



PERFORMATIVIDADES, CATEGORÍAS, PRÁCTICAS Y MODOS DE (DES)HACER EN LOS PROCESOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CELESTE NAVARRO
SAMANTA GUIÑAZÚ
MARÍA EMILIA SABATELLA
(COMPILADORAS)

CONICET UNRN
IIDYPCA

GIEPPPII



Performatividades, categorías, prácticas y modos de (des)hacer en los procesos de Políticas Públicas

Instituto de Investigaciones en
Diversidad Cultural y Procesos de Cambio

IIDyPCa - CONICET - UNRN

2025





Navarro , Celeste Verónica

Performatividades, categorías, prácticas y modos de deshacer en los procesos de políticas públicas / Celeste Verónica Navarro ; Samanta Verónica Guiñazú; María Emilia Sabatella ;
Compilación de Celeste Verónica Navarro ; Samanta Verónica Guiñazú; María Emilia Sabatella. -
1a ed. - San Carlos de Bariloche : IIDyPCa - Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y
Procesos de Cambio, 2025.

Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47768-8-4

1. Antropología Política. I. Navarro , Celeste Verónica , comp. II. Guiñazú , Samanta Verónica ,
comp. III. Sabatella, María Emilia , comp. IV. Título.

CDD 320.01

Fecha de Catalogación: Abril 2025

Performatividades, categorías, prácticas y modos de deshacer en los procesos de políticas públicas
Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio-IIDyPCa
Primera Edición 2025

© 2025 en poder de los autores

© Derechos reservados para todas las ediciones

Diseño interior: Samanta Guiñazú

Diseño de tapa: Samanta Guiñazú

Revisión general y edición: Celeste Navarro, María Emilia Sabatella y Samanta Guiñazú

Imágenes de tapa: © Autoras de esta compilación

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio

IIDyPCa-CONICET-UNRN

Mitre 630

8400, San Carlos de Bariloche

Río Negro - Argentina

dirección.iidyca@unrn.edu.ar

Queda prohibida la reproducción, total o parcial, por cualquier medio de impresión, en forma idéntica,
extractada o modificada,
en castellano o en cualquier otro idioma. Todos los capítulos de este libro fueron sometidos a revisión
anónima de pares.

Se permite la reproducción de citas particulares indicando la fuente.

Las opiniones vertidas en esta publicación no representan necesariamente la opinión de la institución
que la edita.

ISBN 978-987-47768-8-4





Índice

Introducción 05

PRIMERA PARTE

Definiciones y demarcaciones desde la normativa y la implementación de Políticas Públicas 13

Capítulo 1 14

La implementación de la Salvaguarda Indígena del Programa Sumar en Río Negro: Tensionando las “adecuaciones culturales” desde la experiencia del Hospital Rogelio Cortizo, de la provincia de Río Negro.

Laura Laurín y María Emilia Sabatella

Capítulo 2 28

Malvinas y sus posguerras. Inclusiones y exclusiones en políticas estatales para ex combatientes/veteranos de guerra desde 1982 al presente

Camila Pareja

Capítulo 3 54

Institucionalización de la perspectiva de género: límites y posibilidades en el municipio de Bariloche desde una mirada feminista interseccional

Matilde Luna, Suzette Sánchez Iudicello y A. Marcela Vanegas Díaz

Capítulo 4 78

“Pensar global, actuar local”: Un acercamiento etnográfico a una política pública habitacional “sustentable” en San Carlos de Bariloche

Josefina Puente

SEGUNDA PARTE

Tensiones en la Implementación de Políticas Públicas 97

Capítulo 5 98

Desafíos y tensiones en la construcción de políticas interculturales reparatorias de los efectos del genocidio indígena: claves para la gestión y evaluación de iniciativas municipales

Samanta Guiñazú

Capítulo 6 120

Prácticas participativas e interculturales en el Municipio de Bariloche: la implementación del Programa Pluricultural Furilofche (2021-2023)

Milagro Elguero

Capítulo 7 145

La “participación” en la planificación urbana de San Carlos de Bariloche. Un estudio del diseño y formulación del Plan de Desarrollo Urbano ambiental para la Delegación Lago Moreno.

Laura Valeo





Índice

TERCERA PARTE	158
Políticas públicas y formas de estatalidad: entre normas, trayectorias y agenciamientos	
Capítulo 8	159
La "modernización del estado" desde el ras: nuevas políticas de recursos humanos en el municipio de San Carlos de Bariloche (2015-2023). Una aproximación etnográfica	
Celeste Navarro	
Capítulo 9	176
La(s) forma(s) del Estado: políticas públicas de memoria en torno al Espacio de Memoria ex CCD Servicio de Informaciones	
Agustina Cinto	
Sobre las compiladoras y autoras	187



Introducción

Celeste Navarro, Samanta Guiñazú y María Emilia Sabatella

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, UNRN-CONICET

Del derrotero que nos llevó hasta este escrito colectivo

Este libro sintetiza un proceso que comenzó a principios del 2023 cuando, en el marco de la planificación de las actividades del Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII), nos propusimos llevar adelante un trabajo colectivo que nucleara el hacer de dos proyectos de investigación: “Procesos de construcción de políticas públicas participativas, interculturales e interseccionales en San Carlos de Bariloche (II)” (PI UNRN 2022 40-B-1082) y “La Salud entre Derechos. Tensiones políticas, epistemológicas e interculturales en la provincia de Río Negro” (PIUNRN 40-B-1083), ambos financiados y ejecutados por la Universidad Nacional de Río Negro. Independientemente de las especificidades temáticas abordadas por cada uno de estos proyectos y de las diferentes trayectorias y experiencias de vinculación y aproximación a las Políticas Públicas estudiadas en cada caso, encontramos en los objetivos, intereses y perspectivas del Grupo, un estímulo para la generación de un diálogo crítico que nos permitiera explorar, identificar y explicitar nudos problemáticos comunes que atravesaban nuestro quehacer.

En esa línea, decidimos llevar adelante un “taller interno” al que convocamos a todes quienes, siendo parte de los proyectos mencionados, estuvieran interesades en participar de un espacio de discusión e intercambio teórico-empírico cuyo resultado final sería la publicación colectiva que aquí presentamos. Claro que, en ese momento, no sabíamos la forma que iba a tomar, ni los ejes que lo iban a estructurar, ni qué título iba a llevar, etc. Lejos de ser un arrojo al arbitrio, tomamos esa inicial incertidumbre como premisa metodológica de garantía de no-directividad del proceso que estábamos echando a andar, sin saber qué curso y qué problemas iba a presentar.

Así, nuestra disposición y tarea estuvo centrada, no en encasillar abordajes empíricos en ejes problemáticos o teóricos predefinidos, sino en atender empíricamente a cada una de las aportaciones individuales. A partir de ellas, buscamos afianzar y consolidar un diálogo situado e interdisciplinar sobre cómo efectivamente las Políticas Públicas analizadas estaban operando y funcionando en sus propios contextos de formulación, implementación y alcance y cómo, en ese devenir, cada caso aportaba a la producción y reproducción de las distintas agencias estatales que las impulsaban. En definitiva, intentamos plasmar en el proceso de construcción de este trabajo una disposición y actitud con la que consideramos que las Políticas Públicas pueden ser abordadas, atendiendo no tanto a corroborar en qué medida los

proyectos se adaptan a encasillamientos elaborados a priori sino a detectar las pistas de sentido que nos informan las múltiples maneras en que estos proyectos efectivamente acontecen.

Sin ir más lejos, la posibilidad de agenciar este trabajo esta indefectiblemente unida a nuestro rol como trabajadoras del estado y vinculada a los lineamientos que se designan para la política científica del país a través del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- y las Universidades Nacionales, en este caso, la Universidad Nacional de Río Negro, ambas instituciones de las que, desde diferentes lugares, formamos parte quienes compilamos esta obra. En este sentido, el derrotero que ha seguido este proyecto se vio afectado seriamente por las políticas de desacreditación pública de la ciencia, en general, y de las ciencias sociales, en particular. El correlato de esta desacreditación fue el paulatino pero permanente desfinanciamiento de las Universidades y los organismos científico-técnico desde diciembre de 2023 a esta parte por el gobierno de Javier Milei. Así, ambas aristas de este socavamiento signaron el devenir de este proceso tanto en lo que refiere a las posibilidades de satisfacción de cada uno de los requerimientos técnicos que la publicación de un libro supone (lo que implicó el desarrollo de capacidades de manera autodidacta y autogestiva), como en lo que respecta a la posibilidad de forjar una dinámica de trabajo común en un contexto en el que nuestras disposiciones subjetivas y anímicas se vieron gravemente afectadas.

Del mismo modo, cada uno de los capítulos que componen este trabajo analiza distintas Políticas Públicas que, con sus aciertos y desaciertos, dan cuenta de las diversas maneras en las que el estado –nacional, provincial o local- decidió atender cuestiones socialmente problematizadas en el período reciente. No obstante, desde 2023 hasta hoy, varias de esas iniciativas estatales también se han visto afectadas por el desfinanciamiento y el descrédito público propiciado por el gobierno nacional hacia temas, problemas y sujetos/colectivos que han sido conceptualizados negativamente, estigmatizados y re-vulnerabilizados. Tal es el caso del desmantelamiento de las políticas dirigidas a atender y garantizar el acceso a derechos de diversidades sexo-genéricas; o la derogación de leyes de reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas, claves para cualquier intento que proponga la “interculturalidad” como horizonte o ensayo, al menos discursivamente, una reparación; o la embestida hacia las políticas de Derechos Humanos instrumentada por el gobierno nacional y el concomitante abandono y vaciamiento de los Espacios de Memoria, conquista y símbolo de aquello a lo que la sociedad argentina consensuó decir Nunca Más; entre otras desventuras.

En este crudo marco, sin dejar de denunciar estos atropellos y advertir acerca de sus efectos en lo que refiere al deterioro de la calidad y dignidad de la vida de personas y grupos, así como sus implicancias en la ruptura de los lazos fundamentales que hacen a cualquier proyecto de sociedad/país que se pretenda viable, queremos destacar dos elementos que hacen de este libro una apuesta concreta por (re)construir nuevos horizontes de posibilidad. Por un lado, su dimensión colectiva. Este trabajo no hubiera sido posible sin el sostén y acompañamiento que supimos darnos entre colegas durante estos dos años de trabajo, sin la necesaria consideración y ponderación de las distintas situaciones que atravesaron la vida y el hacer de cada una de quienes aquí escriben, y sin el apoyo incondicional del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa CONICET-UNRN) del que formamos parte, que no dejó nunca de priorizar el hacer ciencia social y pública como mejor forma de resistir los tiempos que corren. Por otro lado, pero en relación, porque

entendemos que la concreción de esta obra se vincula directamente con la movilización política de nuestros posicionamientos como trabajadoras del estado y la ciencia en un contexto de vaciamiento profundo. Lo anterior viene a dar cuenta de una característica nodal de nuestro modo de considerar y entender la Política Pública y es que se trata siempre de procesos abiertos, disputados y, por ende, no-lineales. En estos, los distintos actores que se ven convocados en torno a ella participan, negocian, tensionan y/o resisten los lineamientos prescriptos en su letra o su intencionalidad declarada.

Desde esta perspectiva, estamos convencidas de que no hay determinismos en dichos procesos y que, tal como lo expresa la concreción de este libro, existen desenlaces posibles, inciertos e impensados para cada Política en función de cómo, en contextos específicos, los diferentes actores y la ciudadanía van redefiniendo y fijando sus agendas, así como forjando las luchas por sus legítimas demandas.

De la perspectiva que nuclea nuestros intereses, investigaciones e intervenciones

En esta producción colectiva confluyen intereses de quienes lo hemos coordinado y compilado que, aunque desde líneas de investigación orientadas a temáticas diversas, encontramos puntos de discusión y aportes que complementan nuestros enfoques. Las tres compiladoras somos integrantes del GIEPPPII, agrupación que se gesta en 2017 a partir de intercambios que fueron trazando el modo de ver y abordar diversos procesos políticos contemporáneos vinculados al diseño y ejecución de políticas interculturales, interseccionales y/o participativas en las provincias de Neuquén y Río Negro. En el marco de estos primeros pasos, fue el concepto (y la práctica) de “participación”, en tanto fenómeno transversal que caracteriza la gestión social y política de las últimas décadas, el disparador de intereses comunes asociados a indagar en torno al (des)hacer de las políticas públicas que atienden temas diversos, a sus dinámicas y prácticas concretas en diferentes contextos y por múltiples actores.

En este acontecer, los conceptos de interculturalidad e interseccionalidad también devinieron transversales a nuestros abordajes, habilitando un lente particular para entender, analizar y ver procesos de diseño, gestión, ejecución y evaluación de políticas públicas desde las múltiples articulaciones de su letra con su puesta en acto en prácticas concretas. Este lente permite captar, visibilizar y poner en valor las variadas formas de participación existentes, iluminando sus alcances, pero también sus limitaciones, las disputas y tensiones en torno a formas preestablecidas de participar, al moldeamiento -o no- frente a lo (im)previsto, el tironeo en torno a los modelos, las categorías y los procedimientos estipulados y, finalmente, las estrategias y alianzas que suceden en estos procesos.

En este marco, la convocatoria a unir esfuerzos y trabajos de los dos grupos de investigación arriba mencionados, estuvo orientada por la intención de abordar (i) los procesos de construcción de políticas públicas que pueden ser entendidas o son definidas como participativas, interculturales, interseccionales y/u ontológicas y sus efectos (esperados y no esperados); (ii) la articulación entre múltiples actores, técnicas, saberes en los procesos de políticas; y (iii) la problematización de experiencias participativas -tanto formales como informales, institucionalizadas o no- mostrando la tensión entre modelos ideales y las construcciones cotidianas de políticas.

Del enfoque teórico-metodológico

La perspectiva que caracteriza al GIEPPPII y que ha guiado la intención de realizar este escrito colectivo, se nutre de los aportes de diferentes investigadores/as, que se han ocupado, desde hace tiempo, del análisis del estado y de las políticas públicas. En distintas producciones los énfasis han variado entre las formas concretas en las que el estado se va produciendo y reproduciendo (Bourdieu 1993), en las representaciones socialmente situadas del estado (Balbi, 2010), en la recuperación de perspectivas nativas de estado que operan en y desde sujetos que ocupan roles diversos en su estructura (Kowerbein 2012), en el campo de las prácticas de poder que tienen lugar en cada contexto político y social (Schavelzon 2010) y en la indagación por y desde las prácticas de gobierno, lo cual ha ido permitiendo correr el foco desde quién gobierna a cómo se efectúa ese gobierno (Corrigan y Sayer 1985). En una misma línea otras investigaciones se han abocado a la desnaturalización de aquello que se define como políticas públicas, políticas sociales e iniciativas estatales, a la complejización de sus procesos (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010; Renoldi 2016; Raggio 2018; Guiñazú 2019; Trentini, Guiñazú y Careno, 2022; entre otros) y al borramiento de fronteras entre estado y sociedad (Cortes y Kessler 2013; Franzé Mundano 2013; Guiñazú, Trentini y Ameghino 2019, entre otros).

A su vez, esta perspectiva se nutre de un abordaje transdisciplinario que retoma y articula dos enfoques para ampliar las herramientas disponibles y complejizar sus alcances para el diseño, la gestión, la evaluación y el análisis de políticas públicas. Este abordaje se sitúa en la intersección de campos disciplinares diversos como el de la antropología (campo en el que nos desempeñamos las tres compiladoras), con su enfoque etnográfico y el de otras ciencias sociales (como la ciencia política y la sociología), con el enfoque de macroplanificación de políticas públicas. Este abordaje transdisciplinario, subido a los hombros de producciones anteriores (Raggio 2018; Chao, 2019; Bacchi, 2021; Bohoslawsky y Soprano 2010, entre otros), permite captar y recuperar las perspectivas, motivaciones, necesidades, expectativas y propuestas de las personas con las que trabajamos (técnicos/as, funcionarios/as, beneficiarios/as, destinatarios/as, movimientos y organizaciones que pujan por instalar una cuestión y que sea atendida), para articularlas con las formas en las que opera el estado para construir iniciativas que gestionan y dan respuesta a demandas diversas.

Del recorrido propuesto por las contribuciones recibidas

Como ya hemos mencionado, la organización de este libro es el resultado del proceso de larga duración que implicó su constitución. En su producción, cada uno de los trabajos fue estableciendo diálogos con los distintos temas que aborda esta producción, permitiendo iluminar diversas aristas de las políticas públicas como problema. Aun cuando las autoras tienen formaciones distintas, diversas inserciones profesionales y casos de análisis, el método etnográfico ha sido el medio elegido para conformar un espacio crítico de problematización desde donde (des)hacer los procesos de las políticas, las participaciones que estas involucran, sus desbordes, efectos y cotidianidades.

En la Primera Parte, “Definiciones y demarcaciones desde la normativa y la implementación de Políticas Públicas” se incluyen aquellos trabajos que, a partir de casos situados de

aplicación de las políticas, analizan la forma en la que las mismas van constituyendo sujetos de intervención. El capítulo de Laurín y Sabatella, reconstruye la implementación de las adecuaciones culturales derivadas de las políticas de Salvaguarda Indígena en la ejecución del Programa Sumar dentro del Hospital Rogelio Cortizo de Ingeniero Jacobacci. Al recorrer tanto los marcos normativos, como la aplicación de este Programa, dan cuenta de las tensiones existentes entre el establecimiento de una cobertura “universal” y la producción de un sujeto particularizado (el indígena) cuya inclusión se da por vías de la adecuación. Este sujeto, ambiguamente constituido entre la inclusión y exclusión como beneficiario y como ciudadano, devela la incompletud de la “universalidad” de la política y de la estatalidad, así como las constantes disputas por su redefinición.

En diálogo con las producciones de estatalidad y las formas en las cuales el Estado define sujetos beneficiarios particulares, el trabajo de Pareja centra el análisis en las representaciones y las formas de reconocimiento que se ponen en juego en la formulación e implementación de las políticas públicas de previsión social dirigidas a los ex combatientes/veteranos de la guerra de Malvinas a nivel nacional y en la provincia de Río Negro. El capítulo indaga etnográficamente en las formas cambiantes en las que estas políticas, desde el año 1982 hasta la actualidad, van definiendo e interpelando a estos sujetos en tanto beneficiarios sociales, en diálogo con los discursos sobre la ciudadanía nacional en donde hacen sentido.

El capítulo de Luna, Sánchez Iudicello y Vanegas Díaz, examina la institucionalización de la perspectiva de género en el municipio de San Carlos de Bariloche. Desde un posicionamiento feminista interseccional, el artículo rastrea las políticas públicas de género constituidas a nivel nacional desde la década del 90 como marco para poner en foco el análisis de aquellas desarrolladas en Bariloche en el período 2019-2023. En este recorrido, se enfocan en las personas beneficiarias que estas políticas definen durante su ejecución. Mientras estas personas son interpeladas desde contextos múltiples y articulan en sus demandas estas formas interseccionadas de interpelación, las autoras muestran las limitaciones que tienen dichas políticas para dar cuenta de esos entramados. En sintonía respecto a las respuestas frente a la interpelación estatal de las personas beneficiarias, se ubica el capítulo de Puente, que analiza la implementación del Programa de mejoramiento habitacional “Sustentabilizar hogares” en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, para indagar en las características locales que asume el proceso de operacionalización de la noción genérica de “sustentabilidad”. A través de las acciones del Programa que instituyen las definiciones de lo sustentable, se articulan las nociones de “riesgo” y “vulnerabilidad” mediante las cuales las instituciones fundamentan su intervención. En el marco de estas políticas, los sujetos beneficiarios indirectamente interpelados a través de las categorizaciones de las condiciones edilicias de sus hogares, debaten estas producciones de sentidos y, al hacerlo, disputan el lugar en el cual son posicionados dentro de las mismas.

La segunda parte del libro “Tensiones en la Implementación de Políticas Públicas” se introduce en el carácter disputado y conflictivo que adquieren las políticas durante su aplicación. Guiñazú en su capítulo indaga en las (im)posibilidades para llevar adelante políticas de reparación de los efectos pasados y presentes del genocidio indígena en la ciudad de Bariloche. Una serie de capacitaciones traccionadas desde el municipio tras su declaración como intercultural, serán el marco para rastrear los discursos que tensionan, resisten y que, a la vez, modelan las posibilidades de producción de políticas orientadas a reconocer el

genocidio estatal y el impacto de este en la vida de las personas mapuche. También para el caso de Bariloche, Elguero indaga en las dinámicas intraestatales y los desafíos que surgen en la construcción de políticas públicas participativas e interculturales, tomando como eje la perspectiva de las personas mapuche implicadas en su implementación. Desde esta perspectiva, muestra las tensiones existentes para estos actores entre sus trayectorias como mapuche y las problemáticas emergentes al ocupar cargos estatales. Finalmente, el capítulo de Valeo analiza las dimensiones de la participación dentro de los espacios convocados por el Estado municipal barilocheño en el marco de las políticas de planificación urbana. En este recorrido, haciendo énfasis en el caso de la Delegación Lago Moreno, la autora atraviesa los espacios participativos para la planificación local con el fin de caracterizar las heterogéneas formas de practicar la participación en función de las posiciones y enunciaciones de los actores, las dinámicas establecidas, así como las conflictividades surgidas.

En cuanto a la tercera parte, titulada "Políticas públicas y formas de estatalidad: entre normas, trayectorias y agenciamientos" se introduce en las estabildades constituidas en la puesta en práctica de las políticas y su entramado de relacionamientos y posicionamiento. El capítulo de Navarro explora las transformaciones en la estatalidad que buscan promoverse a la luz de las retóricas de la modernización y el desarrollo introducidas a partir de la implementación de un conjunto de políticas dirigidas a la formación y evaluación de "recursos humanos" en el municipio de San Carlos de Bariloche. En este marco, indaga en la gramática de la "modernización" con el objetivo de iluminar la producción de subjetividades "burócratas", así como la(s) politicidad(es) puestas en juego a la hora de diseñar e implementar estas políticas. Poniendo el foco en otra arista de la producción de estatalidades, el trabajo de Cinto recorre la(s) forma(s) que asume el Estado a partir del análisis de una serie de políticas públicas de memoria desarrolladas en torno al Espacio de Memoria que, desde el año 2015, funciona en el ex centro clandestino de detención (CCD) Servicio de Informaciones (SI) de la ciudad de Rosario. Para indagar en las transformaciones de los contornos y los sentidos de la estatalidad, la autora se adentra en el análisis de la gestión de las políticas públicas desde las tramas relacionales que se constituyen entre actores estatales y no estatales en el marco de su implementación.

Más allá de la separación en partes establecida con fines organizativos, estos trabajos hilvanan a partir de sus desarrollos los procesos complejos y cotidianos, que implican a la producción de políticas públicas, sus actores, conflictividades, agenciamientos y performatividades. Su recorrido abre un diálogo que esperamos continúe con cada lectura y discusión que surja tras su publicación.

Agradecimiento

Todas las investigaciones desarrolladas en esta edición fueron realizadas gracias al apoyo, la formación y financiamiento de la Universidad Nacional de Río Negro, al Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Bibliografía

Bacchi, C.

2021. Introduciendo el enfoque '¿Cómo llega a ser representado el problema?'. *Propuestas Críticas en Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work*, 1(2), 168-173.
- Balbi, F.
2010. "Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. 3(3):172-178. Disponible en:
http://estudiosmaritimossociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rem-s-nc2ba-3-28x21-29-4-2011_p171-179-2.pdf
- Bohoslavsky, E., & Soprano, G.
2010. Un Estado con rostro humano. *Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Bourdieu, P.
- 2002 [1993]. "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Sociedad*, 8. Disponible en: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1042.pdf>
- Chao, D.
2019. El gobierno a través de las problematizaciones. *El gobierno como problema: Objetos y abordajes en clave de gubernamentalidad*, 123-152.
- Corrigan, P., & Sayer, D.
1985. El gran arco del Estado inglés. *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, 39-116.
- Cortés, R., & Kessler, G.
2013. Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de sociología*, (9), 33-55.
- Franzé Mundanó, A.
2013. "Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas". *Revista de Antropología Social*, 22, 9-23
- Guiñazu, 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., Trentini, F., & Ameghino, N.
2019. Agencia (s) indígena (s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial. *Polis. Revista Latinoamericana*, (52).
- Koberwein, A.
2012. "El estado como categoría nativa: trabajo, territorio y proyecto nacional". *Avá*, 21, 63-84.
- Raggio, L.
2018. Una necesaria introducción a nuestro enfoque para el estudio de las políticas públicas. *Antropología de las políticas sociales y culturales. Estudios sobre su implementación y perspectivas futuras*, 9-25.
- Renoldi, B.
2016. Mundos en emergencia: conversación entre la antropología y las políticas públicas.
- Schavelzon, S.
2010. La antropología del estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, (9), 73-96.

Shore, C.

2010. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”.
Revista Antipoda,10, 21-49.

Shore, C. y Wright, S

1997 “Policy. A new field of anthropology”. En Shore y Wright (Eds) Anthropology of policy. Critical perspectives
on governance and power(pp.3-39). Abindong: Routledge.

Trentini, F., Guiñazú, V. S., & Careno, S.

2022. Más allá (y más acá) del diálogo de saberes. Perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión
participativa del conocimiento.





PRIMERA PARTE

Definiciones y demarcaciones
desde la normativa
y la implementación
de Políticas Públicas



Capítulo 1

La implementación de la Salvaguarda Indígena del Programa Sumar en Río Negro: Tensionando las “adecuaciones culturales” desde la experiencia del Hospital Rogelio Cortizo, de la provincia de Río Negro

Laura Belén Laurin¹ y María Emilia Sabatella²

¹Hospital Rogelio Cortizo ²CEPAF-IIDYPCA-UNRN/CONICET

1. Introducción

En este capítulo nos proponemos introducir algunas preguntas que surgieron en el marco de las discusiones de un equipo de investigación en el que indagamos el acceso a la salud del Pueblo Mapuche, ya sea en el desarrollo de sus proyectos de salud autónomos, como en la atención brindada a este pueblo por el sistema público de salud. En particular, nos proponemos analizar la implementación de la Salvaguarda Indígena del Programa Sumar en el Hospital Rogelio Cortizo de la localidad de Ing. Jacobacci.

El Programa Sumar surge como parte de una serie de políticas originadas a principios del año 2000, que caracterizaron un abordaje de la salud que buscaba lograr una cobertura sanitaria universal, entre ellas su antecedente directo, el Plan Nacer. La crisis económica de 2001 incrementó los índices de pobreza y desempleo. Una gran cantidad de argentinos perdieron su cobertura de salud y acudieron al sistema sanitario público para atenderse. Entre 2000 y 2002, la tasa de mortalidad infantil de Argentina fue en aumento, principalmente en las provincias empobrecidas del noroeste¹. El Plan nacer buscó reducir la mortalidad a partir de fomentar el acceso a la atención de la salud de las mujeres embarazadas y los niños menores de seis años sin obra social, mediante la introducción de cambios en el marco de incentivos contra los resultados obtenidos. Los gobiernos provinciales recibieron fondos de capitación por parte del Ministerio de Salud de la Nación en función del número de beneficiarios atendidos del Plan Nacer y los logros alcanzados a partir del mejoramiento de los indicadores sanitarios. Los centros de salud recibieron de los gobiernos provinciales fondos de acuerdo con el número y la calidad de los servicios prestados.

El gobierno nacional puso en marcha la primera fase del Plan Nacer en nueve de las provincias con mayor índice de pobreza de Argentina en 2005 y una segunda fase, en 2007, introdujo el programa en las 14 provincias restantes y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Posteriormente, en base a los resultados del Plan Nacer, el gobierno nacional y las provincias avanzaron en la búsqueda de políticas para garantizar una mayor cobertura pública de salud de la población sin obra social. A partir de 2012, se amplía el Plan Nacer con el Programa Sumar. En la misma dirección, el Programa Sumar tiene como finalidad incrementar la cobertura efectiva universal de los servicios de salud pública para las personas de 0 a 64 años que no poseen obra social ni medicina prepaga, mediante el fortalecimiento de los seguros públicos de salud provinciales y nacionales.

Ahora bien, el Programa Sumar, financiado por el Banco Mundial, debió seguir las normativas de este organismo relacionadas con la implementación de políticas que afecten a Pueblos Indígenas. En la Argentina, esto implicó la necesidad de la conformación de equipos abocados a la implementación de una política de Salvaguarda Indígena dentro del mismo ministerio, quienes serían los encargados de “adecuar culturalmente” a las mismas en dichos contextos de implementación --como es el caso del Programa Sumar en la provincia de Río Negro. La Salvaguarda, en el marco de la búsqueda de la cobertura universal, define a un tipo de población (la indígena) a la que debe incorporarse de manera particular, complementando los criterios de universalidad planteados inicialmente.

En particular, este capítulo constituye el desarrollo inicial de una investigación que busca reconstruir cómo se ponen en práctica las adecuaciones culturales que implican las políticas de la Salvaguarda Indígena en casos concretos, para esto nos centramos en la implementación del Programa Sumar en el Hospital Rogelio Cortizo de Ingeniero Jacobacci hasta el año 2023². En el marco de este objetivo, realizamos entrevistas a trabajadores del Hospital (Médicos generalistas, ginecólogos, pediatras, farmacéuticos, administrativos, agentes sanitarios, enfermeros, directivos, entre otros) e indagamos en los conocimientos acerca de este Programa y de la Salvaguarda.

En esta dirección, a partir de este caso situado, examinamos la constitución de estas adecuaciones en la práctica, los sentidos que adquieren desde las perspectivas de los actores, y cómo las mismas nos permiten reflexionar sobre las configuraciones de estatalidad, ciudadanía y alteridad indígena en juego en la puesta en marcha de estas políticas.

En función de lo anteriormente mencionado, nos proponemos la siguiente organización del capítulo. En primer lugar, caracterizaremos nuestros puntos de partida teóricos, desde los cuales definimos las configuraciones de estatalidad en diálogo con las producciones de alteridad, tomando como referencia la conformación del Programa Sumar y la Salvaguarda Indígena en el marco de las reformulaciones que se dieron dentro del estado nacional al incorporar en sus políticas públicas la diversidad cultural como un valor y a las personas indígenas como sujetos de derecho, en particular en el campo de la salud. En segundo lugar, analizaremos discursivamente las prerrogativas de los marcos normativos de la salvaguarda indígena, con el objetivo de reflexionar sobre la matriz discursiva desde la cual se constituye la idea de la “adecuación

cultural”. En tercer lugar, nos centraremos en el análisis de la implementación del programa Sumar en el Hospital Rogelio Cortizo de Ingeniero Jacobacci para caracterizar las formas particulares en las que se operacionaliza a partir de estas prácticas y dinámicas esta “adecuación cultural”.

2. El Programa Sumar y las adecuaciones culturales de la Salvaguarda Indígena: Redefiniendo los contornos del Estado como nación y la ciudadanía

En este apartado nos proponemos reflexionar acerca de la forma en la que, a través de las políticas públicas en salud dirigidas a pueblos indígenas, y en este caso, de la “adecuación” de la Salvaguarda Indígena, el Estado como nación modela sus contornos, define configuraciones de ciudadanía y construye alteridades.

Partimos de entender a las políticas públicas como procesos desde los cuales se modelan formas de actuar y pensar sobre el mundo, como de relacionarse con él (Shore, 2010). Tomando esto como premisa, consideramos que la Salvaguarda Indígena del Programa Sumar forma parte de la reestructuración llevada adelante por el Estado argentino para incorporar y reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, motorizado por un diálogo entre las demandas indígenas, las normativas nacionales que desde la década de 1980 han reconocido sus derechos específicos, la reforma constitucional que reconoció su preexistencia y los requerimientos de los organismos de financiamiento internacional. Estas reformulaciones implicaron transformaciones en las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas, quienes habían permanecido a la sombra de una idea de ciudadanía homogénea, en una posición desigual, como sujetos que deben ser tutelados a través de una relación de patronazgo (Lenton, 2014)

En este sentido, delimitamos a este trabajo –aún interdisciplinario– dentro de los estudios antropológicos acerca del Estado. En el marco de la reflexión acerca de los procesos de reformas constitucionales llevados adelante en Latinoamérica, Rosana Barragan y Fernanda Wenderley (2009) entienden que un estudio antropológico del Estado debe partir por considerar al mismo desde una doble caracterización. Por un lado, en términos de su materialidad, esto es, poniendo atención a su desagregación, concreción y encarnaciones en oficinas, prácticas burocráticas y funcionarios. Por otro lado, en función de la construcción situada de y sobre el Estado. Como sostienen Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006), el Estado no es un objeto con contornos delimitados, por el contrario, es una formación cuya figura es producida histórica y socialmente (Corrigan y Sawyer, 1985). Es en la producción de estos contornos y fronteras que el Estado administra la diferencia y la igualdad dentro de los límites de la nación, que opera como una comunidad ilusoria de ciudadanos que se constituye a partir de diferentes mecanismos y prácticas orientados a crear lazos comunes de pertenencia (Corrigan y Sawyer, 1985).

En consecuencia, el estado como nación selectivamente articula una homogeneización de pertenencias en la conjunción de ciudadanos que son iguales ante la ley, a la vez que categoriza y construye otras desde la heterogeneidad (Alonso, 1994). Siguiendo a Stuart Hall y a Víctor Held, la pertenencia a la ciudadanía no está intrínsecamente dada por ser miembro de una comunidad, en este caso, la del Estado como nación argentino. Por el contrario, la incorporación a la

ciudadanía implica procesos amplios de discusión por su definición, es decir, se encuentra estrechamente vinculada al derecho y a la atribución de estos (Hall y Held, 1990). Los límites y alcances de estos derechos están definidos y se transforman históricamente. Justamente, como explican estos autores, es frente a la falta de derechos o la imposibilidad de acceder a los mismos que emergen las políticas de ciudadanía mediante las cuales se concreta la definición de la pertenencia o no a esta comunidad ciudadana. En nuestro país, la forma en la cual se administraron los criterios de ciudadanía fue utilizada para excluir o generar un acceso desigual de los pueblos indígenas en la nación. Es decir, marcaron una incorporación oscilante entre la asimilación y la exclusión que repercutió en todos los niveles de su vida. Es por esto por lo que las luchas indígenas en su generalidad se han centrado en la demanda por la ampliación de derechos y en las disputas por la definición de los sentidos de la ciudadanía, yendo en contra de la lógica misma de lo que eso implica: la homogeneización de las diferencias dentro de un universal común, el ciudadano (Hall y Held, 1990).

En paralelo a los reclamos indígenas, a partir de la apertura democrática iniciada en la década del 80, el Estado Nación argentino fue incorporando y reapropiándose de los discursos y las lógicas de construcción de la diferencia impulsados centralmente desde los organismos internacionales de crédito, en los cuales se pone en valor “la diversidad cultural”, así como desde diferentes normativas internacionales (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) que postulan a los colectivos indígenas como sujetos de derecho, en consonancia con los procesos de lucha que los motorizaron. En este marco de “valorización de la diversidad”, los reclamos de estos colectivos se materializaron en leyes y políticas dirigidas a los Pueblos Indígenas, las cuales reorganizaron los contornos de la inclusión y exclusión estatal. Dentro de este marco legislativo se encuentran ejes que habilitan el desarrollo de políticas orientadas al “mejoramiento” de la situación de salud de estos pueblos. En la década del 90’, de acuerdo con las prerrogativas de estas normativas, se conformaron a nivel nacional distintos programas específicos de salud dirigidos a Pueblos Indígenas. Este fue el caso del Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI), el Programa Nacional de Médicos Comunitarios, la Red de Agentes Sanitarios Indígenas en la Atención Primaria de la Salud, el Programa Equipos Comunitarios para Pueblos Indígenas, la Salvaguarda Indígena del Plan Nacer y el Programa Sumar del que trata este trabajo, entre otros. En la actualidad, estas líneas de acción se encuentran nucleadas en el Programa Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas, dependiente de la Dirección Nacional de Atención Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación, creado en 2016 (Lorenzetti, 2010, 2017) y en la continuidad del Programa Sumar. En su gran mayoría, estas políticas tuvieron como premisa la incorporación de agentes sanitarios indígenas dentro del sistema de salud público, para cumplir sus roles dentro de sus comunidades de pertenencia.

Retomando lo dicho hasta aquí, nos preguntamos por los efectos dentro de las políticas públicas sanitarias de la incorporación de los reclamos y demandas indígenas, así como por las producciones de alteridad (Briones, 2005) intervinientes en las políticas en salud cuando se encuentran destinadas a colectivos. Es decir, por la forma en la cual el devenir entre lucha por los derechos y la incorporación de estos se conjuga en una dinámica de inversión hegemónica, ya sea articulando, banalizando o estandarizando los reclamos en las lógicas de la política pública,

así como reproduciendo asimetrías o desigualdades implícitas en la producción de ciudadanía dentro de la misma.

3. La Salvaguarda Indígena entre la universalidad de la política y la particularización de las adecuaciones

Como ya hemos mencionado en la introducción de este trabajo, el Programa Sumar tuvo como finalidad incrementar la cobertura efectiva de los servicios de salud pública para las personas de 0 a 64 años que no poseen obra social ni medicina prepaga, mediante el fortalecimiento de los seguros de salud provinciales y nacionales “en el marco de la estrategia nacional de la Cobertura Universal de Salud (CUS).” (Marco de Planificación para Pueblos Indígenas, Unidad de Financiamiento Internacional, Ministerio de Salud, 2017). En concreto, el Programa garantiza un financiamiento adicional que reciben los centros de salud y hospitales basado “en resultados y equidad, que se encuentra vinculado al desempeño en inscripción y cobertura efectiva de la población objetivo con cobertura pública exclusiva” (Manual Operativo y Específico del Programa Sumar, Ministerio de Salud, 2024).

En concreto, funciona inscribiendo a los usuarios del sistema público dentro de la cobertura, para luego ir registrando las prestaciones realizadas a estos usuarios, las que posteriormente serán cargadas en una plataforma digital del programa, que permitirá efectuar la rendición y facturación mensual al Ministerio de Salud nacional. El Ministerio luego reintegra el monto como una fuente de financiamiento por los servicios prestados en la institución. Cada prestación se encuentra codificada y su carga por sistema genera información pública. El registro a nivel local permite realizar el seguimiento de las personas que concurren a las instituciones sanitarias (como una suerte de historia clínica). A nivel central, la información le permite al Ministerio de Salud nacional producir información epidemiológica sobre la población.

Un aspecto distintivo del Programa Sumar fue su modelo de financiamiento basado en resultados nominados, auditados y con metas de salud, que promovía un cambio en la gestión sanitaria. En primer lugar, porque el dinero rendido vuelve a la institución sanitaria, quien define en torno a sus prioridades los destinos de ese financiamiento. En segundo lugar, porque dentro de las prestaciones comprendidas se encuentran todas aquellas que forman parte de la atención primaria de la salud, el cual debe priorizarse a la hora de la distribución del financiamiento. Tercero, porque al basarse en resultados, permitía que cuanto mayor sea la cantidad de personas atendidas se consiga mayor financiamiento, permitiendo no dejar fuera de la atención a todos aquellos usuarios que lo necesiten, más allá de que puedan existir otros factores de exclusión.

Discursivamente, este programa enfatiza en la necesidad de “garantizar el acceso” a la salud a partir de una cobertura universal, ya que incluye sólo un criterio distintivo dentro de los beneficiarios que es la edad. Sin embargo, existen otros criterios a partir de los cuales se caracterizaron los límites y los alcances de la “universalidad”, los que se corresponden con la existencia de mecanismos como la política de Salvaguarda Indígena.

La Salvaguarda Indígena –desde el año 2018 denominada Salvaguarda Social– comenzó a ser aplicada en el año 2007 bajo el proyecto “Funciones Esenciales y Programas de Salud Pública I”

(FESP I), es decir, fue instaurada tanto en el funcionamiento del Plan Nacer como posteriormente en el Programa Sumar. La misma se encuentra bajo los lineamientos de la política operacional del Banco Mundial para los proyectos y acciones dirigidas a los pueblos indígenas, que indican el consentimiento y seguimiento de las actividades dirigidas a los mismos, ya sea que éstos sean beneficiarios de dichas políticas o se encuentren bajo su zona de influencia. El objetivo de esta Salvaguarda fue proponer una “adecuación cultural” a las acciones enmarcadas en las políticas desarrolladas con el financiamiento del Banco a través de la consolidación de equipos establecidos dentro del mismo Ministerio de Salud, los cuales “determinarán los posibles efectos positivos o negativos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas, y examinarán alternativas al proyecto cuando los efectos negativos puedan ser importantes” (Manual de Operaciones 4.10, Banco Mundial, 2005).

Para el caso del Sumar, esta “adecuación” se concretó en la incorporación de una serie de prestaciones específicas dirigidas a la atención sanitaria de los pueblos indígenas. Entre estas se encontraban el control de salud individual para población indígena en terreno, la consulta para conformación diagnóstico en población indígena con riesgo detectado en terreno, el taller de pautas nutricionales respetando la cultura alimentaria de las comunidades indígenas, la ronda Sanitaria orientada a la detección de población de riesgo en población indígena y la carta de derecho de la mujer embarazada indígena. A diferencia de las prestaciones no particularizadas (universales), en las específicas para pueblos indígenas el monto a ser capitado era el doble – como más adelante nos remitirán nuestros interlocutores, “se paga más”.

Dentro de la “adecuación cultural” del Programa Sumar encontramos otro punto que hace a la formulación específica del trabajo, que es la incorporación de la “variable étnica” dentro del formulario de inscripción. En este las personas podían indicar si pertenecen o no a un pueblo indígena, lo que habilitaba luego a cobrar las prestaciones de acuerdo con su monto específico.

En el marco del organigrama estatal, hasta el año 2023 las funciones de la Salvaguarda se encontraban bajo la Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Salud nacional, así como los trabajadores que llevaban adelante sus funciones. Más allá de estas cuestiones estructurales, en términos prácticos, los trabajadores del área de salvaguarda solían introducirse sobre el final del diseño del programa estableciendo criterios para la adecuación de las políticas y realizando las modificaciones previas a su implementación. Es decir, trabajaban sobre las políticas esgrimidas en base a la construcción de un destinatario universal, reformulándolas en función de un destinatario etnicizado y culturalizado como el indígena (Urban, 1992), pero sin trastocar las lógicas que tiene el programa en sí, ya que el mismo continuaba con la idea de base de ampliar la atención a un universo de personas, sin distinguir más que la edad.

Durante el período que abarca este trabajo, el Programa Sumar junto con el Programa Nacional de salud para los Pueblos Indígenas, eran las únicas dos políticas en salud indígena establecidas desde el Ministerio de Salud de la Nación a nivel central. Sus trabajadores se encontraban en diálogo y trabajaban en conjunto, reconstruyendo de hecho un área que, en términos generales, tenía un lugar marginal y asimétrico con respecto a otras problemáticas sanitarias.

Por otra parte, el Programa Sumar tenía referentes de los programas a nivel provincial y realizaban capacitaciones sobre temáticas que hacen a la implementación. Como ya hemos mencionado, a nivel local, los principales referentes son los agentes sanitarios, quienes llevan adelante el seguimiento del programa y, en particular, de las adecuaciones de la Salvaguarda.

Volviendo a las discusiones propuestas acerca del estado y sus contornos, los sentidos de la “adecuación” renuevan las tensiones entre la universalidad y la particularidad de la ciudadanía. Mientras el Programa buscaba garantizar el acceso al sistema público de salud tomando una noción de beneficiario sostenida por un criterio universal –usuarios del sistema de salud entre 0 y 64 años--, la Salvaguarda ampliaba ese alcance buscando asegurar la atención dentro del sistema sanitario de la población indígena. Si bien con estas medidas se tomaba en cuenta la dimensión del universal planteada en sus bases, la presencia indígena daba cuenta también de sus límites, en tanto y en cuanto hay que adecuar la política para garantizar su inclusión. En este sentido, se constituía su presencia en un marcador de sus limitaciones, una exterioridad constituyente de la idea de ciudadanía. A continuación, analizaremos la forma en la cual esta “adecuación” se puso en práctica en su implementación cotidiana, a partir del caso del Hospital Rogelio Cortizo de Ingeniero Jacobacci.

4. Sobre la generalidad de la implementación del Programa Sumar: Pasos, rutinas y circuitos

El Hospital “Rogelio Cortizo” de Ingeniero Jacobacci, es un hospital provincial de alta complejidad con especialidades médicas (categoría IV B), cabecera de la quinta zona sanitaria que abarca la Línea Sur de Río Negro. El hospital tiene dentro de su área programática 11 centros de atención primaria (En adelante CAPS)³, los cuales cubren zonas urbanas y rurales. Esta institución sanitaria se encuentra a 203 km. de la ciudad de San Carlos de Bariloche, donde se ubica el Hospital Zonal Ramón Carrillo al que se realizan las derivaciones para algunas especialidades e internaciones de mayor complejidad, y desde donde también se trasladan algunos médicos especialistas.

Su área programa incluye los parajes rurales Colan Conue, Onelli, Ojos de Agua, Mamuel Choique, Atraico, y zonas aledañas, dentro de los cuales tienen sus territorios distintos *Lof* (comunidades) Mapuche que se atienden tanto en los CAPS como en el Hospital.

El Programa Sumar es una de las principales fuentes de financiamiento del Hospital Cortizo y de sus CAPS. Desde el inicio de su implementación, el funcionamiento del programa dio cuenta de una organización y burocratización del trabajo sanitario, ya que se sostenía en base a un circuito de registro de los usuarios y su atención, el seguimiento, la carga en el sistema, la rendición, la cobranza y la repartición del financiamiento.

Desde el año 2013 el hospital tiene una referente a cargo del Programa Sumar, su función nuclea y centraliza una gran parte del trabajo en este circuito burocrático. Mientras que los agentes sanitarios registran a la población durante su primera consulta dentro del hospital, la referente del programa lleva adelante todo el circuito que implica la carga de prestaciones, su seguimiento y rendición –dentro de los CAPS, son los agentes sanitarios los que realizan su carga en el sistema.

El trabajo es diario y artesanal, ya que, para realizarlo, debe revisar y supervisar la totalidad de las prestaciones cotidianas las que, dentro del trabajo hospitalario se nuclean en diferentes secciones y se organiza en distintos tipos de registro y archivos –por ejemplo, las historias clínicas, el libro de internación, los partos, los controles pediátricos, entre otros. Ella sostenía que todos los registros estén en orden, que no falte ningún dato que impida realizar la rendición para evitar las inconsistencias en futuras auditorías, que suelen encomendar desde el Ministerio de Salud. Esta revisión la lleva también a otras derivas, por ejemplo, a realizar un seguimiento de las personas detrás de estos formularios, ya que muchas veces avisa a los/as médicos/as del Hospital o a los/as agentes sanitarios/as para que se contacten con los usuarios y soliciten una nueva visita. De ella depende que se logre rendir y posteriormente cobrar las prestaciones realizadas.

Posteriormente a la carga de la plataforma, enviada la rendición mensual, el Hospital recibía a los tres meses el cobro por las prestaciones brindadas. Tras la rendición, toma su lugar la trabajadora administrativa del hospital encargada del cobro, la facturación y la distribución del financiamiento para garantizar el funcionamiento del hospital. El monto recibido por las prestaciones del Programa Sumar lo pueden cobrar distintos actores: el Ministerio de Salud provincial, el Hospital o los centros de salud. En el caso de Jacobacci, este fondo es cobrado por el Hospital y se administra para financiar las necesidades de los centros de salud, es decir, se reparte en función de las prioridades y solicitudes que cada centro realice –insumos, equipamiento, amoblamiento, pago de servicios.

La referente del Programa Sumar es un eslabón central en el desarrollo de esta política pública, su trabajo reconstruye la puesta en práctica de los marcos generales desde los cuales se implementa el Programa. A continuación, nos ocuparemos de los actores centrales de la implementación de la Salvaguarda Indígena, los agentes sanitarios.

5. Sobre la particularidad del Programa Sumar: Adecuaciones, actores y disyuntivas

Este trabajo se inicia con algunas preguntas que nos hicimos como parte de un equipo de investigación sobre el acceso a la salud del pueblo mapuche. Como autoras, teníamos distinto conocimiento sobre la existencia de una “adecuación cultural” del Programa Sumar dirigida a pueblos indígenas. Mientras que una de nosotras (antropóloga) conocía en términos formales la existencia de una salvaguarda indígena principalmente a partir del seguimiento de los marcos normativos y las políticas, la otra (médica mapuche trabajando en un hospital con comunidades) no conocía su existencia. Por este motivo, nos propusimos indagar en los actores que dentro del hospital conocían de la existencia de la Salvaguarda Indígena, para luego caracterizar cómo funcionaba cotidianamente su implementación y qué sentidos adquiría en la práctica esta “adecuación” en el Hospital de Jacobacci.

Durante nuestras entrevistas, cuando preguntábamos por el programa Sumar y por la aplicación de la Salvaguarda Indígena, encontramos dos tipos de respuesta. Por un lado, aquellos que no conocían el funcionamiento del programa y no conocían la existencia de la Salvaguarda, ya que no era parte de las actividades que realizaban. Sin embargo, identificaban que el conocimiento sobre el tema lo tenían los agentes sanitarios:

“M1: No tengo ni idea... eso lo tenés que hablar con G. (agente sanitario)”

E: ¿Vos no tenés que cargar nada?”

M1: Antes, en un momento dado ayudaba a G. a firmar cosas así para darle una mano, pero hace mucho que no” (Entrevista a médico generalista 1, Hospital Cortizo, Ing. Jacobacci, septiembre de 2023)

“E: Lo que te íbamos a preguntar por ahí es del Sumar, si alguna vez tuviste alguna capacitación o te dijeron cómo era el programa, o si sabías que hay un ítem de pueblos originarios.

M2: No, no sabía. No, nunca. No.

E ¿Vos cargás? ¿Tenés que cargar el Sumar cuando atendés?”

M2: No, lo hacen los agentes sanitarios.

E: ¿Y nunca te llegó ninguna capacitación?”

M2: No. del Sumar diferenciado para comunidades no

E: ¿Y en general, tuviste alguna capacitación del Sumar?”

M2: Del Sumar no recuerdo. No recuerdo, no.” (Entrevista a médico generalista 2, Hospital Cortizo, Ing. Jacobacci, septiembre de 2023)

Por otra parte, otro grupo de respuestas más informadas, como por ejemplo, la de la referente del Programa Sumar en el Hospital, u otras empleadas administrativas, daban cuenta de una de las principales características de la adecuación, que es que aquellas prestaciones destinadas a la atención de la población indígena incorporadas por el equipo de la Salvaguarda “se pagan doble”. De todos modos, remitían que el conocimiento específico sobre su funcionamiento lo tenían los agentes sanitarios, ya que son los que realizan el seguimiento:

“M: Sí, tiene un ítem y los códigos en donde nosotros, por ejemplo, la prestación de un niño de una comunidad indígena, la pagan doble. Pero también requiere que se haga el seguimiento de esas personas. Porque por ahí están dificultadas, en cuanto a llegar a un hospital... entonces que lo haga el agente sanitario más cercano, que se acerque, que, aparte del niño, también debe tener la cobertura la mamá, la hermana, el papá o quienes están en esa familia de esa comunidad.

E: ¿Y cómo van viendo el tema de las comunidades? ¿Cómo hacen ahí?”

M: Eso es trabajo de los agentes sanitarios, ellos son los que se manejan y conocen su comunidad, se acercan y hacen el seguimiento desde ahí. No ocurre mucho que se acerquen al hospital, casi siempre es un trabajo que se replica a través de los agentes sanitarios” (Referente del Programa Sumar, septiembre de 2023).

Los trabajadores del hospital caracterizaban que las personas que conocían del funcionamiento del Programa Sumar eran aquellas que tenían una relación directa con su registro, seguimiento y carga. Sin embargo, de la Salvaguarda, es decir, de las particularidades de la atención de los pueblos indígenas dentro del Programa eran los agentes sanitarios.

Los agentes sanitarios son trabajadores que se centran específicamente en el desarrollo de tareas vinculadas al primer nivel de atención de la salud, es decir, la prevención, la protección, la

educación y la detección temprana de las enfermedades. Como ya ha sido mencionado previamente, las políticas que han incorporado la perspectiva de salud intercultural han centrado en la figura de los agentes sanitarios la materialización de la vinculación entre la salud biomédica y las comunidades indígenas (Lorenzetti, 2010). En los contextos comunitarios indígenas, los agentes sanitarios suelen pertenecer al mismo pueblo e incluso a las mismas comunidades, siendo los encargados de solucionar los problemas sanitarios de las comunidades y de establecer el relacionamiento con el sistema biomédico y con instituciones sanitarias de mayor complejidad, como los hospitales.

Al introducirnos en el funcionamiento del Programa Sumar en Jacobacci, comenzamos a adentrarnos en la forma en la cual los agentes sanitarios median entre dos repertorios de conocimientos para realizar su tarea.

En primer lugar, los agentes sanitarios se ocupan de llevar adelante el trabajo en los CAPS, teniendo a su cargo no sólo la atención de los pobladores bajo su área de influencia, sino también el registro y seguimiento de distintos programas a nivel nacional y provincial que garantizan el financiamiento para la atención de esas personas. En cuanto a las políticas públicas, conocen las diferentes lógicas de su funcionamiento. En particular, junto al Programa Sumar, los agentes sanitarios trabajaban con otras dos políticas, el Programa Redes y el programa provincial Proteger Salud, ambos dedicados a la detección y seguimiento de personas con Enfermedades Crónicas No Transmisibles, como diabetes e hipertensión arterial. En todos los programas, ellos cargaban los formularios dentro de las plataformas de rendición y seguimiento que cada programa ofrece, así como tenían la información organizada frente a posibles auditorías.

El seguimiento y la carga de estas políticas para los agentes sanitarios, en particular aquellos que trabajan en zonas rurales, implicaban una superposición de tareas, las de control, prevención de la salud y detección de enfermedades y las administrativas. Por otra parte, las realizan en condiciones complejas, muchas veces sin acceso a internet, sin vehículos propios, cubriendo grandes distancias y en comunicación constante con el Hospital, desde donde trasladan medicaciones y planillas. También los agentes sanitarios están pendientes de la facturación de estos programas, porque de ellos depende la financiación de su centro, una cuestión que suele ser compleja ya que no depende su financiamiento de la cantidad de gente que atiende —como funciona, por ejemplo, el Programa Sumar— si no del establecimiento de prioridades que realiza el Hospital.

En segundo lugar, además de manejar el conocimiento sobre la formulación de las políticas, los agentes sanitarios, en palabras de la referente del Programa Sumar, son los que “se manejan y conocen su comunidad”. Este conocimiento incluye a la vida, los tiempos y los espacios de la comunidad en la que trabajan, a los pobladores, a la ubicación de sus viviendas, a las patologías que se encuentran atravesando, los controles que deben hacerse, así como las dinámicas comunitarias. Dentro del Programa Sumar, estos conocimientos se ponen en juego en una cuestión particular, la implementación de la variable étnica, es decir, el casillero que en el formulario de inscripción del Programa debía darse cuenta de la pertenencia de los usuarios a un pueblo originario.

Durante las entrevistas, la variable étnica fue un tema central de preocupación y reflexión para nuestros interlocutores. Su participación y conocimiento de la comunidad, por momentos habilitaba una disyuntiva al tener que completar este casillero. Si la persona atendida no manifestaba ser parte, por ejemplo, del pueblo mapuche y ellos conocían que sí lo era, se preguntaban si debían completarlo afirmativamente o no. Para algunos agentes sanitarios, si la persona no lo declaraba, no correspondía anotarlos:

“E:Y, por ejemplo, cuando en el Sumar, si tienen que anotar a alguien por primera vez ¿Le preguntan? Viste que hay una parte donde se puede preguntar si pertenecen a un pueblo originario o no, ¿Les preguntan?”

AS1: Claro, es el mismo que tenemos en la planilla de censo y bueno, tiene que decir lo que ellos dicen, si no se reconocen, tenés que poner, no. Aunque vos sepas que pertenecen a una comunidad.

E: ¿Y hay alguna diferencia con respecto o tienen alguna prestación en particular en el sumar, en el CAPS?”

AS1: Sí.

E: ¿Cómo cuáles, por ejemplo?”

AS1: Por ejemplo, en el Sumar tenemos dos posibilidades de poder subir esa información, como pueblo originario o como no. Si ponemos que es un pueblo originario factura un poco más.” (Entrevista a Agente Sanitario 1, Ing. Jacobacci, septiembre de 2023)

Para otros, el no declararlo tiene que ver con una dificultad que surge al ser preguntado en un marco condicionado por el sistema sanitario, en particular:

“Si, en realidad, nosotros siempre tuvimos ese problema. Nosotros hacemos la inclusión en las comunidades originarias, sabiendo que nosotros, que somos y pertenecemos a la comunidad originaria, a veces, les cuesta mucho a las personas decir, declararse, “bueno, sí pertenezco a una comunidad originaria, de tal comunidad”. Por ahí nosotros sabemos, y a las personas las anotábamos directamente, a qué comunidad pertenece... Y tratar de hacerles las prestaciones que corresponden.” (Agente sanitario2, Ing. Jacobacci, septiembre de 2023).

Como ya hemos analizado en otros trabajos, la posibilidad de reconocerse como parte de un pueblo indígena se encuentra condicionada por factores sociales, políticos e históricos. Es una decisión tomada por las personas mapuche para no hacer pública su pertenencia para evitar situaciones de dolor y discriminación (Sabatella, 2011, 2021). Ser parte de un pueblo, como el mapuche, se vincula más a una pertenencia comunitaria, a una transmisión familiar afectiva, que no necesariamente es fácil de ser declarada dentro de un casillero, ni ser respondida solo a través de una pregunta en una institución estatal donde incluso pueden haber sido discriminados por su pertenencia en otro momento de su historia. La presencia de un agente sanitario no garantiza una apertura o una respuesta afirmativa, aun cuando este pueda ser el presupuesto de la inclusión de estos actores dentro del sistema sanitario. Sin embargo, para los agentes sanitarios anotarlos o no hacerlo implicaba un posicionamiento reflexivo: hacerlo implica forzar una respuesta que no fue dada, no hacerlo implica dejar por fuera del registro una trayectoria particular que debe ser considerada dentro del Programa.

Son los agentes sanitarios los que resuelven el conflicto que implica para los usuarios el hecho de no identificarse como mapuche en una institución sanitaria, su silencio o desconfianza. Este conflicto referido a la pertenencia, terminaba siendo subsumido a la decisión de estos agentes, la necesidad de cargar los datos para el programa los ponía en un lugar de responsabilización que los llevaba a asumir esta decisión en base a su trayectoria y conocimiento como parte de la comunidad.

De alguna manera, dentro del Programa Sumar, los agentes sanitarios encarnaban la adecuación ya que la aplicación de la variable se relacionaba con la posibilidad de registro de las prestaciones específicas y, posteriormente, con el acceder al “pago doble”. Es decir, la adecuación era cultural porque se los incorporaba en tanto sujetos “culturalizados”, que podían establecer una mediación entre conocimientos diversos (entre las políticas y la atención de las comunidades), haciendo una interpretación de una política universal en términos particulares. Por otra parte, en el marco de la implementación de la variable étnica, eran los encargados de explicar, de atender, y de incluso solucionar ciertos conflictos de su aplicación. Es decir, en tanto “sujetos adecuantes” resuelven a través de su conocimiento los posibles conflictos, invisibilizaciones o problemas emergentes. Son sus acciones las que, en la práctica, modelan los contornos de la estatalidad que se constituyen en las políticas públicas de salud indígena.

6. Conclusiones

En este capítulo, hemos intentado reconstruir el funcionamiento de la Salvaguarda Indígena en el marco más amplio de implementación del Programa Sumar.

En esta dirección, y en diálogo con los aportes de la antropología del estado, indicamos que la Salvaguarda Indígena en el Programa Sumar va modelando los contornos de la estatalidad y la definición de la ciudadanía al mediar las tensiones entre el establecimiento de una cobertura “universal” y la adecuación particular (cultural) de sus bordes mediante los que se incorpora a los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

En cuanto a los marcos normativos, la Salvaguarda pone en contradicción y en tensión la perspectiva universalizante del Programa Sumar, ya que si bien se introduce para incorporar a los pueblos indígenas, que quedan por fuera de los destinatarios “universales”, su presencia da cuenta de la incompletud de esa universalidad. Aun así, la existencia de la adecuación --como una metáfora de las discusiones revisadas sobre la estatalidad en diálogo con las luchas indígenas—permite visibilizar las posibilidades continuas en la que los límites de lo “universal” se someten a revisión.

Finalmente, en cuanto al caso situado analizado, la puesta en práctica de la adecuación devela también otras tensiones. La incorporación de agentes específicos sobre los cuales recaen las políticas de la Salvaguarda constituyen una suerte de adecuación a medias, es decir, el sistema sanitario pareciera ser preservado de su necesidad de transformación, ya que estos agentes quedan en una posición mediadora que permite articular lo biomédico con lo mapuche (de igual forma que el Estado se renueva en parte con las reformas de la década de 1990). Sin embargo, los agentes sanitarios a través de su trabajo, sus reflexiones y sus determinaciones, muestran las

porosidades existentes en los límites de lo estatal, por momentos, al posicionarse desde la práctica biomédica y administrativa de los programas para garantizar el acceso a la salud, por otros al buscar revisar estos programas al tomar decisiones desde su conocimiento como parte de estos colectivos que buscan ser incluidos para garantizar mejores condiciones de atención de la salud.

Más allá de las cuestiones a seguir siendo reflexionadas, revisadas y modificadas, desde nuestros lugares de reflexión consideramos que es necesario e importante que este tipo de políticas se sigan implementando. El trabajo cotidiano que realizan tanto los trabajadores del Ministerio de Salud, como los de los Hospitales y Centros de Salud en Jacobacci y el resto de la provincia para poner en marcha estas políticas, con sus dificultades, desigualdades y urgencias, permite que el acceso al derecho a la salud de los pueblos indígenas esté más cerca de ser un proyecto realizable que una utopía. El hecho de indagar en estos procesos permite comprender los esfuerzos y compromisos que cada política pública pone en juego.

Notas

¹Aumentó, a nivel general, de 16,6 a 16,8 por cada 1000 nacidos vivos, y en las provincias más pobres del noreste y noroeste del país la mortalidad infantil fue de hasta 25 por cada 1000 nacidos vivos.

²Se toma este año como referencia por dos motivos, por un lado, ya que en el mes de noviembre del año 2023 el Programa Sumar y el Programa Redes se unificaron, por otra parte, el cambio de gobierno nacional en el año 2023 afectó los criterios bajo los cuales funcionó el programa hasta dicho momento.

²Los centros de salud son: Atraico, Clemente Onelli, Colan Conhue, Mamuel Choique, Ojos de Agua, El Chaiful, Barrio Matadero, Barrio Ceferino, Barrio Esfuerzo Propio, Barrio San José, Barrio El Faldeo, Barrio Estadio y Juntos para Crecer. También son centros de salud los de Atraico y El Chaiful actualmente no tienen agentes de salud.

Agradecimientos

A las trabajadoras del Área de Salvaguarda de la Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Salud y a los trabajadores y las trabajadoras del Hospital Rogelio Cortizo y de sus CAPS, por los intentos de llevar adelante políticas que garanticen el acceso a la salud del Pueblo Mapuche.

Bibliografía

Alonso, A.

1994 The Politics of Space, Time and substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity. *Annual Review of Anthropology*, (23):379-405.

Banco Mundial.

2005. *Manual de Operaciones BP4.10 para Pueblos Indígenas*. Banco Mundial. Washington.

Barragan R. y Wanderley, F.

2009 Etnografías del Estado en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (34): 21-25

Briones, C.

- 2005 Formaciones de alteridad: Contextos globales, procesos nacionales y provinciales En *Cartografías argentinas: políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad*, Briones, C. (comp.). pp. 9-36. Antropofagia. Buenos Aires.
- Corrigan, P. y Sawyer, D.
1985 *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Basil Blackwell. Oxford.
- Grossberg, L.
1992 *We gotta get out of this place. Popular conservatism and postmodern culture*. Routledge. Nueva York.
- Hall, S. y Held, D.
1990 Citizens and Citizenship. En *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s*, Hall, S. y Jacques, M.(eds.), pp. 173–188. Verso. Londres.
- Lenton, D.
2014 De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina desde los debates parlamentarios (1880 – 1970), Corpus [En línea], (4) <http://journals.openedition.org/corpusarchivos/1290> (ACCESO1DEABRILDE2024)
- Lorenzetti, M.
2010 *Salud intercultural: articulaciones entre alteridad y biopolítica en las intervenciones socio-sanitarias para indígenas* Tesis de Doctorado inédita. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- 2017 Los enfoques de salud intercultural en los ámbitos de gestión e investigación en Argentina, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, (11): 148-176.
- Ministerio de Salud de la Nación
2024 *Manual Operativo y Específico del Programa Sumar*. Ministerio de Salud. Buenos Aires.
- Sabatella, M.E.
2011 *Procesos de subjetivación política: reflexiones a partir de un proyecto de medicina mapuche en Los Toldos*. IIDyPCa-UNRN-CONICET. Bariloche.
- 2021 La salud de los pueblos indígenas entre el hacer vivir y el dejar vivir: Reflexiones desde la pandemia de COVID-19. *Cuadernos Filosóficos Segunda Época*, (18). <https://doi.org/10.35305/cf2.vi18.133> (ACCESO19DEMARZODE2025)
- Sharma A. y Gupta A.
2006 *The Anthropology of the State*. Blackwell Publishing. Gran Bretaña.
- Shore, C.
2010 La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de la políticas. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10):21-49.
- Unidad de Financiamiento Internacional
2017 *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas*, Ministerio de Salud, Buenos Aires.

Capítulo 2

Malvinas y sus posguerras. Inclusiones y exclusiones en políticas estatales para ex combatientes/veteranos de guerra desde 1982 al presente

Camila Pareja

Universidad Nacional de Río Negro

1. Introducción

Hay algo problemático en comenzar a hablar de la cuestión Malvinas nombrando la Guerra como si fuera esta su piedra fundadora. A la vez, es difícil hablar de los ex combatientes / veteranos de guerra haciendo referencia nada más que al periodo en que la Guerra se extendió; entre el 2 de abril y el 12 de junio de 1982. La Guerra de Malvinas cobra sentido a la luz de otro elemento que da entidad a la “cuestión”: la causa Nacional por el ejercicio de la soberanía sobre las Islas Malvinas y territorios adyacentes, que se encuentran, desde 1833, en manos de la corona británica.¹

En el imaginario colectivo suelen aparecer dos antagónicas Plazas de Mayo. Puede ser que estemos hablando de la manifestación protagonizada por la CGT contra la dictadura el 30 de marzo de 1982, *versus* la concentración tras la noticia del desembarco apenas tres días después. También se puede hablar de la plaza con la noticia del desembarco *vis à vis* la concentración posterior a la rendición. Cada una de estas representaciones es un acercamiento a cierto tipo de narrativa construida en torno a la manera en que el pueblo argentino se relacionó con la Guerra de Malvinas.

Se ubica a la movilización luego de la rendición como la finalización abrupta de un momento de *communitas*, en donde la sociedad argentina (representada por sus ciudadanos porteños), se despertara de golpe de un sueño, inmersa en una gran perplejidad (Guber, 2012). Pero ¿qué es lo que, en todo caso, habilitó este proceso? Las primeras interpretaciones atribuyeron esta euforia a la pasión del pueblo argentino por algo que llevaba marcado a fuego en su identidad nacional: la convicción acerca de la argentinidad de las Malvinas, cuestión que trascendió los “problemas internos” que en su momento parecieron pasajera y olvidados.

En el marco de este capítulo, considero la cuestión Malvinas como la resultante de una articulación situada entre los sentidos que se atribuyen a la causa y la Guerra, lo que la constituye en un campo central para pensar la argentinidad. Es la narrativa nacional acerca del derecho del pueblo argentino a la soberanía sobre las islas lo que produce la efervescencia que se experimentó en la Plaza de Mayo. La Guerra se articuló como evento posible para la dictadura, así como estaba disponible políticamente para cualquier gobierno (Escudé, 2010), en tanto la causa reproducía, y reproduce aún hoy, un sentido de identidad nacional cohesionada. La particularidad es que la Junta Militar la llevó adelante, y esto tuvo consecuencias en la manera en que los veteranos / ex combatientes transitaron la posguerra en diferentes momentos.

Siendo así, la Guerra de Malvinas fue una guerra nacional que movilizó afectos y emocionalidades en una ciudadanía identificada con lo argentino. Esto puede pensarse desde una propuesta acerca de cómo se constituyen los estados-nación modernos. Los estados-nación, como un binomio que co-construye la pertenencia jurídica a un aparato estatal (que ejerce su poderío sobre un territorio delimitado) y la adscripción de su población a una comunidad imaginada (Anderson, 1990) en términos nacionales, administrada, a su vez, por ese aparato estatal.

En este capítulo me centraré en la manera en que el aparato estatal, en distintos contextos, se relacionó con los sujetos de la Guerra. Esta relación habla de cómo se fue dando entidad a la cuestión Malvinas en la narrativa histórica, que es el relato sobre el que el estado se legitima como sistema político productor y gestor de la ciudadanía. Para observar esta relación, analizaré el marco normativo que estipula los Beneficios Sociales para ex combatientes/ veteranos de Malvinas.

La normativa para Hall (1998) es la condensación, una intersección particular, de la pluricentralidad y la multidimensionalidad que constituye al estado en distintos momentos históricos. Por ello, a lo largo de este escrito trabajaré, primero, sobre la idea de estado y políticas públicas con que se estará abordando este caso en particular. Luego analizaré las sucesivas Leyes de Beneficios Sociales, desde 1982 al presente, primero en una escala nacional y luego en la provincia de Río Negro. Por último, pondré en diálogo estas políticas con las trayectorias de tres de mis interlocutores. Lo que estaré analizando es la construcción de la categoría de “beneficiarios” de estas leyes, y cuál es el “reconocimiento” que la normativa les otorga según el papel que jugaron en un evento de trascendencia histórica para la identidad nacional. Asimismo, trabajaré sobre cómo el régimen de inclusión/exclusión de esta construcción logra o no captar la heterogeneidad de las trayectorias de los ex combatientes/veteranos de guerra. A la vez, abordaré cómo las trayectorias de los sujetos en la posguerra se acercan o se alejan de las trayectorias ideales que la Ley fue proponiendo para sus “beneficiarios” y en qué medida estas últimas fueron constituidas con la participación de los propios sujetos de la Ley.

2. El ser y el estado

Como ya adelanté en la introducción, trabajaré sobre el estado desde su triple dimensión política: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades (Vilas, 2007), que construye ciertas tecnologías de gobierno para esta gestión (Foucault, 1976; 1999). De esta forma, es necesario que exista una definición del sujeto-objeto de las prácticas estatales de administración de la población, que se transmita y se reproduzca una matriz posible para pensar al sujeto ciudadano. Ahora bien, estos sujetos ciudadanos son interpelados por una estructura política que es pluricentrada y multidimensional (Hall, 1998), lo que quiere decir que las formas de interpelación no son unívocas. No hay que pensar en un modelo reificado de ciudadano argentino, sino en una “matriz posible” que condensa diversas, a veces hasta contradictorias, prácticas que dan entidad a la argentinidad, y que reproducen el modelo de estado-nación en su multiplicidad. Esta matriz posible es inculcada en los sujetos a través de las instituciones estatales (Althusser, 1969), y sin embargo, aquella interpelación no garantiza las formas de agencia que los sujetos adoptarán como ciudadanos del estado, puesto que a lo largo de sus vidas serán objeto de muchas y distintas interpelaciones. Esto es a lo que Rose (1996) llama “sujetificación” (la amalgama de la subjetivación y la sujeción), y que este autor lee en relación a la noción de “pliegues” de Deleuze. Las interpelaciones se van “plegando” al interior, poniéndose en relación con otros “pliegues” que se resignifican, y a su vez le dan una entidad particular a esa forma de sujeción. De esta manera, no se cuenta con un “interior esencial”, sino con repertorio de sujeciones que se subjetivan (se viven, se expresan, se experimentan) de maneras particulares, situadas.

Los individuos son interpelados en clave de una “argentinidad hiperreal” (parafraseando el concepto de “indio hiperreal” de Alcida Ramos, 1994), a la cual están sujetos por su condición jurídica de ser ciudadanos del estado. Con esta imagen de referencia atravesando sus prácticas cotidianas, incorporan una matriz de ciudadanía nacionalizada que no solo da significado a sus vivencias, sino que adquiere sentido a partir de cómo se conjuga con otras dimensiones de su experiencia vital.

En el presente trabajo, la inculcación de esta matriz es abordada en función de pensar las prácticas estatales en la elaboración e implementación de políticas de identidad, partiendo de la noción de que aquellas subyacen a la reproducción social para garantizar la legitimidad del control estatal. El estado como aparato, constituyente de una serie de técnicas de poder que estructuran los contextos en los que las personas se movilizan (Grossberg, 1992), es practicado y reproducido en lo cotidiano por sus propios ciudadanos. Retomando la noción de “maquinarias” de Grossberg (1992), tanto las diferenciadoras (sistemas de diferenciación e identificación), como las territorializadoras (regímenes de poder o jurisdicción que localizan, sitúan, emplazan lugares y espacios), que es el “vector de la inversión de la gente en la realidad” (p. 11); aquellos sistemas y regímenes interpelan a los sujetos desde sentidos “pre-sociales”, a través de experiencias de lo sensible y lo corporal en contextos cotidianos.

De este modo, el estado continúa interviniendo en su rol de gestor de la ciudadanía en nombre del bien común, en lo que el modelo de comunidad nacional tiene un peso que sigue siendo fundamental para pensar la identidad y la acción social. Estas políticas a las que se hace mención, serán consideradas en este capítulo, en términos de Pollak (1989), como un “trabajo de encuadre”.

Las políticas de identidad se centran en la constitución de un relato histórico común, en una memoria compartida acerca del “origen”. Tomando el trabajo de encuadre como un proceso de hegemonía (Roseberry, 1994), se puede considerar que este implica una negociación constante acerca de los procesos de memoria-olvido compartidos por una comunidad. Por esto, las políticas de memoria adquieren centralidad para pensar la identidad encuadrada. La memoria encuadrada se lee como un proceso, una “narrativización” que supone un conflicto por la historicidad y la imposición de marcos interpretativos. Su función es generar cohesión y pertenencia (una comunidad afectiva), seleccionando ciertos puntos de referencia que entran el sentido de la historia, y de los sujetos de y en la historia.

De esta manera, también es importante analizar el trabajo de encuadre en su contexto. A la vez de considerar los sentidos en que se inscribe la Guerra de Malvinas, en conjunto con la causa Nacional, es ineludible pensar la Guerra en un contexto de transición democrática. Como demuestra Guber en distintos trabajos (2001; 2009; 2012), las representaciones de los ex combatientes / veteranos en la inmediata posguerra quedó vinculada a lo que varios autores han denominado la “Memoria del Nunca Más” (Levín, 2003, 2012; Franco, 2012; Vezzetti, 2007, 2009; entre otros). En esta trama se produce una división, primero, entre los ex combatientes conscriptos y los cuadros militares, asociando estos últimos a los represores de la dictadura militar, en tanto a los primeros como los “chicos” que fueron llevados en contra de su voluntad hacia una guerra absurda (en rasgos muy generales). El énfasis en nombrar a los soldados como víctimas de sus superiores, que eran al mismo tiempo represores de la dictadura, respondía a la necesidad de clausurar el movimiento a través del cual los cuadros militares buscaban auto-legitimarse como “héroes” de una “gesta patriótica”, en la que la derrota era adjudicada a la torpeza militar de los conscriptos. Así, la cuestión Malvinas quedó relacionada con un “deber de Memoria” que se erigió como un bastión de la democracia y de los derechos humanos. Por esta razón, las actitudes de la oficialidad respecto a la Guerra de Malvinas y a sus sujetos por excelencia –sus protagonistas, todos aquellos quienes actuaron en el Teatro de Operaciones– se vuelven un punto central para pensar las políticas de identidad.

3. Las Leyes de Beneficios Sociales (o *quién le reconoce qué a quiénes*)

Autores como Lorenz (2006) y Guber (2009; 2012) han trabajado extensamente los procesos de organización en lo que fueron los primeros Centros de Ex Soldados Combatientes. Hay una relación muy estrecha entre las formas de reivindicación que adquieren, a lo largo del tiempo, los ex combatientes / veteranos de guerra y las actitudes que se expresan desde la oficialidad del aparato estatal. A partir de la movilización colectiva

de los ex combatientes, en principio escindida de los cuadros militares, se fueron negociando y consolidando conquistas en las demandas de reconocimiento, gratificación y contención que se expresaron en distintas políticas públicas por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales. De ellas se puede llegar a revistar la erección de monumentos, políticas de nombramiento (por ejemplo, salones, edificios, calles) fechas conmemorativas y actos oficiales, entre otras. En esta línea, me interesará centrarme en las políticas de previsión social, las Leyes de Beneficios Sociales a los sujetos de la Guerra.

Las Leyes de Beneficios Sociales comprenden, según la primera Ley formulada en el año 1984 a nivel nacional, el acceso a derechos en las áreas de salud, trabajo, vivienda y educación. La noción de “Beneficio Social” no puede ser entendida a priori, puesto que esta ha ido redefiniendo sus alcances a lo largo del tiempo. Además de los puntos que comprende la categoría, como mencioné, se presentan variaciones según la normativa provincial. Así, por ejemplo, la última Ley de Beneficios Sociales sancionada en Río Negro en el año 2022, abarca todas las áreas hasta ahora mentadas, incluyendo una pensión –que a nivel nacional se reglamenta a través de una Ley distinta a la de beneficios–, y otras más, que tienen que ver con reconocimientos que exceden el marco inicial de este tipo de política. En realidad, se trata de comprender que aquello que fue considerado pertinente de incluirse dentro de las leyes como acto de reconocimiento varió con los años. Esto estuvo ligado a la imagen reificada que se construyó sobre estado, en distintos gobiernos, definiendo cuáles cuestiones le eran pertinentes, cuáles no, y con qué estrategias se orientaba a ellas (Guiñazú, 2019). En el caso particular de la previsión social para ex combatientes / veteranos de guerra, los sentidos de las políticas públicas a ellos destinadas hablan sobre el lugar del estado en la historia nacional, y en qué medida le cupo responsabilidad por el destino de aquellos sujetos que dieron una guerra en nombre de la argentinidad sobre la que ese estado se erige.

La definición de sentidos a la hora de otorgar “beneficios” a esta franja particularizada de la población –aquellos a quienes se les reconoce como ex combatientes de la Guerra–, tiene que ver con la voluntad de cristalizar un relato determinado acerca de la única guerra nacional en la que se involucró Argentina durante el siglo XX contra un enemigo “externo”. Es así como las políticas públicas van formulando, en términos de Shore (2010), su propio mito, su propia narrativa, es decir, un marco para interpretar los sujetos a los que alude. Por este motivo, siguiendo a Guiñazú (2019), vemos que en las políticas subyace una forma de gobierno que desvela una determinada matriz de relacionamiento entre el estado y la sociedad, a la que es posible acceder observando cómo se categoriza la población a la que estas políticas se dirigen. En el caso de los veteranos / ex combatientes de Malvinas, esto cobra una relevancia particular.

Sigo a Shore (2010) cuando señala que las políticas públicas construyen activamente identidades, y son tanto simbólicas como instrumentales, aun si la instrumentalidad de las políticas pasa por aceptar las capacidades de gestión del estado nacional. Insisto acerca de que en la particularización de los sujetos de estas normativas se expresa una construcción específica del nosotros nacional, que deviene de ciertas “relaciones históricas, de fuerzas,

de condiciones y de posibilidades” (Renoldi, 2016:29). Tal como sostiene esta autora, el aporte que puede realizar la antropología al análisis de las políticas públicas consiste en explorar aquello que guía los recortes que se hacen para su ejercicio (Renoldi, 2016). En tanto una política no puede atender a todas las dimensiones que afectan a lo que se constituye como su objeto –un recorte del problema al que contesta–, la práctica antropológica pasa por poder dar cuenta de aquella selectividad de manera ampliada. En otras palabras, pensar el marco de sentido que guía la constitución de una política pública en un momento histórico determinado.

Así, considero que las Leyes de Beneficios Sociales, en distintos niveles jurisdiccionales, pueden aportar a pensar las políticas de memoria en sus contextos específicos, empezando por algo central como las definiciones de los “beneficiarios” de estas leyes. Propongo que es relevante pensar estas definiciones a la luz de criterios que pasan por términos como el “merecimiento” y las “responsabilidades”, poniendo en juego diferentes categorías que pueden considerarse dentro del espectro de actores del acontecimiento bélico²: ex conscriptos y cuadros militares, pero también los caídos y los “continentales”.³ También es significativo preguntarse a quiénes se incluye, a quiénes se excluye y por qué. Es decir, a qué demandas está dando respuesta el marco normativo que se genera a lo largo de los años, de qué sector provienen estas demandas y desde qué discurso se constituyen aquellas respuestas de la forma en que lo hacen. En definitiva, me pregunto *qué* es lo que la Ley está reconociendo y a *quiénes* se les reconoce.

Si, como explicité, el marco normativo tiene que ver con actitudes que va constituyendo la oficialidad en relación a la memoria sobre la Guerra de Malvinas, que a su vez guarda una vinculación cercana con la identidad nacional, es probable que haya ex combatientes / veteranos que puedan no sentirse representados por las imágenes promovidas por los gobiernos y/o los Centros. Cabe cuestionarse si esto guarda una relación directa con los modos y los grados de participación: en casos en los que quienes están empadronados no acuerdan con las políticas del Centro, igual no salen de la órbita del colectivo de ex combatientes, aunque sostengan una oposición abierta a aquellas posturas. Quienes no acuerdan y no agencian, de una u otra manera, la identidad del ex combatiente / veterano, quedan las más de las veces “ocultos” de estas claves de lectura.⁴

3. a. Una situación de campo para introducir el análisis de la normativa

Rubén Pablos, Director de Veteranos de Guerra de la Provincia de Río Negro, viaja periódicamente a Viedma, donde funciona el órgano central de la Dirección de Veteranos de Guerra. Esto le permite entrar en comunicación directa con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo provincial siendo que, por Ley, todas las decisiones legislativas y ejecutivas que se lleven adelante en relación a la cuestión Malvinas tienen que pasar por la consulta de los veteranos de guerra. Rubén pasa allá al menos una semana al mes. Allí funciona el equipo de trabajo que compone junto a otros tres compañeros de distintas localidades rionegrinas: General Roca, Cipolletti y Viedma.

En el año 2022, en alguna de las conversaciones que mantuvimos para coordinar un encuentro, Rubén me respondió que en ese momento estaba saliendo de urgencia a Viedma, ya que estaban votando la reforma de una Ley “muy importante”. Me había mencionado, a lo largo de ese año, que habían estado trabajando durante mucho tiempo en las modificaciones a la Ley de Beneficios Sociales provincial, de manera en que los veteranos que formaban parte de los cuadros militares quedarán incluidos en los beneficios en igualdad de condiciones, junto con los ex conscriptos. Esto me había llamado la atención puesto que tanto Rubén como M., una joven que trabaja en la Dirección, advirtieron que la situación jurídica diferencial de los veteranos en cuanto a la percepción de pensiones de guerra estaba influyendo en la manera en que se desarrollaban los congresos provinciales anuales de ex combatientes. Notaban una menor participación en aquellos que eran reconocidos por la Ley con una retribución desigual respecto a los ex soldados. La modificación apuntaba a un argumento de integración entre ex combatientes que tenía que ver con la percepción que tenía el equipo de trabajo de la Dirección acerca del papel de la causa: la unidad nacional.

Esta continuidad planteada entre el nivel de integración del colectivo de ex combatientes y el fundamento mismo de la causa nacional por la soberanía, me hizo poner atención a la manera en que la definición de sentidos acerca de los ex combatientes en la letra de la Ley de Beneficios estaba actuando, en última instancia, en el desenvolvimiento de la causa en la esfera pública. Y esto, a su vez, retroalimentaba la base misma del reconocimiento por el que se abogaba desde el discurso de la Dirección. Mientras más fuerte fuera, en el imaginario social, la legitimidad de la causa sobre la que se llevó adelante la Guerra, más cerca se encontrarían los veteranos de un debido reconocimiento.

El desplazamiento que se efectuó con la sanción de la Ley 5572/2022 provocó que comenzara a indagar en las distintas versiones de la Ley. Guber (2001) y Lorenz (2006) dan cuenta de los procesos de movilización a través de los que se consiguió la sanción de las primeras Leyes de Beneficios a nivel nacional. Estos autores trabajan, además, las maneras en que se fueron nucleando los ex combatientes / veteranos en distintos tipos de entidad organizativa, y cómo éstas desplegaron sus discursos y sus recursos en función de los diálogos que pudieron establecer con el estado nacional en diferentes contextos sucesivos. Otro aporte crucial es el de Daniel Chao, quien en sus trabajos aborda políticas públicas de la posguerra que se vinculan, de un modo u otro, a la cuestión Malvinas, y lo hace fundamentalmente a partir del concepto de gubernamentalidad. Chao (2015a, 2015b, 2020, 2021) va trabajando sobre distintas disputas que se suscitan en torno a la manera en que, desde discursos estatales, se va moldeando la cuestión Malvinas y el “Problema de los Veteranos/Excombatientes”, justamente, como “Cuestión de Estado”. Esto lo hace a partir de diversos conflictos que se van suscitando en el seno de la cuestión: el gobierno de los cuerpos sepultados en Darwin, el problema con los “movilizados” (o continentales), el derrotero de la Fuerzas Armadas, y en general acciones de reconocimiento del estado, ligadas sobre todo a la previsión social. Ahora bien, la elaboración de Chao se centra más que nada en políticas y discursos de carácter nacional circunscriptas a la provincia de Corrientes y/o de Entre Ríos, lo que otorga la especificidad que adquiere este estudio al

situarse empíricamente en una provincia del sur patagónico. Tomando en cuenta estas contribuciones, dado el carácter del sistema jurídico argentino, comenzaré repasando la legislación nacional, la cual enmarca las leyes provinciales que consideraré para este análisis. Seguidamente me concentraré en el marco normativo rionegrino.

3. b. Zonas de exclusión, zonas de inclusión. Según la legislación nacional.

En 1984 se sancionó la primera Ley Nacional, número 23.109, tratada a nombre de “Beneficios para ex combatientes que han participado en acciones bélicas en el Atlántico Sur”. En el cuerpo de esta Ley se define a las “Personas Comprendidas” como “ex soldados conscriptos”. En su Decreto Reglamentario (509/88), no sancionado sino hasta 1988, aparece ya una tercera denominación: “veterano de guerra”. Además, circunscribe esta categoría a aquellos que hayan quedado dentro de la jurisdicción de lo que fue determinado como el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), “que abarcaba la plataforma continental, las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y el espacio aéreo correspondiente”.



(Figura 1: Jurisdicción del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur, definida en el anexo "D" del Plan Esquemático 1/82 "S" del Comando del TOAS (cf. Informe Oficial del Ejército Argentino)

FUENTE: <http://www.aposmalvinas.com.ar/maptoas.htm>

Esto marca una diferencia con una disposición previa, sancionada en el año 1982. La Ley 22.674 consistía en la constitución de un “Subsidio extraordinario a las personas que resultaren con una inutilización o disminución psicofísica permanente como consecuencia de su intervención en el reciente conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” (Fundamentos Ley 22.674, 1982). En esta Ley no se contempla una retribución solamente para las personas que hubieren actuado en el TOAS sino también en la zona de despliegue continental. Esto no volvió a aparecer en legislaciones sucesivas. Ya en el año 1982 se estaba instaurando un reconocimiento a la figura de los “movilizados” y/o convocados al sur del Paralelo 42, los “continentales”. Todavía hoy se sostiene esta disputa por el reconocimiento, que se respalda en el Decreto Nacional 739/89 y que considera

“como Operaciones Militares Efectivas las realizadas por las Fuerzas Armadas en defensa de las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur e Islas Sandwich del Sur en el período comprendido entre el 2 de abril de 1982 y el 15 de junio de 1982, fecha de iniciación de las acciones y de alto el fuego respectivamente.” (Decreto Nacional 739/89. Argentina. B.O.6/6/89)

Si bien, dentro del espectro ambiguo de las “operaciones” podrán incluirse las acciones de despliegue de fuerzas continentales, las delimitaciones explícitas de los destinatarios de las subsiguientes leyes de Beneficios no dejaron lugar a dudas. Los “continentales” continuaron -y continúan- sin ser considerados dentro de la categoría de “ex combatientes”.

Como mencioné antes, la Ley de 1984 prevé su aplicación en 4 distintas áreas: salud, trabajo, vivienda y educación. La primera ampliación, sancionada en 1989, corresponde al acceso de oficiales, suboficiales y civiles a las disposiciones de la Ley 23.109 respecto a educación y vivienda (Ley 23.701). Sin embargo, todavía no los considera como “beneficiarios” propiamente dichos ya que no son incorporados en la definición del artículo 1, sino que se les nombra por añadidura en los artículos que hacen referencia a las áreas mentadas.

La reglamentación de esta primera Ley (Decreto Nacional 509/88) determina que será el Ministerio de Defensa el encargado de expedir los certificados únicos de “veterano de guerra”. A la vez, será cada Fuerza la que disponga de los registros según los cuales se expedirán cédulas de llamada a todos los ex combatientes del territorio nacional. Será en 1988, mediante este llamado, que actuará por vez primera la “Junta de Reconocimiento Médico”, cuya tarea sería la de “determinar el estado actual, secuelas y tratamiento del paciente” (Letra Decreto 509/88, 1988). Asimismo, aparece una primera figura de retribución monetaria –además de las otorgadas según el grado de discapacidad determinado por la Junta médica– en forma de “beca” para aquellos “beneficiarios” que desearan continuar con sus estudios. Es preciso detenerse en este movimiento ya que muchos ex combatientes, a su regreso, no deseaban, o no podían, continuar con sus estudios. En este sentido, no se les ofreció otra alternativa para reinsertarse socialmente, lo que también habla de la idealización de las trayectorias para los varones jóvenes de los ‘80, consistente en la profesionalización.⁵

En 1990 se sancionó la Ley 23.848 de Pensión Vitalicia, otorgada

“a los ex soldados combatientes conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate, en el Conflicto del Atlántico Sur y civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, debidamente certificado por la autoridad competente que determine la reglamentación.” (Ley Nacional N° 23.848/90. Argentina. B.O.19/10/90)

Acá los “beneficiarios”, además de ser los ex conscriptos, son también los civiles; todavía no se atiende a la figura de los militares. A su vez, resulta pertinente preguntarse por el alcance de las “efectivas acciones bélicas de combate” y por las definiciones que a esta noción otorgan las distintas Fuerzas, pues no todos los “veteranos” habrían participado de ellas, aun estando dentro del TOAS. Hasta 1994, con la modificación a la Ley 23.848 (Ley 24.343), el criterio de delimitación del destinatario era el involucramiento en acciones directas, a diferencia de los civiles, que debían solo constar de su presencia en los lugares donde se llevaron adelante aquellas acciones. Con la nueva disposición, el criterio pasa a ser geográfico. Y no solo eso, sino que en la modificación se incorpora a los cuadros militares, siempre y cuando hayan sido dados de baja de sus Fuerzas de origen y no gocen de pensiones de retiro. La Ley modificatoria de esta última (24.652/96), sancionada dos años después, echa atrás la inclusión de los cuadros militares, pero mantiene una definición que sí había aparecido en la de 1994: son “beneficiarios” los ex conscriptos que se encontraban destinados al Teatro de Operaciones Malvinas (TOM) –esto vuelve a abrir la puerta a los “continentales”–, o que hubieran entrado efectivamente en combate en el TOAS. Se mantiene la inclusión de los civiles, pero solamente en tanto estos hubieran prestado servicio y/o apoyo en los lugares mencionados.

Un año después de la 24.652/96, se sanciona una Ley complementaria que extiende, definitivamente, el beneficio de la pensión de guerra –ya no “pensión vitalicia”, como había sido nombrada en las primeras versiones– a los oficiales y suboficiales “que se encuentren en situación de retiro o baja voluntaria y no gocen de derecho a pensión alguna en virtud de la Ley 19.101 y sus complementarias” (Ley nacional 24.892/97).

En todos los casos sigue siendo el Ministerio de Defensa el encargado de generar los listados y expedir certificados únicos de “veterano de guerra”. A partir del 2004, mediante el Decreto 1357/04, se designa a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para hacerse cargo del “otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones no contributivas a los “veteranos de la Guerra del Atlántico Sur y a sus derechohabientes”. Algo sumamente relevante de este decreto es la inclusión del artículo 6:

“Los veteranos de guerra que hubieran sido condenados o resultaren condenados por violación de los derechos humanos, por delitos de traición a la Patria, o por delitos contra el orden constitucional, la vida democrática u otros tipificados en los títulos IX, cap. I; y X, cap. I y II, del Código Penal, no podrán ser beneficiarios de las pensiones de guerra a que se refiere el presente decreto.” (Decreto 1357/04. Kirchner, N. Presidente de la Nación. Argentina. B.O.06/10/04)

Este artículo introdujo en la normativa, por primera vez desde 1982, una conexión entre los cuadros militares que actuaron en Malvinas y lo sucedido en el continente durante el período dictatorial. A la salida de la dictadura, como ya describí en este trabajo, uno de los

motivos de silenciamiento respecto de la derrota en Malvinas fue impedir que las FFAA utilizaran a la guerra en tanto “gesta patriótica” para legitimarse y limpiar su imagen. Cuando en 1987 Alfonsín llamó “héroes” a los cuadros medios sublevados en Semana Santa, abrió la puerta a que la cuestión del heroísmo en la Guerra de Malvinas tendiera un puente entre la institución militar y la sociedad civil, conviviendo democráticamente, evitando el conflicto abierto. Sucesivos eventos profundizaron en este sentido: las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, y los indultos presidenciales a los comandantes del Proceso en los '90. Además, como se desprende de la normativa relevada en el presente capítulo, para los veteranos/ex combatientes pertenecientes a las FFAA hubo un reconocimiento cada vez más amplio, más allá de la inicial subordinación al que se fue otorgando a los ex conscriptos. Cuando asumió la presidencia Néstor Kirchner, inició un proceso de estatización del “deber de Memoria”. Así, sin cortar el puente entre la sociedad civil y la institución militar, estableció una clara vinculación entre el personal que desplegó acciones represivas en el continente y el que desplegó acciones bélicas en las Islas. Se trataba de las mismas Fuerzas Armadas, en los dos espacios. Sin dejar de reconocer la actuación del personal militar, excluyó del “heroísmo” a aquellos que se hubieran desempeñado como represores. En este sentido, el mensaje es claro respecto de a qué se le atribuye heroísmo: la defensa de la soberanía nacional, de la patria, del pueblo argentino y la vida democrática. El rol de las Fuerzas Armadas es, justamente, servir a estos propósitos. De esta manera, aquellos sujetos que se hubieran subvertido contra el pueblo, no podían ingresar en esta categoría.

Por último, cabe destacar tres puntos del Decreto nacional 886 del año 2005. Primero, que las pensiones de guerra pasan a denominarse oficialmente "Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur". Segundo, que hace compatible la percepción de esta pensión, de manera explícita, con las retribuciones propias estipuladas en leyes destinadas a aquellos ex combatientes que hubieran sufrido incapacitaciones parciales o totales a raíz de su participación en el conflicto bélico. Por último, que extiende el beneficio a los cuadros militares sin observancia de lo que se hubiera aclarado en versiones anteriores de la Ley y los decretos reglamentarios.

3. c. ¿Legislación de vanguardia? El caso de Río Negro

Río Negro es de las provincias que menos atención ha recibido en los trabajos que abordan la cuestión Malvinas. A diferencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de las provincias que conforman el Noreste Argentino (NEA), ambos lugares en donde hubo una rápida organización de ex combatientes para la consecución de derechos relativos a los contemplados en los Beneficios Sociales nacionales, en la Patagonia los procesos de movilización y de colectivización resultaron algo más tardíos. Esto se debe, en parte, a que había menos ex combatientes en las provincias del sur que en el centro y el norte, y la mayoría de los que habitan hoy, en Río Negro al menos, son oriundos de otros puntos del país. En ese sentido, podría decirse que la actuación de los centros provinciales en Patagonia fue más “discreta”.⁶ Todo esto no evitó que Río Negro lograra posicionarse a la vanguardia

en términos legislativos en lo atinente a la Cuestión Malvinas (Rubén Pablos, comunicación personal).⁷

En cuanto a los Beneficios Sociales, fue en 1986 que se promulgó el Decreto 125, el primero en aludir a este asunto. El decreto define a sus destinatarios como “ex concriptos que hubieran participado en el TOAS”, y excluye, de manera explícita en su artículo segundo, al “personal movilizado que permaneció en el continente”. Aquello presenta una distancia relativa a lo legislado a nivel nacional que, como se vio en el apartado anterior, mantenía una posición ambigua respecto a este punto.⁸

Al igual que la Ley nacional de 1984, este Decreto dispuso beneficios para las áreas de salud, trabajo, vivienda y educación. Recién en 1993 se sancionó la primera Ley (2.584) que define a sus “beneficiarios” como los ex concriptos que hayan participado en acciones bélicas dentro del TOAS”. Además de las áreas consideradas en el Decreto 125, añade la “Pensión graciable” e “Impuestos y tarifas”. En una modificación en ese mismo año, se añade a la definición la condición de acreditar residencia en la provincia a la fecha de sanción de la Ley, aparte de tener que presentar un certificado que denote su condición de ex concripto expedido por el “Departamento Malvinas” de la Fuerza correspondiente; figura que aparece por primera vez en la legislación. Además, la Ley designa al Ministerio de Gobierno para confeccionar el “registro de beneficiarios”.

La siguiente modificación (Ley 3.114/97) vuelve a colocar al Ministerio de Defensa como entidad que debe expedir los certificados de veterano de guerra, y añade “Transporte” y “Tierras Fiscales” a los beneficios, esta última como una alternativa al acceso a la vivienda estipulado por Ley. Añade, asimismo, a los derechohabientes de los fallecidos durante el conflicto como “beneficiarios” de una pensión graciable. A la vez, la modificatoria de 1999 incluye a estos últimos en la definición misma de los destinatarios de la Ley, no solamente en el inciso acerca de la pensión.

Algo relevante de la Ley de 1997 es que crea, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Asuntos Sociales, la Coordinación del Ex Combatiente, cuyas funciones son:

“1) Asumir la representación como único órgano reconocido a tales efectos. 2) Llevar el registro del ex combatiente. 3) Coordinar la aplicación de un programa de control y seguimiento psicofísico con las autoridades sanitarias provinciales y/o nacionales. 4) Realizar todo aquello que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los fines de esta ley y su reglamentación.” (Ley provincial 3.114/97. Río Negro. B.O.25/8/97)

Posteriormente, mediante la Ley nº 3.307/99 se crea el cargo de Coordinador para esta entidad. A la vez, se profundiza sobre las condiciones de acceso a los beneficios en el área de vivienda, buscando afectar aquellos casos en los que los ex combatientes no lograban acceder al beneficio por no cumplir con los requisitos estipulados. Además, el estado extiende las gestiones por impuestos y tarifas ante las empresas privadas. Por su parte, la Ley 3.639/02 extiende la definición de beneficiario a los civiles que participaron en las acciones bélicas.

En 2006, la Ley 4.122 produjo un cambio en el artículo 3 de la 2.584, previamente modificada por la 3.307/99 y la entidad de la Coordinación fue reemplazada por la creación de la Dirección de Veteranos de Guerra dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno. Esto constituye un hito ya que a partir de entonces la entidad que representa provincialmente a los ex combatientes / veteranos de guerra pasa a estar dentro del organigrama institucional, lo que permite un diálogo más fluido con los ámbitos de gestión estatal desde los que se puede dar pie a proyectos y propuestas (Rubén Pablos, comunicación personal).

En el año 2007 la Ley introduce, por primera vez, a los oficiales y suboficiales en la categoría de “beneficiarios” –de toda la Ley, no solamente de algunos incisos–, siempre y cuando estos no se encuentren afectados por el artículo 6 del decreto presidencial de 2004, ya citado en este capítulo. Al mismo tiempo, quienes acceden a los beneficios tienen que acreditar su residencia en la provincia con una antigüedad no menor a cinco años, además de resultar incompatible con la percepción de beneficios similares de otras jurisdicciones.⁹ La siguiente modificatoria, en 2014, aclara que los cuadros militares quedan entendidos como “beneficiarios” siempre y cuando no perciban “retiro jubilatorio de la Fuerza Armada a la que perteneció”. En esta Ley, la 4.969/14, también menciona que los beneficios que se le brinda a los cuadros militares son menores que aquellos que se les otorga a los ex conscriptos. Por ejemplo, en lugar de recibir una pensión equivalente a 3 salarios mínimos, vitales y móviles, equivale a 1. En esta modificación, además, se extienden las atribuciones de la Dirección de Veteranos de Guerra y del cargo de Director en sí mismo. Del mismo modo, se incluyen artículos que refieren a cuestiones que aluden a la participación de los Veteranos en asuntos legislativos que tengan que ver con la cuestión Malvinas, y

“se invita a los municipios a considerar que al momento de dar nombre a calles y espacios públicos, sean tenidos en cuenta soldados conscriptos héroes nacionales de Malvinas y de los beneficiarios comprendidos en el art. 1 inciso a) de la presente, teniendo en cuenta a aquellos que vivan en el lugar.” (Ley 4.969/14. Río Negro. B.O.3/7/14) (10)

Además, se dan indicaciones acerca de los procedimientos oficiales ante el fallecimiento de un ex combatiente / veterano en una localidad, efemérides relativas a la Cuestión Malvinas, y participación de los veteranos / ex combatientes en fiestas y actos oficiales. Todo esto constituye una ampliación extraordinaria de aquello comprendido como Beneficios Sociales. Por último, la más reciente modificación a la Ley en 2022 consta fundamentalmente, como mencioné antes, de la inclusión de los cuadros militares en igualdad de condiciones dentro de los “beneficiarios”.

Cabe mencionar que, de todas estas leyes, solo la de 2014 fue reglamentada. Esto permitió dar existencia efectiva a la Dirección, lo que evitó que se cerrara –como así lo hicieron distintos organismos que no estaban reglamentados cuando asumió el gobernador Carlos Soria, sucedido por Alberto Weretilnek tras su fallecimiento.¹¹ Esto puede ser interpretado como la puesta en valor de la Dirección de Veteranos de Guerra como institución, junto a la expresión pública de un mayor compromiso en la visibilización de la cuestión Malvinas – al menos en el sentido que pregonaba el grupo activo de la Dirección– como puede constar en la modificación de la Ley que se llevó adelante en el 2014.

4. La Guerra invisible

En vinculación con todo lo expuesto hasta ahora, referiré a la manera en que distintas trayectorias de mis interlocutores pueden aparecer más o menos cerca de lo normado en distintos momentos. En concreto, me centraré en tres experiencias que comparten una premisa similar: durante los primeros años de la posguerra existió una sensación de soledad.

Fuera o no la guerra una estrategia política de la Junta Militar presidida por Leopoldo Galtieri para mantener a flote el régimen militar, lo cierto es que los ex concriptos fueron, en el contexto de la transición democrática, relegados en los márgenes por una voluntad de la sociedad argentina de ‘desmilitarizarse’ (Guber, 2001). Bajo esta luz, los ex combatientes / veteranos eran el espejo en el que nadie se quería ver reflejado. Eran militares para los civiles, y viceversa, y también eran jóvenes que en lugar de estar aprendiendo a vivir tuvieron que idearse una manera de sobrevivir con la guerra y el olvido a costas.

Asimismo, se dibuja una segunda etapa a partir de los años 90, cuando el presidente Carlos Menem impulsó políticas de reconciliación con las Fuerzas Armadas de cara a la implementación de un modelo económico y social que produciría otras violentas transformaciones en el país. En este sentido, propiciar la “reconciliación” no pasó solamente por los indultos presidenciales a los comandantes de la dictadura, sino por perpetuar un sentido que ya había sido introducido por el presidente Raúl Alfonsín durante los levantamientos de los carapintada: los militares también son “héroes de la Guerra de las Malvinas”.¹² Así, si bien paulatinamente comenzó a expresarse un mayor reconocimiento por parte de actores políticos de los gobiernos democráticos, este suele ser señalado por mis interlocutores como “migajas”.¹³ En Río Negro, fue este el momento en que los veteranos / ex combatientes comenzaron a movilizarse para hacer efectivas las demandas como incipiente colectivo. Sin embargo, el personal militar tardó en sumarse a este proceso de organización, ya que en su mayoría no habían hecho efectivo el pase a retiro. Durante esta etapa, la inclusión de los cuadros militares no fue un tema central para el proceso de organización de los veteranos / ex combatientes en Río Negro, por lo que se mantuvo de manera más sencilla, abiertamente, una posición marcada dentro de la categoría de “ex soldados” o “ex concriptos”.

Un tercer momento, que comprende desde el inicio del mandato presidencial de Néstor Kirchner al presente, se caracteriza por una apertura inusitada en el reconocimiento y el otorgamiento de Beneficios Sociales a los ex combatientes / veteranos de guerra. Una de las más importantes reformas al régimen de beneficios fue dada por los decretos presidenciales de 2004 y 2005. Más allá de esto, los gobiernos kirchneristas estatizaron el “deber de memoria” en relación a los eventos traumáticos que habían signado el pasado reciente argentino, implementando para esto una gran cantidad de políticas que abrazaron la lucha de los derechos humanos.

Sin embargo, cabe mencionar que la periodización de las políticas nacionales no se sincroniza necesariamente con los procesos de organización en la provincia de Río Negro.

Por parte de los veteranos / ex combatientes de este lugar, existe un reconocimiento respecto de que los gobiernos kirchneristas fueron los que más compromiso han mostrado con la cuestión Malvinas en el ámbito nacional. No obstante, aquellos que ocupan lugares de representación, realizan una reivindicación más explícita hacia los recientes gobiernos provinciales ya que consideran que se adecuaron mejor a las demandas de los sujetos.

Es decir, hay una valoración positiva sobre la labor del gobierno nacional en lo que refiere la profundización de la reivindicación de la Causa que es sostenida, en mayor medida, por los ex combatientes / veteranos, quienes suelen estar apartados de los Centros.

Voy a detenerme en los sentidos promovidos por esta visión a partir de dos producciones audiovisuales que estrenó el Canal Encuentro durante el año 2012.¹⁴

La primera producción se trata de un episodio de la tercera temporada de una serie animada infantil, transmitida en la cadena de televisión Pakapaka: “La asombrosa excursión de Zamba en las Islas Malvinas”.¹⁵ En él se pueden identificar tres tipos de figura: un piloto de la Armada, soldados conscriptos y el Teniente General que, implícitamente, alude a la figura de Galtieri. El episodio muestra un grupo de jóvenes soldados argentinos que se enfrenta a las fuerzas británicas. Se hace hincapié en el heroísmo de los soldados, que se muestran atravesando situaciones de hambre, frío y enfrentando al enemigo a pesar de la inferioridad de sus armamentos. Los momentos en los que Galtieri aparece, lo hace para dar órdenes a distancia, ocasión en la que se representa su desidia, su torpeza y hasta su profunda confusión, ridiculizándolo a través de lo absurdo de las directivas que da a la tropa. La única otra figura que representa a los cuadros militares es la del piloto, quien está en medio de una misión para atacar un portaaviones inglés. La única referencia a su pertenencia a las Fuerzas Armadas es el escrito “Armada” que aparece en el cuerpo del avión. Por otra parte, se hace énfasis en que los soldados son “gente común” vestida con uniforme verde que fue enviada al frente de batalla. Hacia el final del episodio, mientras se oye la Marcha de las Malvinas, se observa a los soldados caídos en el cielo malvinense, delante de una bandera argentina y junto a los generales San Martín y Belgrano, indicando así su incorporación en el panteón nacional.

La segunda producción se trata de una serie documental llamada “Malvinas. La historia de la usurpación”.¹⁶ Me centro en el primero de los cuatro episodios, acerca del Informe Rattenbach, ya que en los otros no aparecen representaciones de los ex combatientes/veteranos de guerra.¹⁷ En el documental, realizado sobre testimonios, recreaciones e imágenes de archivo audiovisual, pueden identificarse tres figuras que se añaden a las ya mentadas para el episodio de Zamba. Aparte de los soldados, tenemos a los oficiales, los suboficiales y a un médico prestando testimonio para la confección del Informe –en escenas recreadas del año 1982–. Además de mencionar a los pilotos, aparecen los oficiales superiores o altos mandos. Estos últimos, que en la serie infantil aparecen “aglutinados” en la figura de Galtieri, son el eje de esta producción ya que el énfasis está colocado en la crudeza con que el Informe Rattenbach juzga a los altos mandos por una cadena de acciones en lo que el documental define como “un relato de torpezas, soberbia y traición”. A ello se añade la ignorancia de los oficiales superiores en materia de

geopolítica. Tres testimonios son relevantes en este episodio: dos excombatientes del Centro de Ex Combatientes de las Islas Malvinas (CECIM) de La Plata y un Coronel retirado participante del Centro de Militares para la Democracia Argentina.¹⁸ Por una parte, el CECIM La Plata es reconocido a nivel nacional por ser uno de los Centros más combativos, habiendo mantenido una actitud denunciante e inclusive litigante en causas llevadas adelante por delitos cometidos en Malvinas.¹⁹ A diferencia de otros Centros, nunca ha incorporado activamente a miembros de las Fuerzas Armadas y sostienen una postura que comparten algunos de mis interlocutores en cuanto a sentirse, o haberse sentido, víctimas de la dictadura militar y su “manotazo de ahogado”. En el documental, se acusa a la dictadura de confundir una “causa justa” con una instrumentación coyuntural de la misma para salvar al proceso militar de su hundimiento. En cuanto al Coronel (retirado) del CEMIDA, nunca se aclara si es ex combatiente/veterano o no. Se arma un gradiente de responsabilidades y heroísmo de los participantes de la Guerra, en donde la pregunta que se busca responder es: ¿quién debe hacerse cargo de estas muertes?

Según va apareciendo en el documental, los soldados y los caídos –y en los caídos no hay distinciones entre soldados y personal de FFAA– no poseyeron ningún tipo de control y tampoco conocimiento acerca de los acontecimientos. Ellos pelearon aguerridamente en pésimas condiciones, contra múltiples enemigos: el hambre, el frío, los ingleses y sus propios superiores. Los médicos se colocan en la misma situación, aunque apenas sí son mencionados. A los superiores cabe toda la responsabilidad y la condena, ya que además se los vincula directamente con la dictadura militar y el terrorismo de estado. La ambigüedad se introduce a través de dos actores clave: por un lado, los cuadros medios de las FFAA (oficiales y suboficiales), por otro los pilotos. En cuanto a los primeros, no se consigue establecer un juicio tan tajante como con los soldados conscriptos y los altos mandos ya que el grado de conocimiento y de control que tenían sobre el desarrollo de la guerra es, cuando menos, relativo. Se encuentran en una situación indefinida puesto que, como expresan algunos de mis interlocutores, entre los cuadros medios “tenés de todo”: aquellos que pelearon hombro con hombro con los conscriptos, durmieron en las trincheras, padecieron la falta de recursos y la desinformación, tuvieron actitudes de valor y arrojo. También hubo oficiales que torturaron a sus subalternos, los hicieron “bailar” como en el servicio militar, se quedaron detrás de los soldados durante los enfrentamientos, los privaron arbitrariamente de raciones de comida y de comunicación. Si bien se muestra esta ambivalencia, el documental se inclina por una representación que acerca a estos actores al rango de “superiores”, escindidos de los conscriptos.

Sobre los pilotos, conviene recordar, tal como advierte Lorenz (2006) que “por su papel en el combate [la FAA] desplegó fundamentalmente personal de cuadros” (p. 77), a diferencia de las otras dos armas cuya fuerza movilizaba estaba compuesta principalmente por conscriptos. Este autor, que realiza un análisis sobre la prensa argentina durante el período de la Guerra, señala que, a partir del 1 de mayo, luego del bautismo de fuego, las acciones de los aviadores argentinos fueron ganando cada vez más espacio en los medios nacionales y la propaganda oficial. El grueso de las noticias sobre la guerra fue ocupado por los pilotos, que tuvieron un desempeño destacado por el tipo de acciones de combate que fue capaz

de desplegar el bando argentino frente a la posición británica. En este sentido, al inicio de la posguerra se destacó su actuación por sobre la del Ejército y la Armada, rescatando la “formación profesional” de los aviadores en oposición a las falencias de instrucción y desempeño de los conscriptos, como muestra Lorenz al analizar declaraciones del comandante de la FAA (p. 189). Según este autor, el reconocimiento de los aviadores argentinos que participaron del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur asciende a una escala mundial, lo que les otorgó aún mayor legitimidad.

“Al refugiarse en la apelación al profesionalismo y a las virtudes de los “caballeros del aire”, la Fuerza Aérea argentina se colocaba por fuera del generalizado clima de denuncia por violaciones a los derechos humanos. Los aviadores emergieron del período dictatorial relativamente poco asociados a las brutalidades perpetradas durante la represión. En el imaginario de la época, su participación en la masacre es poco conocida [...]” (Lorenz, 2006:189)

Muchos años después, esta representación se constata en el episodio de Zamba y en el documental. Esto muestra que algunos sentidos sedimentados en la transición democrática fueron instaurados y persisten, décadas después, en el imaginario popular. En particular, estas representaciones impulsadas por la FAA sobre su propio papel en Malvinas, solapando de esta manera su participación en la represión ilegal, fueron retomadas por un gobierno que actuó desde discursos signados por los significantes de la “Memoria, Verdad y Justicia”.

Este discurso, promovido oficialmente desde el gobierno nacional, coloca a la Guerra de Malvinas en una misma cadena de significantes que lo une con los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar. Los responsables máximos por las muertes producidas en ese periodo, condenados, son excluidos del reconocimiento de haber combatido en la Guerra. La opinión acerca de los cuadros militares subalternos depende de sus actuaciones particulares, por las que pueden o bien ser condenados, o bien redimidos, aunque la primera actitud es de sospecha ya que se los asocia, en primera instancia, a su participación en la “guerra contra la subversión”. Los soldados conscriptos se muestran en el documental en imágenes de archivo que alternan risas y emoción por estar en Malvinas, con muertes, mutilaciones y congelamientos. Es decir, son chicos jóvenes e ingenuos: no podían esperar, siquiera imaginar, lo que tenían por delante al ser llevados a las Islas. Fueron las piezas de un juego que comandó la Junta Militar y que al volver “se diluyeron” producto de una práctica común de la dictadura: la del ocultamiento. El gobierno kirchnerista, a través del reconocimiento material y simbólico, buscó sacarlos de ese olvido histórico perpetrado por un estado que los usó y luego los libró a su suerte.

Ahora bien, la representación que se construye para otorgar el reconocimiento coloca a los soldados en un lugar pasivo. Son víctimas de la dictadura, que los envió al frente a morir, pero también son héroes. El honor y la gloria son reservados a los caídos, mientras que el heroísmo es un producto de una obligada entrega a la posibilidad casi certera de la muerte. Esto choca con dos tipos de discurso de mis interlocutores. Por un lado, están aquellos que sienten orgullo por haber servido a la patria en el conflicto con Gran Bretaña, lo cual consideran un deber histórico al que, circunstancialmente, ellos fueron llamados: servir a la

patria frente al enemigo extranjero. También choca con otro tipo de discurso, que se pregunta: ¿hay heroísmo, hay honor, hay gloria en un sacrificio que uno no eligió hacer?²⁰ Las representaciones propulsadas por el kirchnerismo reúnen demandas de tan diversos posicionamientos dentro del colectivo de ex combatientes que, a pesar de ser inconsistentes con muchos de los discursos, también logran dar respuesta a un amplio espectro de demandas devenidas de una extendida situación de estigma y olvido.

Me refiero aquí a la expresión más común de los ex combatientes/veteranos acerca de la actitud estatal: el hecho de que “les dio la espalda”, “no garantizó su reinserción social”. Siendo que la manera de representarse este abandono también es muy particular en cada ex combatiente/veterano de guerra, también es complicado establecer una temporalidad general para estos procesos. El duelo pasa no solamente por el hecho de que “cada uno vivió una guerra diferente”, sino también por el escenario en donde se le dio sentido a esa experiencia. De la misma forma, la idea de la reinserción social no es transparente, sino que se significa a partir de imaginarios sobre trayectorias de vida “ideales” o “correctas” para distintos sujetos, lo que da lugar a una lectura más detenida de las posibilidades e imposibilidades experimentadas para esta reinserción. Desde el final de la guerra hasta el presente, múltiples posguerras se desarrollaron. Las medidas tomadas por los gobiernos en distintos momentos calaron de diferentes formas en cada uno de estos procesos.

Luis volvió a su barrio en Quilmes y empezó a trabajar en Capital Federal, hasta que conoció a su pareja y se mudó con ella a Bariloche a fines de los ochenta. Alrededor del mismo período, Rubén, que había dejado sus estudios universitarios, partió de Quilmes hacia Bariloche, buscando una vida más tranquila y cercana a la naturaleza. José ya era de la ciudad, a ella retornó luego de la baja en el servicio militar y es en donde vive hasta el día de hoy. Según mis conversaciones con ellos, ninguno de los tres accedió a los beneficios de las áreas de “vivienda”, “tierras fiscales” o “educación”, particularmente, pero sí se encuentran afiliados a la obra social asignada por la Ley y reciben una pensión graciable. Respecto al trabajo, cada uno aprendió y ejerció oficios diferentes.

Empezaron a juntarse paulatinamente. Comentan que fueron los familiares, en un principio, los que los impulsaron a encontrarse. En un primer momento eran pocos, alrededor de seis o siete. Cuando se enteraban de que había otro ex combatiente en la ciudad se acercaban a invitarlo a participar de las reuniones que tenían. Hay algo importante que tiene que ver con la sensación, en común, de que durante los primeros diez años la sociedad les dio la espalda. Esto aparece canalizado, principalmente, en la experiencia sobre la dificultad de encontrar trabajo y reinsertarse socialmente a través de eso.

Nadie sabía cómo tratarlos, dice Rubén, y pienso, en función de sus palabras, que ni siquiera ellos sabían cómo tratarse a sí mismos. Hay cosas que no se saben expresar, que es difícil transmitir y que, aun buscando las mejores herramientas para comunicarse, puede que no lleguen a hacerse comprender. Son cosas que podían hablar solo entre ellos. Por esto, comenzar a encontrarse tuvo una primera función: hallar intersticios en donde la experiencia propia cobraba sentido una vez que hacía eco en la experiencia de los demás. Un espacio en donde aquellas cosas inenarrables podían formularse en un lenguaje en que

lograba ser oído y comprendido. De esto devino una segunda función, que fue la de dar cuenta de ese estado relativo de aislamiento y abandono respecto a la experiencia de la Guerra y empezar a “agitar” la bandera de la responsabilidad estatal por el acceso a derechos como los que se formulan en la legislación.

Este grupo tomó la tarea de garantizar que los ex combatientes que conocían accedieran a los derechos mencionados. Particularmente las tres experiencias que trato acá conformaron el grupo desde sus inicios. No obstante, resalto que, en las trayectorias para la consecución de estos beneficios las ideas de “merecimiento” y “reconocimiento” funcionaron de maneras diferentes.

En Luis prima una marcada posición respecto a que el “merecimiento” de los beneficios otorgados a los ex combatientes debería circunscribirse, únicamente, a los ex conscriptos. Esto tiene que ver con la postura que adopta respecto a cuál fue el papel que jugaron los ex soldados en Malvinas y la imaginización de los mismos en relación a la percepción que tiene de sí mismo como soldado. En definitiva, al haber sido llevados, no consultados, acerca de su voluntad de participación en la Guerra, los beneficios adoptan un carácter reparatorio en relación al atropello de la libertad individual. Al colocar la responsabilidad de este atropello en el gobierno dictatorial, una vez que se avanzó en los derechos que fueron garantizados por la legislación y que los veteranos pudieron adquirir una cierta estabilidad económica –imposibilitada en un principio por los efectos que la guerra produjo en sus actores y en la actitud de la sociedad frente a ellos– para Luis se tornó superfluo seguir movilizándose por conseguir (más) beneficios. El primer objetivo, de brindar acompañamiento y contención a los ex soldados abandonados por el estado, había sido cumplido, por lo que consideró que para seguir viviendo tenía que “pasar la página”, crecer en otros aspectos, “ser” otra cosa y no solo eso, “ex combatiente”.

La búsqueda de Luis en la elaboración de su dolor se desarrolló en el encuentro con distintas formas de expresión y goce, como la escritura o el baile, que han sido en gran medida sanadoras. La guerra después de la Guerra es todo lo que queda de uno, que pierde los marcos de referencia para relatarse a sí mismo. La veta artística es algo sumamente significativo en la experiencia de Luis para conseguir gestionar el dolor que atravesó después de Malvinas.

En este proceso fue madurando la visión que causó que Luis se fuera alejando, con el tiempo, de la Dirección. Si bien está empadronado y accede a los beneficios que otorga la provincia de Río Negro hay denominaciones con las que no se siente identificado: “héroe” y “veterano de guerra”. Tampoco se siente identificado en un colectivo que abarca en su interior a los cuadros militares. Su acceso a los derechos se da en un sentido que se distancia enormemente de la siguiente experiencia.

En el caso de José, su postura es más reivindicatoria de la gesta. Reivindicar la guerra como una gesta no supone, llanamente, reivindicar la guerra. Esto puede sonar contradictorio, pero hay una línea muy fina que me importa destacar. José cuenta que toda su vida él fue un “loco de la guerra”, quería ir a la guerra, por la guerra en sí misma. Por otra parte, José

fue siempre muy patriota. En su caso, es como si la Guerra de Malvinas hubiera juntado sus dos pasiones de la juventud, salvo porque

“cuando explota la primera bomba quedé paralizado. Esto es la guerra, esto es lo que quería, bueno listo acá está. [...]Yo si te hablo de la guerra te hablo de bombas y cosas así y pareciera que te estoy contando un chiste porque... no te estoy diciendo como sufrí ese día noseque. [...] A mí, mi sufrimiento fue cuando terminó la guerra.” (Entrevista a José, 05/05/2023)

La primera bomba trae consigo lo que significa estar en guerra, la inminencia de la muerte. Y en su vocación de “morir por la Patria” si así tuviera que ser, el dolor de José fue que al dimensionar lo tremendo de la guerra, el ofrecimiento de su vida no fuera valorado por la sociedad que había crecido en él su sentimiento nacional. El abandono del estado fue acompañado por una vuelta de cara de la sociedad que había puesto a la guerra como una opción, –terrible, pero opción al fin–, para cumplir con su destino de ser una nación completa en su extensión territorial soberana. La negación colectiva del patriotismo de la Guerra que había impulsado la Causa fue la soledad que anidó en José. El reconocimiento, por parte del estado, de los Beneficios Sociales para los ex combatientes es el correlato de un progresivo reconocimiento del heroísmo que encerró la actuación suya y de sus hermanos en la Guerra de Malvinas.

Para Rubén los sentidos otorgados a su posguerra han sido mayormente similares a los de José. Sin embargo, encuentro que su proceso se diferencia en cuanto que él abonó una elaboración de orden más intelectual, volcándose a la militancia de la Causa. Esta militancia es reflejo de un carácter que tendió siempre a involucrarse en acciones de construcción colectiva. Su pasaje por una ONG de reforestación y por Bomberos Voluntarios revela una vocación de servicio que adquirió, además, una orientación por la educación. Entiendo que, en Rubén, la puesta en valor de su experiencia dolorosa se apoya fuertemente en el reconocimiento social de las razones que llevaron a la Guerra en la que tuvieron participación.

La experiencia de posguerra de Rubén estuvo marcada por un sentido de abandono vinculado con algo que él me nombró una vez como la “Guerra Invisible”, la desmalvinización. Sin la Causa, la Guerra se torna, efectivamente, en una guerra absurda. Por esta razón, el acceso a los Beneficios Sociales se encuentra inextricablemente unido a las conquistas que pudieron dar, en especial, en el ámbito de las políticas educativas. Los sentidos de la Causa –y su historicidad– y el valor de los ex combatientes se co-construyen. Esta manera de elaborar su identidad social lo ha mantenido muy cerca del proceso de organización política de los ex combatientes en la provincia y de su actuación en los ámbitos estatales. Por estos motivos, siendo la Causa algo que es transversal a toda la comunidad nacional –más allá de su signo político-partidario– Rubén encuentra necesaria la inclusión de los cuadros militares en las leyes de Beneficios Sociales ya que esto aporta a desdibujar las diferencias ideológicas que pueden articularse en torno a la figura de los ex combatientes. Sobre todo, cuando la construcción pública de esta figura se circunscribe, en palabras de Rubén, solo a la memoria-dictadura. La Causa debe ser algo que trascienda este

contexto dictatorial, por lo que “el ex combatiente” debe ser, dentro de lo posible, uno solo: un ciudadano argentino.

5. A modo de cierre

Con la narrativización de la Guerra de Malvinas en tanto acontecimiento histórico de la nación, se produjeron y reprodujeron, con distintos sentidos en diferentes contextos, las identidades de los veteranos/ex combatientes en tanto los sujetos de ese acontecimiento. Estas elaboraciones se añadieron a los procesos de incorporación de la guerra en tanto experiencia cruda, situación límite que experimenta el ser humano, que trastoca los marcos de referencia que aquel posee para interpretar el mundo.

Las formas de reconocimiento deben comprender la dificultad de los procesos que los individuos, despojados de estos marcos de referencia, tuvieron que atravesar para agenciar estas nuevas identidades sociales, para *devenir* ex combatientes / veteranos.²¹ Esto quiere decir que al abordar e intentar “contener” a estos sujetos, se debe entender la experiencia bélica desde una perspectiva ampliada, abarcando tanto la guerra como la posguerra. ¿Cuánto han acompañado las políticas estatales estos procesos de elaboración del duelo? ¿Qué tipo idealizado de posguerra han construido las leyes? ¿Hasta dónde colocan los ex combatientes la responsabilidad del estado en su deber de reconocimiento y retribución? Según pude analizar de las tres distintas experiencias que tomé, el modelo de relacionamiento que hoy día ha fraguado parece acercarse en mayor medida a procesos como el de Rubén y José. Si bien puede corresponder a un desplazamiento general en esa dirección, considero que en el caso de Río Negro este hecho se retroalimenta con la participación de Rubén y sus compañeros en lugares de representación del colectivo. La lógica de la Dirección, las funciones y la agenda a la que responde bajo la conducción de este equipo de trabajo, refuerzan el estatus mismo de su existencia como organismo estatal. No solo es que en su seno se promueve cierto discurso, sino que la institución misma se compone gracias a que este discurso aloja y legitima su existencia.

En tanto los alcances de las acciones de reconocimiento y contención para el caso de Luis, en función de su propia interpretación respecto a las responsabilidades estatales, estas pueden haber sido suficientes, en cierto aspecto, pero limitadas en otro. Es decir, podría proponer que se dejan por fuera tipos de trayectoria que tuvieron que recrearse en otros ámbitos, distintos del de la puesta en valor de la Causa, para conseguir expresar el mundo interior fragmentado.

La modificación de la categoría de “beneficiario” no consta solamente en las formas de nombrar y definir a los sujetos de la Ley, sino en una ampliación de las situaciones abarcadas en las distintas áreas que alcanzan los beneficios comprendidos. Por ejemplo, el corrimiento que se va efectuando en relación a la cuestión de acceso a la vivienda o a los servicios. Esto implica que un mayor número de ex combatientes van siendo incluidos como “beneficiarios efectivos” de la Ley en tanto el estado alcanza injerencia en las áreas que va enunciando (trabajo, salud, educación, etc.), en función de las experiencias reales de los sujetos. Al

mismo tiempo consta de un reconocimiento de la responsabilidad del estado en el tipo de trayectoria que aquellos sujetos vivenciaron como posguerra.

Las transformaciones en el seno de las políticas de previsión responden a cambios en aquello que se va entendiendo, a lo largo de los años, como cuestiones problemáticas que competen al estado, y de las estrategias que se adoptan para dar respuesta a estas cuestiones (Guiñazú, 2019). Así, existieron voluntades políticas que determinaron que se recogieran las demandas de aquellos sujetos que devinieron, en diálogo con aquellas voluntades, veteranos / ex combatientes de Malvinas tal como se los conoce y reconoce hoy día. Ahora, la manera en que se orientaron estas formas de reconocimiento puede acercarse o alejarse de los términos en que se efectuaban las demandas por parte de distintos sujetos.

Por otra parte, como se desprende de los diálogos con mis interlocutores, el corrimiento de la línea del acceso a los beneficios ha sido una conquista de los ex combatientes / veteranos en Río Negro. El acceso a los derechos ha sido labor de los veteranos *en* el estado, ocupando lugares en el sistema y presionando a distintas personas que pasaron por puestos de poder en el mismo.²² En este sentido, la falta de iniciativa por parte de los gobiernos es leída por los sujetos como una continuidad del abandono estatal efectuada desde los inicios de la posguerra. Sin embargo, mientras que los veteranos / ex combatientes atribuyen este abandono en los primeros años de posguerra a un “no saber cómo tratarlos”, hoy en día se adosa a intereses políticos en conflicto. Los posicionamientos de los gobiernos dentro de la narrativa histórica nacional, también disputados desde diversos sectores dentro del colectivo de ex combatientes / veteranos de guerra, se fueron objetivando en políticas concretas que reformularon, con el correr de los años, el adentro y el afuera del colectivo mismo en términos oficiales. Esto también otorgó más fuerza a unas representaciones que a otras, que consiguieron un campo más amplio para expresar sus elaboraciones subjetivas en el ámbito estatal, lo cual, al mismo tiempo, tiene su propio interjuego en sus distintos niveles jurisdiccionales.

En definitiva, se trata de sujetos cuya existencia en cuanto ex combatientes / veteranos de guerra, pasa por decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo que tuvieron repercusiones a distintas escalas de la subjetivación –individual y colectiva, en distintos ejes–. Si bien el gobierno que llevó adelante estas acciones fue dictatorial, es deber de aquellos que tomen a su cargo la gestión de la ciudadanía desde el estado tutelar aquellas identidades producidas por un acontecimiento histórico que, en última instancia, viene a reforzar la existencia misma del estado-como-nación. La manera de distanciarse narrativamente del accionar de la Junta Militar que tomó el control del estado no debería ser dar la espalda a aquellos sujetos que experimentan sus cotidianidades agenciando una identidad producida por un evento fundado en los vínculos nacionales. Aun si ese evento fuera producido por un gobierno dictatorial, aquello que le dio sentido (y que fuera condición misma de posibilidad para que aconteciera) fue que el conflicto del Atlántico Sur existía en el imaginario de la comunidad nacional como una cuestión problemática de la que el estado debía hacerse cargo.

El estado no solo se apoya en la construcción emotiva de la identidad nacional para continuar con su rol de gestión de la ciudadanía, se encarga asimismo de perpetuarla a través de sus políticas. Con todo, esto no quita la validez al sentimiento nacional a través del cual muchas personas viven sus vidas y sus identidades. Volviendo sobre Grossberg (1992), se mencionó que las “maquinarias” diferenciadoras y territorializadoras se desenvuelven en el plano de los afectos y constituyen efectivos “vectores de inversión en la realidad”. Es decir, las personas experimentan sus vidas en los contextos que estas maquinarias estructuran, ofreciendo un repertorio de identidades sociales, pertenencias, adscripciones, emplazamientos y movilidades. Al mismo tiempo, quienes transitan e incorporan aquellos contextos estructurados, los reproducen en la praxis cotidiana, ya que tiene que ver directamente con las formas de vivir y los posibles marcos de reflexión sobre esas mismas formas de vivir. Como expresa Rose (1996), las tecnologías del yo ejercen un control discreto sobre las formas de experimentar la realidad. Se trata de la aprehensión de determinadas formas de ser, conocer, pensar y sentir ligadas a la acción de “plegar” el mundo, incorporando el afuera para constituir el “yo”. De esta manera, no habría que estimar la identidad nacional como una mera “invención”, fácilmente superable si se analiza de manera racional. La subjetivación de las identidades en términos nacionales tiene efectos de lo más reales en función de cómo la gente vive y significa sus vidas y esto no hace de las personas sujetos engañados, ignorantes o inconscientes.

Poner la atención en cómo se gesta la emocionalidad ligada a los vínculos nacionales permite observar cómo está funcionando en diálogo con el sistema político que administra a la población dentro de la jurisdicción de este país. Esta administración pasa, en gran medida, por poder articularse con aquello que está haciendo a las personas “ser quienes son”. En relación a ello hay que recordar que los vínculos nacionales son centrales para este sistema político pero que también hay otros vínculos que están en juego constantemente tensionando la construcción hegemónica de nacionalidad. Desatender la emocionalidad suscitada por estos vínculos, como si se tratase de alguna forma de “ceguera”, pasa por una postura en algún modo arrogante, fundamentalista de un deconstruccionismo que acaba posicionándose del lado de una “racionalidad universal” que propugna, además, y de manera arbitraria, por construcciones más “puras” o “verdaderas” de la identidad.

Considero que para poder abordar estas cuestiones es preciso tomar distancia crítica de ambos fundamentalismos, como los señala Lorenz (2008): el nacionalista y el deconstruccionista. Esto sin desestimar lo que cada una de tales posturas aporta para poder, sin dejar de comprender la emocionalidad profunda ligada a las causas nacionales, mantener una actitud vigilante respecto a la manera en que están siendo gestadas políticamente en cada contexto particular.

Notas

¹ La distinción que realizo aquí entre la “Causa” y la “Cuestión” corresponde al criterio de lo que en diferentes momentos se define como “cuestión socialmente problematizada”. El contenido de esta última va variando

según los sentidos que se le adjudican socialmente a los problemas y la actitud que se toma frente a ellos, en lo que el estado a través de sus políticas cumple un rol fundamental.

² Es importante señalar la distinción que realiza M. R. Trouillot (1995) entre hecho y acontecimiento, este último siendo un evento histórico construido a través de marcos interpretativos y de sentido compartidos, que bien pueden pensarse en relación a lo que se toma en este escrito como ‘trabajo de encuadre’.

³ Los “continentales” –también nombrados los “movilizados”– son las personas que, si bien fueron movilizadas hacia las bases patagónicas con motivo de la Guerra, no viajaron ni permanecieron dentro de la zona de exclusión durante el conflicto.

⁴ De todas maneras, según Rubén Pablos, Director de Veteranos de Río Negro, “se sabe” cuando hay un ex combatiente “nuevo” en la provincia. Suelen estar comunicados con otros ex combatientes mediante redes de contactos –sea que fueran compañeros, amigos, amigos de amigos, etc. –. Se los suele alentar para que participen en los Centros, aunque no todos lo hacen.

⁵ Es posible notar trayectorias ideales para los jóvenes que pueden leerse como “naturalizaciones” que entran en la posición de clase con la ubicación geográfica. Como contraparte, en las trayectorias reales se presentan variaciones en cuanto a los diferentes horizontes de posibilidades, deseos y expectativas de los sujetos, marcados por las posiciones que ocupan según estas dimensiones nombradas.

⁶ No habría que obviar, asimismo, la presencia –o ausencia– de centros de estudio que cuenten con profesionales que se ocupen de la Cuestión Malvinas de forma más pormenorizada. Si bien esto ha comenzado a cambiar en los últimos años, la proporción de investigadores que trabajan sobre estos temas en la región patagónica sigue siendo mucho menor (Yamina Dutto, comunicación personal).

⁷ Si bien acá me centraré en las Leyes de Beneficios Sociales, no quisiera dejar de mencionar que la Dirección ha logrado, desde su creación en 2014, traccionar varios proyectos relacionados a políticas educativas.

⁸ Si bien los propósitos de este trabajo exceden este punto, esto me lleva a la pregunta acerca de si esta delimitación clara frente a los “continentales” habría sido esto fruto de una mayor presencia de contingentes de estos actores en la provincia.

⁹ Esto llama a pensar en la compatibilidad legislativa de las leyes de Beneficios Sociales provinciales. Además del criterio de la antigüedad de residencia, que varía de jurisdicción en jurisdicción, el rango en que se incluye, por ejemplo, a los oficiales y suboficiales en la percepción de beneficios también es diversa. Río Negro lo equiparó recientemente, pero hay otras provincias en que gozan de retribuciones menores que los ex conscriptos. En Chubut ni siquiera se los considera como “beneficiarios” de la Ley.

¹⁰ Los héroes nacionales son los caídos durante el conflicto armado.

¹¹ Alberto Weretilneck es el actual mandatario de la Provincia de Río Negro, liderando el partido Juntos Somos Río Negro (JSRN). Asumió la gobernación tras el fallecimiento del electo Carlos Soria, con quien compartía fórmula como vicegobernador, a inicios del año 2012. Cumplió prácticamente el mandato completo, por lo que tras su segundo gobierno –como mandatario electo–, no volvió a presentarse. En el periodo 2019-2023 gobernó la Lic. Arabela Carreras también por JSRN, lo que le dió continuidad al programa de Weretilneck, quien volvió a asumir la gobernación a fines del año 2023.

¹² Discurso del Presidente Raúl Alfonsín en la Plaza de Mayo (19/04/1987).

¹³ Es de destacar que, como señalan Lorenz (2006) y otros, las FFAA tuvieron intentos por reivindicar a la Guerra como una gesta, resaltando la acción del personal militar y su heroísmo (en contraste al mal desempeño de los conscriptos, a quienes se culpó por la derrota en Malvinas).

¹⁴ El canal Encuentro es propiedad de Contenidos Públicos S. A. y es operado por la Secretaría de Medios y Comunicación Pública del Estado Nacional Argentino.

¹⁵ Capítulo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=lavQZD2zVvU>.

¹⁶ Capítulo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yIWpNAXDrI>.

¹⁷ El Informe Rattenbach fue confeccionado a pedido de la Junta Militar por una comisión de seis militares prestigiosos, dos de cada fuerza, liderados por Benjamín Rattenbach. En él se analizan las responsabilidades político-militares del conflicto del Atlántico Sur. Al ser entregado este informe, el General Reinaldo Bignone decretó que fuera clasificado durante 50 años como secreto de Estado, medida revertida en el año 2012 por la presidenta Cristina Fernández, cuando ordenó por decreto su desclasificación.

¹⁸ El CEMIDA se disolvió ese mismo año, y en su lugar se creó el Centro de Militantes para la Democracia Argentina. Mantuvo las antiguas siglas, pero dejó de tratarse de una agrupación exclusiva para militares retirados, permitiendo la incorporación de otras personas externas a los cuadros.

¹⁹ Recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio lugar a la apelación de un fallo desfavorable de la Corte Suprema de la Nación por torturas en el campo de batalla bajo el rótulo de “crímenes de lesa humanidad”.

²⁰ Sobre la cuestión del sacrificio, ver Panizo, L. M. (2019).

²¹ Respecto a esto, ver la categoría de evento crítico de Veena Das (1995), retomado por Carsten (2007).

²² Este tipo de dinámica es retomada por Guiñazú (2016) bajo el concepto de “participación intraestatal”, en donde los mismos sujetos que son destinatarios de las políticas son los que se encargan de traccionarlas dentro de las instituciones del estado. Así, se rompe con la dicotomía estado-sociedad civil.

Bibliografía

- Althusser, L. 1969. Aparatos ideológicos del Estado. En: Zizek, S. (comp.) *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, B. 2008. Comunidades imaginadas. *São Paulo: Companhia das Letras*, 305.
- Bourdieu, Pierre 2002. “El habitus y el espacio de los estilos de vida” y “La dinámica de los campos”. En *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus.
- Carsten, J. 2007. Introduction: Ghosts of memory. *Ghosts of memory: essays on remembrance and relatedness*, 1-35.
- Das, V. 2008. Sujetos del dolor, agentes de dignidad. *Bogotá: Universidad Nacional de Colombia*, 562.
- Foucault, Michel. 1999. “La gubernamentalidad” En *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*. Paidós.
- Foucault, Michel. 2001. “Clase del 17 de marzo de 1976” (Del poder de soberanía al poder sobre la vida). En *Defender la Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Franco, M. 2012. *Un enemigo para la nación: orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*. Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Grossberg, L. 2014. Power and daily life. En *We gotta get out of this place: Popular conservatism and postmodern culture*. Routledge.
- Guber, R. 1999. Alfredo Lorenzo Palacios: honor y dignidad en la nacionalización de la causa “Malvinas”.
- Guber, R. 2000. La recuperación de la frontera perdida. La dimensión mítica en los derechos argentinos a las Islas Malvinas. *Revista de investigaciones folclóricas*, 15, 77-87.
- Guber, R. 2001. *¿Por qué Malvinas?: de la causa nacional a la guerra absurda* (Vol. 601). Fondo de Cultura Económica.

- Guber, R. 2009. *De chicos a veteranos: Nación y memorias de la Guerra de Malvinas*. Al Margen.
- Guber, R. 2012 Materiales de FLACSO.
- Guber, R. 2012 La gesta del Pelado. Memorias alternativas de la Guerra de Malvinas.
- Guiñazú, V. S. 2016. Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro.
- Hall, S. 1998. Significado, representación, ideología: Althusser y los debates postestructuralistas. En *Estudios culturales y comunicación: Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y el posmodernismo* (pp. 27-62). Paidós Ibérica.
- Levín, F. P. 2003. Testimonio, memoria y responsabilidad: reflexiones a propósito de “Los vecinos del horror: los otros testigos”. *Revista Cadernos do Ceom*, 16(17), 51-78.
- Levín, F. P. 2012 Materiales de FLACSO.
- Lorenz, F. 2006. *Las guerras por Malvinas: 1982-2022*. Edhasa.
- Lorenz, F. 2008. *Fantasmas de Malvinas*. UNR EDITORA.
- Panizo, L. M. 2019. Del sacrificio impuesto al sacrificio voluntario. Una contribución para el análisis de la violencia y la muerte en la Guerra de Malvinas. *Mana*, 25(2), 489-518.
- Pollak, M. 2006. Memoria, olvido, silencio. *La producción social de identidades frente a situaciones límite*. Ediciones Al Margen.
- Ramos, A. R. 1994. The hyperreal indian. *Critique of Anthropology*, 14(2), 153-171.
- Renoldi, B. 2016. Mundos en emergencia: conversación entre la antropología y las políticas públicas.
- Rose, N. 1996. Identidad, genealogía e historia. En Hall, S. y Du Gray, P. (comp.) *Cuestiones de identidad cultural*.
- Roseberry, W. 1994. Hegemonía y el lenguaje de la contienda. J. Gilbert y D. Nugent (comp.) *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, 355-366.
- 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.
- Trouillot, M. R. 1995. *Silencing the past: Power and the production of history*. Beacon Press.
- Vezzetti, H. M. 2009. *Sobre la violencia revolucionaria: memorias y olvidos*. Siglo XXI.
-

Capítulo 3

Institucionalización de la perspectiva de género: límites y posibilidades en el municipio de Bariloche desde una mirada feminista interseccional

Matilde E. Luna

Suzette Sánchez Iudicello

A. Marcela Vanegas Díaz

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio

Universidad Nacional de Río Negro

1. Introducción

En los últimos años, producto de los múltiples entramados feministas que han ido irrumpiendo en diversos ámbitos sociales y políticos, parece haber resurgido una discusión respecto a la eficacia y el impacto de las políticas y leyes en relación con las complejidades de las vidas concretas de mujeres y diversidades sexo-genéricas. Sabemos, sin embargo, que las políticas de género no son producto de acontecimientos recientes, sino que las demandas de mujeres y de la diversidad sexo-genérica hace tiempo que ingresaron, no sin tensiones, a los espacios estatales nacionales e internacionales como “asuntos socialmente problemáticos” (Anzorena, 2018). Ello ocurrió con mayor o menor incidencia en la agenda de políticas, aunque siempre con el objetivo de transformar los modos en que las instituciones y poderes estatales abordan las demandas de mujeres, feministas y de la diversidad sexo-genérica.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado ha sido complejo, producto no solo de las dificultades que conlleva transformar las relaciones sexo-genéricas, dado su carácter estructural e histórico-cultural, sino también por los modos en que se entraman con una multiplicidad de desigualdades sociales, económicas, raciales y culturales (Anzorena, 2018). Es por ello que en el presente trabajo nos proponemos, situándonos desde una mirada interseccional, reflexionar sobre los procesos de políticas públicas de género en el país, de 1990 al presente, para analizar los modos en que allí se entrelazan el Estado (no entendido como ente monolítico, sino contemplando las agencias de lxs trabajadorxs que lo integran), sus instituciones y las poblaciones destinatarias en “un marco de ejercicio de poder y resistencia” (Pais Andrade, 2019).

En ese marco, el capítulo busca reconstruir la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y diversidades sexo-genéricas en el Estado, centrando la mirada en el municipio de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro. Este análisis situado responde a que, además de ser parte del campo de estudio de las tres personas que escribimos este trabajo, consideramos relevante mirar el proceso de esta implementación en dicho contexto en particular por los entramados que se derivan del escenario político-territorial en el que se encuentra Bariloche, municipio declarado como intercultural.

De este modo, en primer lugar, desarrollaremos el concepto de interseccionalidad como un marco heurístico para indagar en las políticas públicas que apelan a incorporar la perspectiva de género. En segundo lugar, presentaremos una breve reconstrucción del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado, situando el análisis en el plano nacional y, luego, en el local. En tercer lugar, a partir del material compilado, analizaremos las políticas implementadas por el Departamento de Género y Diversidad Sexual del Municipio de Bariloche durante el período 2019-2023, centrando la mirada en las lógicas/marcos interpretativos desde donde están pensadas; y cómo son las ideas de sujetos destinatarios desde las cuales se diseñan y ejecutan los programas de dichas políticas.

El presente capítulo se basa en la producción de datos a partir de registros diversos como charlas y entrevistas con trabajadoras municipales y el análisis de fuentes escritas previas como ordenanzas municipales y documentos de gestión estatal. En tal sentido se incluyó el análisis de entrevistas realizadas a personal del Departamento de Género y Diversidad Sexual de Bariloche, así como la revisión de otros trabajos relacionados con el análisis de políticas públicas locales. Asimismo, se presentan avances vinculados a nuestras investigaciones doctorales, orientadas a la indagación de la relación entre género y los procesos de construcción y aplicación de políticas públicas que incorporan la perspectiva interseccional. Las reflexiones también cuentan con las experiencias de trabajo en el Estado municipal de parte de una de las autoras del presente texto, quien trabajó en el Equipo de Diversidad Sexual, del área de Promoción Social durante los años 2016-2018.

1. La perspectiva interseccional como marco de lectura para pensar en las políticas

Recuperando su genealogía en los estudios feministas negros, proponemos el uso de la mirada interseccional de análisis ya que sugiere que en lugar de limitar su uso a "una especialización de contenido en poblaciones con identidades marginales que se cruzan" (Hancock, 2007:64), este paradigma analítico puede aplicarse ampliamente al estudio de grupos sociales, relaciones y contextos, como una herramienta heurística para ir más allá del alcance convencional de categorización unitaria. El concepto "interseccionalidad" se refiere tanto a un argumento teórico como a un enfoque para realizar investigaciones empíricas que se concentran en la interconexión de categorías de diferencia (que incluyen, entre otras, raza, género, clase, orientación sexual, nacionalidad, etc.). Siendo un enfoque interdisciplinario, la interseccionalidad considera la interacción de estas categorías "como estructuras organizativas de la sociedad, reconociendo que estos componentes clave influyen en el acceso político, la igualdad y el potencial para cualquier forma de justicia" (Hancock, 2007:64).

A pesar del reciente reconocimiento de la interseccionalidad como un paradigma de investigación relevante, se ha prestado menos atención a su aplicación en el ámbito de las políticas públicas (Bishwakarma, Hunt y Zajicek, 2007). De acuerdo con Hankivsky y Cormier (2011:2017), el objetivo del análisis de las políticas públicas a través de la interseccionalidad es identificar y abordar “la forma específica en que actos y políticas retoman las desigualdades que experimentan diversos sectores y grupos sociales” (Bishwakarma, Hunt y Zajicek, 2007:9), teniendo en cuenta que los clivajes identitarios, como la etnicidad, la clase, el género, la capacidad y la edad interactúan para formar significados y experiencias complejas dentro y entre distintos grupos en la sociedad. Según Patricia Hill Collins (2000), representante del feminismo negro norteamericano, estos grupos sociales se ven también afectados por múltiples sistemas de opresión “entrelazados”, que la autora ha denominado “matriz de dominación” y que tiene la capacidad de cambiar a lo largo del tiempo y dependiendo del lugar, es decir, que dicha matriz siempre estará contextualizada. En el mismo sentido, Suárez Tomé (2023) reconoce la metáfora de “entretejido” de María Lugones, para hablar del complejo fenómeno de la opresión social desde una perspectiva feminista decolonial, reconociendo así también la imposición de identidades ficcionadas eurocéntricas.

En el contexto específico de las políticas públicas, la perspectiva interseccional ayuda a localizar las limitaciones de alcance y la dinámica excluyente de los métodos tradicionales de creación de políticas¹. También se distingue de los enfoques que dan cabida a las diferencias a través de marcadores identitarios unilaterales -o como Hancock los llama, enfoques unitarios (2011:65)- como aquellos que abordan sólo género, sólo estatus migratorio o sólo edad². La interseccionalidad entonces, permite reconocer que para abordar los entramados de desigualdades complejas, el enfoque “one-size-fits-all” (en su traducción sería enfoque de talla única, universal) no funciona, porque deja realidades y trayectorias fuera de su alcance (Hankivsky y Cormier, 2011; Parken y Young 2007; Instituto Canadiense de Investigación para el Avance de la Mujer [CRIA], 2006). Por ejemplo, la violencia contra las mujeres no puede analizarse y atenderse solamente a través del lente del género sin tener en cuenta los factores que se intersectan y dan forma a las singulares realidades vividas por las mujeres afectadas y, que por lo tanto, determinan sus necesidades y patrones de búsqueda de ayuda (Hankivsky y Cormier, 2011; Lockhart y Danis, 2010). Otro ejemplo es el que menciona Marta Cruells para ilustrar la manera en que Yuval-Davis (2006) habla sobre la interseccionalidad:

“no se trata de aplicar una lógica aditiva desde la cual las desigualdades se suman (por ejemplo, entender que una mujer lesbiana sufre una doble discriminación por ser mujer y lesbiana), sino que el cruce entre las desigualdades en juego provoca una situación específica de desigualdad o de poder que necesita de soluciones ad-hoc” (2015:42).

Por otro lado, entendemos que la perspectiva interseccional comprende la lógica que las múltiples marginaciones entrelazadas (de raza, clase, género, orientación sexual, entre otras) a nivel individual e institucional crean estratificación social y política, lo que requiere soluciones políticas que estén en sintonía con el resultado de las interacciones de estas categorías. Hancock afirma que “estos problemas de política son más que la suma de partes mutuamente excluyentes; crean una prisión entrelazada de la que hay pocas posibilidades

de escapar”³ (2011:65), y por lo tanto, las agendas políticas y su accionar deben considerar estas interrelaciones si quieren “no dejar a nadie atrás”⁴.

Asimismo, en el presente trabajo planteamos también esta perspectiva desde

“la necesidad de no reformular el vocabulario del feminismo a la luz de la teoría, sino de repensar, a partir del pensamiento feminista y del pensamiento antirracista, qué se entiende por teoría y hacer trizas los dualismos epistemológicos que todavía reproducen nuestras instituciones académicas”⁵ (Ahmed, 2021:13)

Es decir, al hacer este análisis no buscamos aplicar los principios teóricos feministas a “casos reales” de la vida cotidiana, porque sabemos que el conocimiento se construye justo allí también, en la cotidianeidad de las vidas que atraviesan las políticas públicas que estudiamos. Por ejemplo, reconocemos que las categorías de “género” y “diversidad” no son un dato emergente de “la realidad”, sino que se construyen como “dato a partir de definiciones hegemónicas que resultan de la confluencia asimétrica de agencias diferentes como los estados nacionales, los organismos multilaterales o las organizaciones no gubernamentales” (Kropff & Stella, 2017:16). En este caso, tanto las organizaciones feministas, como las instituciones estatales, nacionales y municipales, están constituidas como agencias en sí mismas, y como tales, cuentan con un capital simbólico específico que se entrama con otros en el momento de declarar qué es o no una política de género y/o diversidad.

Cuando se realiza una lectura interseccional entonces, se puede observar cómo los límites de ciertas categorías son construidas, emergiendo así ciertas diferencias como importantes, “mientras otras quedan silenciadas, materializándose configuraciones particulares de desigualdades y jerarquía” (Romero Bachiller y Montenegro, 2018:2). En el presente caso, quisimos ir más allá de la metáfora de “cruce de caminos” utilizada por Kimberlé Crenshaw, en especial por su presunción de universalidad y lógica aditiva. Por esa razón nos inclinamos por la noción de “interseccionalidad situada” de Yuval Davis (2017), la cual propone que las distintas divisiones sociales emergidas de relaciones de poder son en sí mismas diferentes y que están constituidas en contextos y temporalidades determinados. En este trabajo, retomando esa idea de interseccionalidad, proponemos la importancia de centrar “la mirada en el contexto como espacio de articulación y de análisis” (Romero Bachiller y Montenegro, 2018:11).

2. La institucionalización de la perspectiva de género en el Estado argentino

De acuerdo con Rodríguez Gustá el proceso de institucionalización es aquel “mediante el cual algún problema de política pública se torna incuestionable y, como tal, goza de indisputada legitimidad, al punto de que sería ‘inapropiado’ no abordarlo mediante acciones públicas explícitas” (2019:44). En el caso de la institucionalización de la perspectiva de género, se trataría de un proceso sociopolítico en el que se legitiman aquellas acciones que estén dirigidas a superar desigualdades de género por parte del Estado. Cuando el Estado habla de “políticas públicas de género” está entendiendo esa perspectiva como “una categoría que nos permite ver las diferencias sociales que fueron construidas culturalmente entre las personas en base a la sexualidad” (Suárez Tomé, 2022:65). Esto no significa que las supuestas diferencias biológicas bajo las cuales se nos

clasifica como hombre o como mujer, no son en sí mismas las que generan desigualdades ni las justifican, sino que son transformadas en desigualdades a través de “la intervención cultural en la asignación de roles, actividades, valores y estereotipos según los sexos que se les asignan” (2022:66), siempre entendidos de forma binaria bajo la matriz *cishetersosexual*⁶.

Las políticas públicas se conocen generalmente como un curso de acción (o inacción) del gobierno en respuesta a problemas públicos (sociales) específicos (Kraft y Furlong, 2018). Hoy en día, la desigualdad de género se percibe como un problema público sobre todo en la representación económica, educativa y política y en las brechas de salud y la discriminación contra las mujeres y población LGBT+⁷. Sin embargo, la identificación de la desigualdad de género como un “problema socialmente problematizado” es un fenómeno relativamente reciente.

En esa línea analítica, en el trabajo indagamos en las formas y recorridos en los que se fue institucionalizando la perspectiva de “género” en el Estado argentino, para luego analizar cómo fue ese proceso a nivel municipal en la ciudad de San Carlos de Bariloche. En ese sentido, recuperamos las periodizaciones estudiadas por teóricas feministas (Guzmán 2001; Guzmán y Montaña, 2012, Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021), sobre los ejes y abordajes específicos que -inicialmente- se importaron desde el norte global para incorporarse como categorías propias en los estados latinoamericanos, principalmente en las leyes y programas argentinos.

De manera sucinta retomamos los principales enfoques que asumieron las oficinas estatales orientadas a abordar problemáticas vinculadas con mujeres desde los años 70 hasta la actualidad. Las primeras intervenciones estatales estuvieron influenciadas por el enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED), el cual promovió la integración de las mujeres al desarrollo socio-productivo sin considerar sus condiciones en los sistemas productivos ni las desigualdades de género existentes. Estas oficinas trabajaron principalmente con programas focalizados en mujeres en situación de extrema vulnerabilidad (Guzman, 2001). Cabe destacar que para estos años, no había en la Argentina una institucionalización del género como coordinación de políticas, sino más bien distintas orientaciones y programas específicos dirigidos a mujeres en materia de salud, promoción rural o pobreza. En esta misma línea, recordamos que los movimientos de mujeres y feministas en la región se encontraban luchando contra las dictaduras cívico-militares por lo que no eran considerados un interlocutor válido (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). Recién con el advenimiento de la democracia comienza a darse una articulación entre el Estado y distintas organizaciones sociales, confluyendo con los cambios de paradigma que ocurrirán a nivel internacional, dando lugar a un nuevo enfoque denominado Género en el Desarrollo (GAD).

El GAD estuvo fuertemente influenciado por diversas conferencias internacionales, principalmente por la III Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985), así como por los grandes aportes de los movimientos feministas de la región. Este nuevo paradigma propone, a diferencia del MED, problematizar no sólo las desigualdades entre los géneros sino también las estructuras que lo reproducen. El enfoque identifica la necesidad de realizar cambios profundos en las estructuras existentes para poder transformar las

desigualdades de género, y para ello propondrá la creación de oficinas de mayor jerarquía y presupuestos adecuados a la temática (Guzmán, 2001).

A mediados de los años noventa, con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, más conocida como la Plataforma de Beijing 1995, se desarrollan una serie de recomendaciones sobre el rol clave y necesario de organismos especializados de género con mayor autonomía y relevancia desde la óptica de la transversalización del género o *gender mainstreaming*. Este nuevo enfoque, pone el centro de la discusión principalmente en la no neutralidad del Estado en cuanto a la reproducción de las desigualdades de género y su nivel profundo y estructural en nuestra organización social. A su vez, insta a los Estados a proveer mayor jerarquía, presupuesto, capacitación y autonomía para llevar adelante la transversalización del género en toda la estructura estatal. El planteamiento de la transversalización de género sigue siendo a nivel internacional y regional el paradigma que prima para las recomendaciones en cuanto al proceso de institucionalización de género.

Es importante aclarar que si bien estos enfoques propondrán diversos cambios, esto no significa que automáticamente se haya traducido en su efectiva implementación en Argentina en materia de política pública, ya sea como institucionalización de género o programas específicos; por el contrario, las recomendaciones y nuevos modelos de abordaje llegarán con una suerte de demora a los mecanismos estatales, con avances y retrocesos dependiendo de múltiples factores que condicionan la materialización de las recomendaciones, como por ejemplo las políticas de financiamiento y presupuesto. Sin embargo, la voluntad de los gobiernos de turno y su vinculación y compromiso con los derechos humanos son un elemento fundamental para su implementación.

En Argentina particularmente, los mecanismos institucionales o áreas estatales desde donde se coordinan las políticas de igualdad de género⁸ se conforman, como se menciona anteriormente, con el retorno de la democracia en 1983. En principio tuvieron lugar como Subsecretaría de la Mujer, en la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. Su creación estuvo fuertemente influenciada por el reclamo de los movimientos feministas, que se consolidaron en ese período post dictadura. En el año 1991 se creó el Consejo Nacional de la Mujer, que funcionó como principal institución responsable de implementar el enfoque de género hasta 1999. Sin embargo, el Consejo funcionó en dos períodos con enfoques diametralmente opuestos: un primer período desde 1991 al 1994 con un enfoque del “feminismo de Estado”⁹ (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021) donde se rectificaron Conferencias Internacionales y se crearon los primeros planes para la igualdad de oportunidades, se sancionó la Ley 24.012 de Cupo Femenino, entre otras. El segundo período, desde 1994 al 1999, tuvo un fuerte giro “familiarista” y una institucionalidad antifeminista, en el que se produce un cambio en la coordinación y en el objetivo principal de sus programas. Su mirada se centró en las mujeres de hogares pobres como beneficiarias de asistencia social, solamente en calidad de madre, desconociendo sus derechos y necesidades en otros ámbitos. Este “retroceso” en términos de derechos ganados, significó un gran distanciamiento de la articulación previa entre Estado y movimiento de mujeres (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). Por otro lado, si bien los enfoques que predominan a nivel internacional en ese momento promovieron un mayor desarrollo de áreas de género con un enfoque que problematiza las desigualdades y roles de género asignados en Argentina, el gobierno político de turno promovió programas más vinculados con el enfoque anterior.

En 2001 el país enfrenta una de sus mayores crisis económicas, políticas, sociales e institucionales; tras la renuncia del entonces presidente electo De la Rúa, y luego de sucesivos presidentes interinos, se convoca a elecciones en el año 2003 asumiendo la presidencia el representante de la coalición Frente para la Victoria¹⁰, Néstor Kirchner. Se inaugura así lo que se conoce como el período del Kirchnerismo hasta el 2015, dado que a su mandato lo prosiguieron dos mandatos más de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). El período de los gobiernos kirchneristas se caracterizó por posicionar al Estado como garante de derechos sociales, políticos y económicos, como así también de políticas públicas redistributivas (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). En cuanto a las oficinas de género, durante el período de crisis, su jerarquía fue diluida dentro del Consejo Coordinador de Políticas Sociales. Durante el mandato de Néstor Kirchner se mantiene dicha estructura, en la cual el Consejo mantuvo un perfil familiarista, abocado a la asistencia a familias en situación de pobreza, revalorizando los “saberes tradicionales” de las mujeres (Bedford, 2009). Luego, durante el período de 2008 a 2015, la institucionalización de género vuelve a tener mayor rango y en 2010 se consolida nuevamente como Consejo Nacional de las Mujeres. Durante este período se desarrollan diferentes políticas públicas con enfoques que contemplan los derechos sexuales y reproductivos, así como la sanción de importantes leyes como la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en todos los Ámbitos del año 2009, entre otras.

Si bien los enfoques de los programas implementados en esos años se centran en las violencias de género y no tanto en cómo se generan las desigualdades que las producen, se expanden los marcos y campos de acción. También en ese período ingresan a la agenda del Estado una serie de demandas que culminarán en la adquisición de nuevos derechos como los desprendidos de la aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario (Ley N° 26.618), en el año 2010, y la Ley de Identidad de Género (Ley N° 26.743) aprobada en 2012; previamente se había avanzado con la sanción de la Ley de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150) del año 2006.

Desde 2015 a 2019, se produce un cambio de gobierno, con la asunción de Mauricio Macri, representante de un partido de derecha. Durante su gobierno, el movimiento de mujeres y disidencias sexo-genéricas, que venía ampliándose y había llegado a consolidarse de manera masiva en 2015 con el acontecimiento político del Ni Una Menos¹¹ ejerce presiones para incidir en la agenda estatal. Más tarde en 2017, el Consejo de las Mujeres se organiza bajo el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), el cual mantuvo un perfil fuertemente orientado a la atención de las violencias por motivos de género.

A fines del año 2019, resulta electo como presidente Alberto Fernández bajo la coalición del Frente de Todos quien, efectivizando su promesa de campaña de jerarquización de la institucionalización de género, anuncia la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad que establece bajo normativa los derechos de las mujeres y las diversidades sexo-genéricas como prioritarios. A partir de la creación del Ministerio, se consolidó un “feminismo de Estado” que intentó dialogar con la agenda transfeminista. La jerarquización del Instituto Nacional de Mujeres a Ministerio permitió una mayor dotación de personal y programas que contribuyen a la federalización y territorialización de programas estratégicos y específicos. Por mencionar algunos ejemplos, la creación del Gabinete Nacional para transversalización de políticas de género, el plan nacional de acción contra

las violencias de género, la implementación de la Ley 27.610 de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) y de la Ley 27.611 de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, la vinculación, creación y jerarquización de redes territoriales como organismos asesores, el plan nacional de igualdad en la diversidad, entre otros (Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021).

En diciembre de 2023 asume el gobierno de ultraderecha La Libertad Avanza. Al momento de la escritura de este artículo nos encontramos en los primeros tres meses de mandato. Dentro de la campaña electoral, se prometió la eliminación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad y la desarticulación de sus programas, lo cual fue llevado a cabo como una de sus primeras medidas. Para este gobierno, la agenda de los feminismos en el país implica una intervención del Estado que, desde su mirada, entorpece el proceso económico (Romero, 2024). Como gran parte de los movimientos neoliberales y conservaduristas a nivel mundial, el gobierno actual estigmatiza a los movimientos feministas (y a la mayoría de las iniciativas de justicia social y derechos humanos) y los posiciona como enemigos de sus intereses y plan de gobierno. En tan sólo un trimestre en el poder, ya se ha decretado, la eliminación de la perspectiva de género en el Estado (incluyendo la “prohibición” del lenguaje inclusivo) y ha pujado por una política de desarmar las tramas de cuidados populares con el desfinanciamiento de comedores, programas y subsidios de transporte, etc. (Faur, 2024).

Estas medidas significan un retroceso significativo para las conquistas de los movimientos sociales, feministas y de derechos humanos, a la vez que reafirma el papel fundamental del compromiso y la voluntad de los gobiernos de turno para garantizar la implementación de políticas que aseguren la perspectiva de género y derechos humanos.

3. Integración de la perspectiva de género en el municipio de Bariloche

Tomando en cuenta el panorama nacional anteriormente descrito, y con el objetivo de analizar las características y particularidades que la institucionalización de las políticas de género presenta en las gestiones locales, el trabajo centra la indagación en el municipio de San Carlos de Bariloche. Como expresión más cercana a la ciudadanía, el nivel municipal “adquiere enorme importancia ya que constituye el referente político-administrativo más territorializado y vinculado a las necesidades, demandas e intereses de la población” (Massolo, 2006:14). A su vez, los municipios son ámbitos de disputa sociopolítica donde se dirime el reconocimiento, acceso y ejercicio de derechos y la puja por la ampliación de oportunidades (Rodríguez Gustá, 2019). En virtud de ello, y entendiendo a la ciudad de Bariloche como una caja de resonancia de una conflictividad social marcada por profundas desigualdades sociales, culturales y económicas, nos proponemos presentar brevemente el proceso de integración de la perspectiva de género en la gestión local. Para ello, se recuperan extractos de entrevistas realizadas a personal de la municipalidad, documentos, programas y ordenanzas municipales, así como nuestras experiencias de trabajo técnico previas.

El tratamiento e ingreso a la agenda gubernamental de las cuestiones de la “mujer”, en primer lugar, y, posteriormente, de las de diversidad sexual, fueron procesos marcados por avances y retrocesos -como en el plano nacional- producto de las distintas coyunturas políticas y las decisiones gubernamentales tomadas en las diferentes gestiones políticas

municipales. Partiendo de la Carta Orgánica de la Ciudad de S. C. de Bariloche, en su Artículo Nº 14 se reconocen los derechos “a la igualdad de oportunidades y de trato, sin distinciones, privilegios o discriminaciones por razones de raza, capacidades, religión, culto, género, o cualquier otra condición socioeconómica o política”. En relación a los avances legislativos, es recién en el año 1998, cuando se modifica la Ordenanza 214-CM-93, de manera tal de incorporar la candidatura de mujeres con posibilidad de resultar electas en las elecciones municipales.

A fines del año 2011, bajo el gobierno de Omar Goye¹², fue creada la primera Subsecretaría de la Mujer y Juventud, que luego bajo el mandato de María Eugenia Martini se agrupa bajo la Dirección de Equidad de Género (DEG). La creación de esta área en la estructura institucional fue el resultado de la articulación entre el activismo y militancia de las organizaciones de mujeres y feministas a nivel local y la voluntad política del gobierno de turno (alineado con el FPV) y los programas nacionales que habían sido recientemente aprobados, como la Ley 26.485 (2009) de “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres” y su posterior plan de implementación en 2010¹³, que toma esa demanda y la materializa en la creación de la Dirección (Luna y Díaz, 2021).

Asimismo, el objetivo de la Dirección consistió en disminuir la brecha entre los géneros a partir de la creación de programas y acciones para promover la igualdad de trato y oportunidades para las mujeres. Desde esta Dirección se trabajó con la coordinación de la primera “Casa Refugio Amulén”¹⁴ (creada por la Ordenanza 2242-CM-11), la capacitación del personal de esta y, posteriormente, se puso en funcionamiento la Línea 102 de Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Específicamente la DEG se constituyó como un área estatal destinada a abordar la problemática de violencia hacia las cis mujeres. Según una de las referentes del espacio, en esos años “se trabajó mucho” para promocionar las líneas de trabajo de la Ley 26.485 (2009) de “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”. Por otro lado, ante la situación local de incremento de la violencia de género, se aprueba la Ordenanza 2369-CM-12 a partir de la cual se declara la emergencia en violencia contra las mujeres; ésta es prorrogada en el año 2016 con la Ordenanza 2816-CM-16.¹⁵

La temática de diversidad sexual no era abordada integralmente por la DEG ni por otra área municipal. Recién en el año 2014 la Defensoría del Pueblo de Bariloche¹⁶ firma un Convenio de trabajo con la Federación Argentina Lésbica, Gay, Bisexual y Transexual (FALGBT) y se comienza a trabajar con temas de diversidad sexual. Desde esta institución se inicia un trabajo de capacitaciones y campañas de sensibilización en diferentes ámbitos, y de acompañamiento a denuncias frente al incumplimiento de la Ley de Identidad de Género (Luna y Díaz, 2021). Hasta ese momento toda la atención y acciones concretas vinculadas a la diversidad sexual se canalizaban desde la Defensoría, no existiendo ningún área dentro del organigrama municipal abocada en específico al abordaje de esta temática (Luna y Díaz, 2021).

El cambio de gobierno municipal en el año 2016, alineado con el partido provincial de Juntos Somos Río Negro, vino acompañado de la desarticulación de la DEG. El nuevo gobierno consideró que no era necesaria un área de género para coordinar los distintos programas, sino que la propuesta fue transversalizar la perspectiva de género a partir de sensibilizaciones al interior del Estado municipal, lo cual se vio obstaculizado por la

inexistencia de un área que pudiera enmarcar y coordinar esas acciones. Esta decisión, que fue tomada a fines de 2015 en el contexto de auge de las movilizaciones del Ni Una Menos, implicó la ruptura de relaciones entre la gestión política y las organizaciones feministas de Bariloche, quienes criticaron duramente la medida¹⁷, sumado que al poco tiempo de esa decisión se produjeron tres femicidios en menos de un mes en la ciudad (Río Negro, 2016).

Con la eliminación de la DEG, los dispositivos y el personal técnico que trabajaba en la misma fue reasignado bajo otras direcciones dentro de la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano Integral. De este modo, la coordinación de la Línea 102¹⁸ y la Casa Refugio pasó a depender de la Dirección de Instituciones, desde donde se pretendía abordar las cuestiones vinculadas a la asistencia a mujeres víctimas de violencia, como así también generar sensibilizaciones al interior de todas las áreas del municipio. Por otro lado, algunas trabajadoras fueron reubicadas en la Dirección de Promoción Social con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en los programas que se implementaban territorialmente en dicha dependencia (Luna y Díaz, 2021). Este contexto permitió a la Dirección de Promoción Social, y en particular a las jefas trabajadoras a cargo del Departamento de Recursos y Proyectos de dicha área, iniciar un trabajo con temáticas de diversidad sexual. Esta iniciativa fue resultado de la lectura realizada en relación a la ausencia de políticas territoriales que abordaran cuestiones de diversidad sexo-genérica (por fuera del ámbito de acción de la Defensoría del Pueblo). Desde ese Departamento se implementó una “encuesta participativa” (Luna y Díaz, 2021) para conocer las dificultades en el acceso a derechos de la población travesti y trans local, para la cual se convocó a personas de distintas organizaciones de la diversidad sexual para que participaran del diseño e implementación del relevamiento. Como resultado de esa iniciativa se conformó el Equipo de Diversidad Sexual, con el objetivo de desarrollar políticas que tuvieran como destinataria directa a la población de la diversidad sexo-genérica.

En esos años, por la iniciativa y demanda de los activismos feministas y de la diversidad sexo-genérica y con el acompañamiento de concejalas, se lograron la aprobación de ordenanzas como la creación del Consejo Consultivo y Participativo de la Diversidad Sexual (2905-CM-2017) y, la aprobación en el año 2018 de la ordenanza que crea el Programa de Inclusión Laboral Trans en el Estado municipal (2983-CM-2018). Asimismo, ese año se convoca a poner en funcionamiento el Consejo de la Mujer, el cual fue creado por una ordenanza en el año 2004, pero nunca se reglamentó ni fue puesto en funcionamiento. En el año 2020, por iniciativa de las organizaciones feministas que lo integraban, este Consejo se renombró como Consejo Intercultural Asesor de las Mujeres (3195-CM-20) y se reglamentaron sus funciones.¹⁹

En 2018, casi dos años después de la disolución de la DEG y bajo la misma gestión municipal, se conforma una nueva área de género. En primer lugar, la idea fue constituir un departamento “de la mujer”, pero luego se pensó en hacerlo más abarcativo e inclusivo; de esa manera se crea primer el Departamento de Género²⁰. En enero de 2019, con la efectivización del pase de personal del Equipo de Diversidad Sexual de Promoción Social a la Dirección de Instituciones, se crea formalmente el Departamento de Género y Diversidad Sexual. Si bien se vuelve a institucionalizar un área, al observar su lugar dentro del organigrama encontramos que no pasa a ser un espacio jerarquizado, lo cual tiene implicancias en las partidas presupuestarias que recibe dicho Departamento.

En el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el municipio de Bariloche se observa que las cuestiones vinculadas a la violencia hacia las mujeres fue la entrada de estas políticas en la agenda institucional. Posteriormente, lo hicieron los temas vinculados a la diversidad sexo-genérica, en especial luego de la conquista y aprobación de leyes en el plano nacional como la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género (2010 y 2012, respectivamente). Estos años se encuentran marcados por momentos de avances, retrocesos y obstáculos en la institucionalización de la perspectiva de género debido a los cambios en los organigramas de las gestiones gubernamentales que asumen en el municipio.

Como hemos podido observar la institucionalización del género en las estructuras estatales se ven afectadas por las decisiones, visiones y compromiso con la igualdad de género de cada gobierno, los contextos y, también, desde las agencias de lxs trabajadorxs que lo integran. Los avances y retrocesos que antes mencionamos están íntimamente ligados a las capacidades institucionales para asumir dicha tarea. Si bien en estos años se desarrollan acciones para la incorporación de la perspectiva de género, como veremos a continuación no se logran consolidar mecanismos de gestión transversal que involucren a las distintas áreas y secretarías municipales.

3.1. Las políticas y programas con enfoque de género y diversidad sexual en el municipio de Bariloche

Centrar la mirada en el estudio de las políticas públicas locales puede ser útil para indagar en el funcionamiento de las formas de gobierno y, de ese modo, “contribuir a una deconstrucción de otra gran entidad ontológica, y aparentemente externa y superior a los sujetos: el Estado” (del Río, González y País, 2013). En ese marco, se debe explicitar que bajo el rótulo de políticas de género existen diversas medidas cuyos alcances son disímiles (Rodríguez Gustá, 2019), por ejemplo, hay algunas intervenciones que son sectoriales, otras apuntan a alcanzar la transversalidad y existen también “acciones afirmativas, así como prácticas de sensibilización y de promoción de derechos” (Rodríguez Gustá, 2019:49). En el caso del Departamento de Género y Diversidad Sexual (DGDS) municipal se implementan algunas de esas medidas a partir de programas y proyectos que no están contenidos en planes estratégicos de igualdad con proyecciones en el corto, mediano y largo plazo (como es la experiencia de otros municipios²¹), sino que se engloban en dos líneas generales: una vinculada a la atención integral y la otra preventiva/promocional (Bariloche Informa, 2019a). Con la intención de indagar en las características que asume este proceso en el municipio de Bariloche, en el presente apartado nos abocaremos a presentar y analizar esas líneas de políticas implementadas por el DGDS, para aportar reflexiones que nos permitan dar cuenta de las lógicas/marcos interpretativos desde dónde están pensadas y cómo son las construcciones de sujetxs destinatarixs desde las cuales se diseñan y ejecutan dichas políticas.

Las acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres fueron las que más tempranamente se incorporaron en programas y proyectos municipales en el país (Rodríguez Gustá, 2019; Massolo, 2003), tal fue el caso de Bariloche en el año 2011. Desde ese momento a la actualidad se desarrollan una serie de acciones para su atención, englobadas en la línea de *acción integral* tal como es denominada por el DGDS. Desde allí

se coordina la Casa Refugio Amulén, que ofrece resguardo temporal a mujeres mayores de 18 años que se encuentren en riesgo de vida por situaciones de violencia de género y/o intrafamiliar. Como lo describen las trabajadoras del área, la población destinataria son mujeres atravesadas por situaciones de riesgo inminente, que no tienen una red segura, y se las recibe solas o acompañadas de sus hijxs. Otra línea para la atención de situaciones de violencia de género es la articulación interinstitucional del servicio de “Guardia de Primeras Horas”, donde la persona en situación de violencia es asistida por un grupo de profesionales del DGDS municipal, del Sistema de Atención Territorial (S.A.T.) del Consejo Provincial de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social provincial) y de la Comisaría de la Familia (Ministerio de Justicia y Seguridad provincial). Como señala una de las trabajadoras del DGDS entrevistadas, no es fácil lograr una coordinación interinstitucional, es por esto que “se continúa trabajando para lograr un funcionamiento más articulado de dicho servicio”²².

Por otro lado, a partir de la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de Nación (2019) y del diseño e implementación de programas territoriales en las provincias y municipios, el DGDS de Bariloche articuló con Nación la implementación local del programa “Acompañar”. El Departamento se constituyó como un punto de referencia para la carga y adhesión del mismo. Este programa está dirigido a mujeres y personas del colectivo LGBTI+ que se encuentren viviendo situaciones de violencia de género. Según se desprende de la letra de la política, su objetivo principal es fortalecer la independencia económica de dichas personas a través de un apoyo equivalente al salario mínimo, vital y móvil por seis meses consecutivos. Busca además garantizar el acceso a “dispositivos” de fortalecimiento psicosocial para las personas incluidas en el programa, coordinado con los gobiernos provinciales y locales (Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, 2021). En el caso de Bariloche, fue fundamental contar con esa línea:

“en ese momento se empezaron a recortar los recursos municipales para la entrega de subsidios o la verdad que lo que podemos tener nosotros no tenía comparación con esto, porque es un salario mínimo vital y móvil, y la verdad que eso nos abrió un montón y ahí empezamos a darnos cuenta de la cantidad de situaciones graves, que no llegaban nunca, pero por la parte económica empezaron a llegar” (Trabajadora DGDS, 2023).

En ese sentido, se destaca la importancia del programa y la posibilidad de articulación con otros niveles estatales como provincia y municipio. En el plano local esto permitió ampliar y tener un mayor alcance con otras personas que viven situaciones de violencia de género pero que no llegan a denunciar o pedir la intervención y acompañamiento del DGDS municipal. El programa Acompañar está pensado para una duración de seis meses, que si bien no resuelve la situación económica, sí brinda un apoyo significativo; asimismo en el plano local han existido redes de autogestión entre las beneficiarias para seguir articulando luego del período de recepción del ingreso económico.

Como describen las trabajadoras entrevistadas, algunas mujeres beneficiarias del programa se autoconvocaron y generaron un espacio propio, independiente del municipio, a partir del cual crearon una bolsa de trabajo interna en base a los conocimientos y trayectorias de sus integrantes. A su vez, se capacitaron en la parte promocional y preventiva para acompañar a otras mujeres y personas de la diversidad sexo-genérica en situación de

violencia de género. Asimismo, otros grupos que se conformaron gracias al Acompañar continuaron generando encuentros artísticos, como así también la creación de ferias donde comercializaban los productos que ellxs mismxs producían. Es decir, el programa funcionó como plataforma inicial de apoyo económico a manera de herramienta para cortar el círculo de la violencia, pero al mismo tiempo posibilitó la creación de redes, en base a objetivos compartidos, para la generación de trabajo e ingresos, lo que permitió activar procesos de “agenciamientos colectivos” (Guattari y Rolnik, 2006) donde lxs involucradxs generaron espacios propios.

Respecto a la otra línea de trabajo, *preventiva/promocional*, el Departamento desarrolla actividades de capacitación con perspectiva de género, enmarcadas en la legislación local e internacional en materia de DDHH, así como en brindar información sobre dispositivos locales de atención para personas en situación de violencia de género (Bariloche Informa, 2019b). Existe asimismo, producto de la demanda de un abordaje integral de la violencia, un incipiente proyecto de *masculinidades conscientes*, el cual busca incentivar talleres y espacios de reflexión (Bariloche Informa, 2021c).

Por otro lado, la integración del Equipo de Diversidad Sexual al Departamento de Género, permitió un nuevo abordaje que amplió la mirada sobre lxs sujetxs destinatarixs de las políticas de género. El Equipo se fue consolidando haciendo foco en la promoción de derechos, con becas educativas y talleres de sensibilización sobre las diferentes problemáticas que afectan al colectivo de personas LGBT+. Asimismo, desde ese espacio se brinda asesoramiento en trámites judiciales, registrales y de acceso a la salud. En los últimos años, han fortalecido también un grupo de acompañamiento a familias de infancias y adolescencias trans y no binarias, y grupos de encuentro entre jóvenes. A su vez, este Equipo ha acompañado la implementación del Programa de Inclusión Laboral Travesti-Trans, para garantizar el acceso al cupo laboral trans en el Estado municipal. En ese caso en particular, según relatan las trabajadoras del espacio, no siempre se logró una coordinación efectiva con el área de Recursos Humanos para acompañar los procesos de ingreso por el cupo laboral. Esto se debió a dificultades en la comunicación y articulación entre áreas. Esta situación no es menor, ya que obstaculiza la coordinación interna dentro de la municipalidad, lo que resulta en limitaciones para considerar una transversalidad en el trabajo.

Dentro de la línea preventivo/promocional, también se encuadra el programa de Promotoras Territoriales de Género el cual surgió hace cuatro años, en el contexto de la pandemia por COVID-19, por la demanda de las organizaciones de mujeres y feministas locales en el espacio del Consejo Asesor Intercultural de las Mujeres. Desde ese espacio, se venía planteando la necesidad de extensión de la ordenanza 2369-CM-12 de Emergencia por Violencia de Género, promovida por las organizaciones que lo conformaban, para obtener presupuesto acorde para su abordaje. Si bien esa ordenanza no fue prorrogada, el programa de Promotoras continuó, incorporando en ese marco 10 promotoras²³. El programa fue puesto en funcionamiento a partir de la articulación entre las organizaciones locales, el DGDS municipal y el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de Nación, a través de la vinculación con el Programa *Tejiendo Matria*, enmarcado en el Plan Nacional contra las Violencias por Motivos de Género del Ministerio. Desde este programa se capacitó a las promotoras con el objetivo de generar una red nacional que tienda a fortalecer los vínculos territoriales en materia de abordaje de la violencia por razones de

género. A diferencia del Programa *Tejiendo Matria*, que se basa en un voluntariado, desde Bariloche las organizaciones de mujeres y feministas reclamaron el pago por el trabajo de las promotoras. De ese modo se consiguió, en primer lugar, un pago bajo un programa de transferencia de ingresos municipal y luego un contrato de horas cátedra. A nivel local, quienes se desempeñan como promotoras son el nexo territorial ya que establecen vínculos con las instituciones que están en territorio, como los Centros de Atención y Articulación Territorial (CAAT), las juntas vecinales y los centros de salud, además del circuito institucional que se recorre a partir de una denuncia concreta.

Por otro lado, el caso de las Promotoras demuestra lo indispensable que resulta la alianza de los mecanismos gubernamentales con lxs actorxs políticos interesados en la temática de género, como “las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de los derechos humanos y las feministas, cuyas estrategias políticas son la movilización de sus bases y la crítica” (Lamas, 1996). La puesta en marcha del programa permitió entonces, lograr alguna articulación intermitente entre el Departamento y las organizaciones feministas locales, ya que estas no tuvieron un protagonismo saliente en el contenido, consulta u orientación de las políticas durante la gestión de Juntos Somos Bariloche. Ello fue producto del reclamo cuando a inicios de la gestión el gobierno desarticula lo que era la Dirección de Equidad de Género, y además porque no existieron esfuerzos sostenidos por fortalecer procesos para lograr articular agendas entre el municipio y los activismos feministas (Rodríguez Gustá, Caminotti y Vega, 2020).

El programa de Promotoras terminó siendo coordinado por el DGDS, lo cual permitió tener un abordaje “más territorial”, algo de lo que carecía el Departamento debido a las dificultades en la articulación con otras áreas municipales, como es la Dirección de Promoción Social. De ello se desprende la ausencia de una mirada más amplia de las problemáticas del territorio, lo que a veces limita su función a demandas sectoriales sin abordar la transversalización:

“la idea es fortalecer el trabajo entre áreas dentro de la muni, porque por ahí trabajamos muy bien con las instituciones (externas a la municipalidad) y no trabajamos tan bien con la propia muni” (Entrevista con trabajadoras del DGDS, septiembre 2023)

En ese sentido, los vínculos entre áreas dependen más de las relaciones personales que en ocasiones facilitan o clausuran las posibilidades de un trabajo más coordinado entre áreas. A esta situación, se le suma también la ausencia de una planificación, monitoreo y evaluación de políticas que fortalezcan la transversalidad.

3.2. Pensando la transversalización de la mirada interseccional en los programas del DGDS

En las acciones implementadas por la DGDS encontramos programas con alcances disímiles, algunos que van en línea con la forma de trabajo del municipio desde un abordaje poblacional (Guiñazú, 2020:19), y otras que trabajan de manera monofocal, es decir que se implementan políticas sectoriales a partir de categorías como mujeres, discapacidad, familia, personas mayores, empleo, etc; que no sólo dificultan pensar en políticas transversales, sino también de modo interseccional. En particular, encontramos que desde

el DGDS se replican estos abordajes para pensar la implementación de políticas, a la vez que las poblaciones “destinatarias” se construyen a partir de determinadas interpretaciones y concepciones de *mujer*, como así también de la noción de género, las relaciones que implican y las prácticas que se normalizan y construyen en ese proceso.

En ese marco, resulta preciso indagar en cómo las fronteras categoriales son construidas, presentando a algunas de ellas como relevantes y objeto de intervención, mientras otras quedan silenciadas, materializándose configuraciones particulares de desigualdades y jerarquías (Romero Bachiller y Montenegro, 2018). De ese modo, es común que la narrativa que suele acompañar a la política pública determine qué cuerpos serán asistidos por el Estado “y cuáles permanecerán en la zona de abyección” (Romero y Montenegro, 2018:6; Sampaio y Germano, 2014).

La clase y la brecha de desigualdad social han sido las características predominantemente consideradas por sobre otros marcadores como la cuestión racial, étnica o incluso la diversidad sexo-genérica, para el análisis de la opresión social. De ello deriva la ausencia de una mirada que atienda cómo intervienen otros vectores en la realidad de las personas contempladas en determinados programas. En esa línea, es posible observar que desde el DGDS la categoría *mujer* es enunciada sin poner en cuestión las desigualdades y heterogeneidades entre *mujeres*, y las intersecciones que las atraviesan. Por ejemplo, en el marco de un municipio declarado intercultural como es Bariloche desde julio de 2015²⁴ (Guiñazú, 2019:59), el Departamento no aborda ni problematiza la noción de interculturalidad ni trabaja con -ni junto a- mujeres pertenecientes al pueblo Mapuche. En el plano enunciativo sólo se menciona que en alguna entrevista de alta en el Acompañar una o dos mujeres se identificaron como mapuche, pero ello no implicó una revisión del trabajo interno. En ese sentido, es posible observar una jerarquización de clivajes. Para autoras como Valdéz, la discusión sobre los entramados de género desde la perspectiva Mapuche son necesarios para reivindicar la cosmovisión indígena, desde la agencia de las propias mujeres Mapuche (2017). En ese sentido, la categoría de género debe ser repensada “reconociendo su basamento epistémico en relaciones de otro tipo que habilitan configuraciones identitarias complejas” (Valdéz, 2017:6).

Por otro lado, al analizar las acciones que se implementan para el abordaje de la violencia de género en el plano municipal, encontramos que las mismas parten de pensar la categoría de género como únicamente designatoria de las mujeres cis y heterosexuales. Siguiendo a Trebisacce (2020), leemos que tanto estos lineamientos de acción, como las definiciones de violencias de género presentes en la Ley 26.485, se han construido en base a las experiencias y representaciones de dichas identidades. Aunque pueda ocurrir que desde ese sector provienen la mayor parte de las demandas de acompañamiento, habría que preguntarse si no “resulta constrictivo o limitante para la experiencia de otras poblaciones” (2020:120); en particular de travestis, trans y no heterosexuales, imposibilitando su acceso y reconocimiento de derechos como sujetxs destinatarixs y reconocidxs por la letra de la normativa. Así, la categorización monofocal de una política dirigida a la construcción de unx sujetx estándar como “mujeres”²⁵, proporciona de manera diferencial acceso a condiciones de cuidado vitales, y en palabras de López y Platero: “la acción política se concreta en procedimientos administrativos que pueden tener la capacidad de violentarnos o humillarnos al refinar categorías como el binarismo de género” (2019:14).

Desde la perspectiva interseccional, no es que la importancia de la política esté puesta sólo en el género, o sólo en la etnicidad, o la sexualidad, sino que los “ejes” que atraviesan a la persona destinataria tienen todos la misma importancia, y en realidad, es el contexto el que determinará por dónde atender la problemática (Hancock, 2007:64). Es decir, se trata de abordar la formación compleja de las diferentes posiciones de sujetos, cuestionando las lecturas monofocales y los procesos de configuración categorial pensando más allá de las políticas de la identidad (Romero Bachiller y Montenegro, 2018). A la vez, demanda un abordaje desde la situacionalidad de la interseccionalidad, contemplando los contextos, sus temporalidades e historicidades.

Las construcciones de sujetos destinatarios nos permiten problematizar los marcos y lógicas interpretativas desde dónde son pensadas las políticas de género, pero del desarrollo presentado en este trabajo también se desprende la importancia que el género tiene en las actuales agendas gubernamentales de políticas públicas. El Estado, pensado nuevamente, no como un ente monolítico, sino como compuesto de variables como la voluntad política, los recursos destinados, la planificación estratégica, la agencia técnica y el trabajo comunitario definen también la manera en que se diseñan, implementan e incluso evalúan las políticas públicas.

Siguiendo la clasificación de Molyneux (1985) entendemos que muchas de las acciones que se han emprendido en el plano local han oscilado entre la satisfacción de intereses “prácticos” de género –es decir, de aquellos abocados a la satisfacción de necesidades básicas de vida y la reproducción social de los hogares– y de intereses “estratégicos” –de mayor alcance político porque apuntan al cuestionamiento de las relaciones de subordinación del orden de género y a su transformación (Molyneux, 1985:233; Lopreite y Rodríguez Gustá, 2021). En una revisión regional, Massolo (2006) también identificó que las políticas locales parecerían enfocarse principalmente en las mujeres, pero sin tomar en cuenta los contextos relacionales de género que producen desigualdades, y en el menor de los casos involucrando cambios en la gestión municipal (Rodríguez Gustá, 2019).

En el caso del DGDS, si bien es posible observar un horizonte que busca acercarse a trabajar sobre intereses estratégicos de género, el lugar en el organigrama que ocupa el Departamento, como la cantidad de personal y presupuesto dificultan dicho objetivo. Cabe resaltar que lo anterior, no es un sesgo de la persona que articula y ejecuta la política pública, sino una cuestión que alcanza incluso la definición del problema que se quiere atender. De hecho, las mismas agentes del Estado no cuentan con un acceso efectivo de cuidados en su trabajo:

“trabajamos un montón y eso es algo que por ahí no se reconoce mucho, que implica desde lo mental el trabajo que uno hace en todo esto, en el que le pone el cuerpo, la cara... y no es que una se agota desde lo físico, muchas veces el agotamiento es mental, es psicológico, es contener la situación de alta vulnerabilidad social” (2023).

No es casual que el cuidado de quienes cuidan también quede sesgado desde la mirada de la política pública. La revisión de los programas requiere entonces de un compromiso con mecanismos claros que garanticen el bienestar de todos en la actual distribución del poder. Asimismo, es necesario ahondar en la forma en la que las políticas están diseñadas, en especial porque reconstruir los procesos por los cuales se han consolidado posiciones y/o

opresiones es necesario para poder “desmontar los mecanismos de poder que las sustentan” (Romero y Montenegro 2018:10).

4. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo retomamos cómo se ponen en práctica en un plano municipal y en un territorio concreto, una serie de normativas, prácticas y decisiones que se tensionan entre sí e impactan en la manera en que se aplican las políticas públicas de género. Buscamos a su vez reflexionar sobre la manera en que se fue institucionalizando la perspectiva de género en Argentina, presentando los distintos momentos y enfoques que va adquiriendo la implementación de políticas en los distintos períodos, para luego analizar las características de este proceso en San Carlos de Bariloche.

Como pudimos evidenciar, el enfoque predominante que adquiere la institucionalización del género en el municipio se orienta a la atención y prevención de las violencias de género, principalmente vinculada con la violencia doméstica y sus emergentes. Asimismo, pudimos observar que las políticas llamadas de “género” son pensadas principalmente desde una consideración cis-heterosexual, y no sobre identidades atravesadas por clivajes más complejos, lo cual limita la forma en que se ejecuta la implementación de políticas municipales con perspectiva de género. A ello se le suma el presupuesto limitado y la escasez de personal del DGDS, lo cual abona al trabajo sobre la emergencia, sin una planificación estratégica e integral a largo plazo que promueva la revisión, problematización y transformación tanto en los modos de intervenir hacia el territorio como en el funcionamiento de las propias lógicas estatales y burocráticas.

Como ha analizado Rodríguez Gustá (2008), para avanzar hacia la transversalización de género a nivel local resulta necesario primero asegurar las capacidades estatales, es decir, las actuales líneas de trabajo del DGDS, su lugar en la estructura municipal, la dotación de personal, su articulación con otras áreas municipales y su vínculo con las organizaciones de mujeres, feministas y de la diversidad sexo-genérica. Entendemos así que urgen estrategias complementarias que, por un lado, propicien el trabajo coordinado entre áreas, y por otro, que acompañen también las prácticas de relaciones laborales, así como su vinculación con los activismos feministas. Asimismo, visibilizar e identificar la no neutralidad de género presente en las prácticas y dinámicas estatales, hacia el interior de los organismos como en la puesta en práctica de programas, ordenanzas, leyes, etc. En otras palabras, se vuelve importante y necesario apuntar al cuestionamiento y transformación de las relaciones de subordinación, puesto que como afirma Alba Rueda²⁶ “para que la política pública sea feminista tiene que transformar la lógica del Estado mismo” (Paz y Alcaraz, 2023).

Por otro lado, se mostró la difícil tarea que sostienen lxs trabajadorxs del área de género y diversidad por la escasez de presupuesto y personal que se traducen en su agotamiento, fracaso en algunas intervenciones y acotado margen de acción frente a problemáticas complejas y estructurales que requieren mayor cantidad de recursos, planes de acción, articulación, entre otros. Atender al agotamiento y el cuidado del personal que trabaja en áreas de género es un eje clave, tanto para prevenir el fracaso de los programas, como para mejorar la capacidad de acción sobre los mismos.

Del recorrido presentado, consideramos relevante poder prestar atención a la brecha entre lo que las políticas públicas y programas municipales se proponen entre sus objetivos y lo que finalmente resulta en su implementación y el trabajo en los territorios. Aquí, el vínculo con las organizaciones feministas y territoriales será clave tanto para achicar la brecha como para construir programas que se ajusten y estén a la altura de las realidades de mujeres y disidencias sexo-genéricas que habitan estos territorios (Ahmed, 2022), contemplando las intersecciones que lxs atraviesan.

De lo expuesto, consideramos como desafío la incorporación del enfoque interseccional para pensar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, en especial las que abordan la perspectiva de género. El aporte de la mirada interseccional en las políticas públicas consiste en identificar y abordar la manera en que acciones y políticas específicas tratan las desigualdades experimentadas por diversos grupos sociales. Esto se realiza teniendo en cuenta que las identidades sociales, clivajes o dimensiones de opresión, como lo étnico-racial, la clase, el género, la capacidad, la geografía y la edad interactúan para formar significados y experiencias únicas y complejas (Harvinsky y Cormier, 2011:2017). Un enfoque interseccional entonces, no implica desplazar el foco de los efectos concretos de cada una de las opresiones de manera “autónoma”, sino que intenta atender entretejidos de desigualdades específicas. Asimismo, una perspectiva interseccional situada, como la que menciona Yuval-Davis, comprende también una postura empírica abierta (Hancock, 2007); es decir, si la política o el programa se construye desde esta perspectiva, implica ampliar la mirada a reconocer contextualmente cómo se han generado esas desigualdades y cómo se entranan con otras. Requiere también que haya una escucha activa que reconozca la voz de aquellos grupos y personas destinatarias de los programas. En el caso particular de Bariloche, consideramos un desafío romper con la mirada monofocal de las políticas públicas de género y de diversidad sexual, dado que las particularidades contextuales demandan acciones que no pueden analizarse y atenderse solamente a través del lente del género sin tener en cuenta otros factores que se intersectan y dan forma a las realidades vividas.

En efecto, para abordar la brecha o disonancia entre la política pública y su efectiva implementación, pensamos en la interseccionalidad situada como una herramienta para acortar ese espacio, pues como pregunta empírica abierta, la interseccionalidad habilita a quienes conforman el Estado a pensar otros modos de definir objetivos, indicadores y evaluaciones en las cuales esos procesos puedan ser mirados de manera más amplia.

Notas

¹Se puede revisar el caso expuesto por Platero Méndez en el Estado español: (2013) “La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)”. Universidad Complutense de Madrid.

²En el contexto de las políticas públicas, Harvinsky y Cormier (2011) llaman a la suma de estas categorías unitarias el “enfoque aditivo” y mencionan que sus riesgos son que “los formuladores de políticas pueden elegir sus categorías de interés y tratarlas de forma aislada, sin prestar atención a cómo se cruzan con otras divisiones sociales” (Thorvaldsdóttir, 2010: 6). En muchos casos, por ejemplo, la incorporación de “la perspectiva de género” (gender mainstreaming) se ha centrado únicamente en los efectos diferenciales de la política sobre las vidas de hombres y mujeres, sin reconocer adecuadamente la diversidad entre esos hombres y esas mujeres (Hankivsky, 2007).

³Asimismo, Hancock se pregunta “¿cómo podríamos rediseñar las políticas internas y externas para garantizar que todos los miembros de cualquier grupo marginado puedan fortalecerse a sí mismos, en lugar de llevar políticas que solo benefician una quinta parte de un grupo marginalizado?” (2011: 66).

⁴El Grupo de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible implementó una serie de “valores universales” en sus políticas de igualdad y no discriminación. “No Dejar a Nadie Atrás” es la promesa central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Uno de estos ODS es el número 5, “Igualdad de género y empoderamiento de la mujer” (UNSDG, 2023).

⁵Así como las instituciones estatales y nacionales, en el caso de este capítulo.

⁶Cis es el prefijo “utilizado para nombrar a las personas que continúan identificándose con el sexo/género que se les asignó al nacer” (Ciccía, 2020:18). Para Mattio, la matriz cisheterosexual es entonces “una rejilla de inteligibilidad cultural que, entre otras cosas, dispone qué cuerpos resultan deseables o incitadores de placer sexual” (2022).

⁷LGBT es el acrónimo de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Trans. Algunas organizaciones y activismos de la diversidad sexo-genérica también visibilizan a Intersexuales, Queer y Asexuales (Di Pietro, 2015) o colocan el signo + para dar cuenta que no es una denominación o sigla clausurada.

⁸También suele nombrarse como “maquinarias de género” que, como afirma Gustá, son las instituciones oficiales responsables de implementar el enfoque de transversalización de género (2008).

⁹De acuerdo con las autoras, un enfoque de feminismo de Estado implica lograr políticas públicas feministas gracias a las estructuras que generan mecanismos de consulta y diálogo con el movimiento de mujeres. Para un mayor desarrollo consultar: Lopreite, D., & Rodríguez Gustá, A. L. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? Revista SAAP, 15(2), 287-311.

¹⁰El Frente para la Victoria (FPV) fue una coalición política argentina vinculada al partido justicialista, pero integrada también por otras fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y al socialismo, que se originó en 1983 en la Provincia de Santa Cruz y que llegó a la Presidencia de la Nación en 2003 (Sosa, 2017).

¹¹El movimiento Ni Una Menos, nace el 3 de junio de 2015 y de acuerdo con Accossatto y Sendra “representa una materialización del descontento social frente a la violencia machista” y feminicida (2018:120).

¹²Omar Goye se desempeñó como intendente de San Carlos de Bariloche desde 2011 hasta 2013, si bien había sido electo para el período 2011-2015 el Concejo Deliberante lo suspendió, por una denuncia de corrupción. En ese contexto se designa como intendenta interina a María Eugenia Martini (FPV). Luego, por votación popular, es confirmada en el cargo de intendenta.

¹³En el año 2010 se adhiere a la Ley Nacional N°26.485 (Ordenanza 2221-CM-10) y Ley provincial N°3040 (Ordenanza 786-CM-1987).

¹⁴Casa que brinda resguardo temporal a toda mujer mayor de 18 años, sola o acompañada de sus hijas/os que se encuentren en riesgo de vida por situaciones de violencia de género y/o violencia familiar. <https://barilocheinforma.gob.ar/genero-y-diversidad-sexual-con-que-servicios-cuenta-el-municipio/>

¹⁵Durante ese mismo año se crea el Régimen de Licencia por Violencia de género para las trabajadoras municipales, bajo la ordenanza 2737-CM-16.

¹⁶ A cargo de Andrea Galaverna.

¹⁷<https://www.defensoriabariloche.gob.ar/preocupacion-por-la-direccion-de-equidad-de-genero/>

¹⁸La línea telefónica gratuita 102 fue creada en el año 2013, en el contexto de funcionamiento de la Dirección de Equidad de Género municipal, siendo la primera línea local de atención y asesoramiento por violencia de género en Río Negro. Durante el gobierno de Juntos Somos Bariloche (2016-2023) se toma la decisión de destinar la Línea 102 a la orientación y contención de niñas, niños y adolescentes frente a situaciones de vulneración de derechos, y unificar la atención por violencia de género con la línea nacional 144. Esta decisión fue repudiada por las organizaciones de mujeres y feministas argumentando que unas de las principales características de la línea 102 era que la atendían operadoras locales, que conocían la ciudad y podían brindar un acompañamiento conociendo el territorio (Moraga, 2018).

¹⁹ http://www.legisalud.gov.ar/pdf/rnscbord3195_2020.pdf

²⁰ Recuperado de entrevista realizada a trabajadoras del Área de Género.

²¹ Por ejemplo, las experiencias de los municipios de Rosario, Morón y Montevideo trabajados en: Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas municipales de igualdad de oportunidades: reflexiones en torno a los requisitos y las capacidades locales para la transversalización. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* 4: 183-99; Rodríguez Gustá, A. L., Caminotti, M., & Vegas, M. L. (2020). Políticas de mainstreaming en Montevideo, Rosario y Morón: Balance teórico de tres trayectorias de implementación. *Revista Pilquen*, 23(1), 1-15.

²² Entrevista a trabajadoras del DGDS del municipio de Bariloche, septiembre 2023.

²³ <https://barilocheinforma.gob.ar/se-puso-en-marcha-proyecto-de-promotoras-territoriales-de-genero/>

²⁴ San Carlos de Bariloche fue declarado por la ordenanza N° 2641-CM-15 como intercultural. Esta declaración nos abre un interrogante para pensar sus implicancias en la manera y el grado en que se intersectan los análisis de las diferencias de género con las diferencias culturales y sociales en las políticas públicas municipales.

²⁵ En muchos casos la ceguera étnica y/o racial en la construcción de una categoría monofocal como “mujeres” dentro de las políticas públicas estatales ha sido completamente arbitraria y ha tenido consecuencias graves. La apelación a temáticas de “igualdad de género” desde los partidos nacionalistas de derechas en Europa Occidental señala a las “mujeres” como “reproductoras biológicas de la nación”. Para ahonda en el tema, Farris analiza el tropo nacionalista dentro de la institucionalización que denomina “feminacionalista” y visibiliza el eje racista hacia las comunidades islámicas (2021).

²⁶ Alba Rueda estuvo a cargo de la Subsecretaría de Políticas de Diversidad de la Nación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Bibliografía

Accossatto, R, y Sendra, M.

2018 Movimientos Feministas En La Era Digital. Las Estrategias Comunicacionales Del Movimiento Ni Una Menos. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, vol. 6, no. 8: 117–36.

Ahmed, S.

2021 *Vivir una vida feminista*. Caja Negra. Buenos Aires.

Anzorena, C.

2018 El campo estatal en cuestión: brechas entre las demandas feministas y políticas públicas. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas (UNSI - FaCSO - IISE)*, 11(11):213-227

Bishwakarma, R., Hunt, V., & Zajicek, A.

2007 Educating Dalit women: Beyond a one-dimensional policy formulation. *Himalaya, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies*, 27(1):27-39.

2019a BARILOCHE INFORMA. Género y Diversidad Sexual: con qué servicios cuenta el Municipio. *Bariloche Informa* [en línea]. 21 de noviembre de 2019 [citado junio, 2024]. Disponible en Internet: <https://barilocheinforma.gob.ar/genero-y-diversidad-sexual-con-que-servicios-cuenta-el-municipio/>

2019b BARILOCHE INFORMA. Ley Micaela: El Municipio de Bariloche Profundiza Las Capacitaciones En Género. *Bariloche Informa* [en línea]. 16 de octubre de 2019 [citado junio 2024]. Disponible en Internet: <https://barilocheinforma.gob.ar/ley-micaela-el-municipio-de-bariloche-profundiza-las-capacitaciones-en-genero/>

2021c BARILOCHE INFORMA. Municipio aborda talleres y espacios de reflexión sobre las nuevas masculinidades. *Bariloche Informa* [en línea]. 8 de septiembre de 2021 [citado junio 2024]. Disponible

en Internet: <https://barilocheinforma.gob.ar/municipio-aborda-talleres-y-espacios-de-reflexion-sobre-las-nuevas-masculinidades/>

Canadian Research Institute for the Advancement of Women.

2006 *Intersectional feminist frameworks: An emerging vision*. CRIAW ICREF Editorial. Ottawa.

Ciccia, L.

2020 ¿Por qué la actual interpretación de las diferencias biológicas legitima las desigualdades de género en las áreas de ciencia y tecnología? En *Impacto de las mujeres en la ciencia. Género y conocimiento* (p. 529). OEI Ecuador CIESPAL SENESCYT REMCI EPN INABIO.

CISCSA

2006 *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. CISA y UNIFEM. Córdoba.

Cruells López, M.

2015 *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. Univeristat Autònoma de Barcelona. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i de Dret Públic. Disponible en internet: <http://hdl.handle.net/10803/288224>

2015 Defensoría del Pueblo. Preocupación por la Dirección de Equidad de Género. *Defensoría del Pueblo San Carlos Bariloche* [en línea]. 16 de diciembre de 2015 [citado junio 2024]. Disponible en Internet: <https://www.defensoriabariloche.gob.ar/preocupacion-por-la-direccion-de-equidad-de-genero/>

Del Río Fortuna, Cynthia, et al.

2013 Políticas y Género En Argentina. Aportes Desde La Antropología y El Feminismo. *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales.*, no. 5:54–65.

Di Pietro, P.

2015 Andar de costado: racialización, sexualidad y la descolonización del mundo travesti en Buenos Aires. En *Andar Erótico Decolonial*, R. Moarquench Ferrera-Balanquet (comp), pp. 131-152. Ediciones del Signo. Buenos Aires.

Farris, Sara R.

2021 *En Nombre de Los Derechos de Las Mujeres. El Auge Del Feminacionalismo*. Traficantes de Sueños. Madrid.

Faour, E.

2024 Las ollas están vacías. *Revista Anfibia* [en línea]. Febrero 2024 [citado junio, 2024]. Disponible en Internet: <https://www.revistaanfibia.com/las-ollas-estan-vacias/>

Guattari, F. y Rolnik, S.

2006 *Micropolítica. Cartografías del deseo*. Traficantes de Sueños. Madrid.

Guiñazu, 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.

Guzmán, V.

2001 La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Disponible en internet: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5878-la-institucionalidad-genero-estado-nuevas-perspectivas-analisis>

Guzmán, V., & Montaña, S.

- 2012 Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). CEPAL. División de Asuntos de Género. Disponible en internet: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5847-politicas-publicas-institucionalidad-genero-america-latina-1985-2010>
- Hancock, A. M.
- 2007 When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm. *Perspectives on Politics*, 5(1): 63–79.
- Hankivsky, O.
- 2007 Gender based analysis and health policy: the need to rethink outdated strategies. En *Women's health in Canada: Critical theory, policy and practice*, M. Morrow, O. Hankivsky y C. Varcoe eds., pp. 143–168. University of Toronto Press. Toronto.
- Hankivsky, O., & Cormier, R.
- 2011 intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. *Political Research Quarterly*, 64(1): 217–229.
- Hankivsky, O., Grace, D., Hunting, G., Giesbrecht, M., Fridkin, A., Rudrum, S., Ferlatte, O., y Clark, N.
- 2014 An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity. *International Journal of Equity in Health*, 13(119).
- Hill Collins, P.
- 2000 *Black Feminist Thought*. Routledge. Londres.
- Kraft, M., & Furlong, S.
- 2018 *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. SAGE. Nueva York.
- Kropff-Causa, L., & Stella, V.
- 2017 Abordajes teóricos sobre las juventudes indígenas en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales y Humanísticos*, XV(1): 15–28.
- Lamas, M.
- 1996 'El enfoque de género en las políticas públicas', *Opinión y debate*. Disponible en Internet: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>
- Lockhart, L. L., & Danis, F. S.
- 2010 *Domestic violence: Intersectionality and culturally competent practice*. Columbia University Press. Nueva York.
- López, S., & Platero, R.
- 2019 *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*. Bellaterra. Manresa.
- Lopreite, D., & Rodríguez Gustá, A. L.
- 2021 Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021):¿ modelo aspiracional o realidad institucional?. *Revista SAAP*, 15(2):287-311.
- Luna, M. E., & Díaz, L. C.
- 2021 Reflexiones en torno a una política pública participativa: la encuesta a la población trans en Bariloche (2017). *Revista Publicar*, XIX(XXXI): 183–202.
- Massolo, A.
- 2006 *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo.
- Mattio, E.

- 2022 Placeres víricos. Las modulaciones narrativas de las gramáticas emocionales maricas. Trabajo presentado en la *9a Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. México.
- Molyneux, M.
- 1985 Mobilization without Emancipation? Women's interests, the State, and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, verano 1985:227-254.
- Moraga, V.
- 2018 "No Al Cierre de La Línea 102." *Al Margen. Otras Voces, Otro Sentido*. Disponible en Internet: <https://almargen.org.ar/2018/07/04/no-al-cierre-de-la-linea-102/>
- Pais Andrade, M.
- 2019 Aportes de las epistemologías decoloniales a una etnografía de políticas socioculturales en mujeres jóvenes. *Tabula Rasa*, 1(31): 347–360.
- Parken, A., & Young, H.
- 2007 Integrating the promotion of equality and human rights for all. *Policy and Politics*, 38(1):79-99
- Platero Méndez, R. L.
- 2013 *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Redacción Río Negro.
- 2016 "Se Cometieron Tres Femicidios En Lo Que va de 2016." *Diario Río Negro*. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/se-cometieron-tres-femicidios-en-lo-que-va-de-2016-JM482865/>
- Rodríguez Gustá, A. L.
- 2008 Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. *Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 14(25): 53-70.
- 2019 Institucionalidad de género y políticas públicas para la igualdad: temáticas y abordajes de las investigaciones del ámbito local. *HOLOGRAMÁTICA Facultad de Ciencias Sociales UNLZ*, 4(31), 41–62.
- Rodríguez Gustá, A. L., Caminotti, M., & Vegas, M. L.
- 2020 Políticas de mainstreaming en Montevideo, Rosario y Morón: Balance teórico de tres trayectorias de implementación. *Revista Pilquen*, 23(1): 1-15.
- Romero Bachiller, C., & Montenegro, M.
- 2018 Políticas públicas para la gestión de la diversidad sexual y de género: Un análisis interseccional. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad.*, 17(1): 1–14.
- Romero, I.
- 2024 El feminismo, ese enemigo íntimo de Milei. Página 12. Disponible en Internet: <https://www.pagina12.com.ar/705327-el-feminismo-ese-enemigo-intimo-de-milei>
- Sampaio, J., & Germano, I.
2014. Políticas públicas e crítica queer: Algumas questões sobre identidade LGBT. *Psicologia & Sociedade*, 26(2): 290–300.
- Suárez Tomé, D.
- 2022 *Introducción a la Teoría Feminista*. Nido de Vacas. Buenos Aires.
- Thorvaldsdóttir, T.
- 2010 From gender equality to 'equality of all' Viewpoints from actors and subjects of equality work. Trabajo presentado en la *XI Conferencia de Ciencias Sociales de la Universidad de Islandia*. Reikiavik.
- Trebisacce, C.

2020 Un nacimiento situado para la violencia de género. Indagaciones sobre la militancia feminista porteña de los años 80. *Anacronismo e Irrupción*, 10(18): 118-138.

UNSDG.

2023 “Principio Dos: No Dejar a Nadie Atrás.” *Grupo de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo Sostenible*. Ciudad de México.

Yuval-Davis, N.

2006 Intersectionality and Feminist Politics. *European Journal of Women’s Studies*, 13(2):193–209.

2017 *Situated Intersectionality and the Meanings of Culture*. Consello da Cultura Galega. Santiago de Compostela

Valdez, M.C.

2017 Aportes mapuce para pensar el género. *Corpu. Archivos virtuales de la alteridad americanas*, 7(1):1-8.

Capítulo 4

“Pensar global, actuar local”: Un acercamiento etnográfico a una política pública habitacional “sustentable” en San Carlos de Bariloche

Josefina Ana Puente

Universidad Nacional de Río Negro

1. Introducción

El capítulo analiza la implementación de un Programa de mejoramiento habitacional denominado “Sustentabilizar hogares” (en adelante “el Programa”) en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, enfocándose en las características locales que asume el proceso de operacionalización de la noción genérica de “sustentabilidad”. A partir de la identificación de nociones de “riesgo” y “vulnerabilidad”, el escrito se orienta a evidenciar cómo el transcurrir de esta política deviene en un terreno de disputa donde las personas “destinatarias” intervienen activamente en la construcción de sentidos en torno a lo que constituyen un “riesgo” en su cotidiano.

En función de ello, las reconstrucciones etnográficas presentadas son el resultado de mi trayectoria como trabajadora de la Fundación Foro de Vivienda Sustentabilidad y Eficiencia Energética entre los años 2018 y 2020, en el marco de la implementación del Programa en la ciudad. Durante estos años, me acompañó la pregunta por las experiencias del habitar y los modos de hacer y concebir la política pública, preguntas que hoy retomo a partir de la noción de proceso vivo (Fernández et. al, 2007), dando lugar a un tipo de curiosidad analítica interesada por esos afectos y efectos que desbordan y sobrepasan los diseños de la política. Un interés que se complementa con inquietudes respecto de los procesos de diseño y ejecución, ya que la pregunta por todo lo que queda afuera, orienta la mirada hacia el cómo atender aquello que “no entra” y que es relevante para comprender su funcionamiento y capacidad de acción.

El capítulo se organiza en cinco apartados. Uno inicial donde se evidencia cómo el término sustentabilidad, aunque aparentemente utilizado de modo neutral, refleja intereses y tensiones entre distintos actores y en la implementación de una política pública urbana.

Luego, se describen las principales características del Programa Sustentabilizar Hogares y la fundación que lo promociona, sus objetivos, especificidad, contexto de surgimiento y su vinculación con organismos estatales y privados. En el tercer y cuarto apartado, se exponen la manera en que se implementó el Programa en la ciudad. A partir de mi rol como trabajadora de la fundación, describo instancias del Programa, tales como capacitaciones y diagnóstico en viviendas, con el objetivo de reconocer los discursos imperantes, los modos de intervención y las respuestas dadas por las personas destinatarias ante estos análisis. Llegando al final, reflexiono respecto de cómo la propuesta configura un tipo particular de comprender e implementar la noción de sustentabilidad relacionada con experiencias definidas dentro de los parámetros del riesgo.

2. Sustentabilidad y Políticas Públicas: Discursos, tensiones y prácticas

En las últimas décadas, el concepto de “desarrollo sostenible” ha experimentado un aumento en su popularidad, consolidándose como un elemento discursivo de amplia circulación en distintos ámbitos y registros, sedimentando un piso de sentido común que asocia el término a la promesa de solución a distintos tipos de problemáticas socio-ambientales¹ (Escobar 1993, Prieto 2011). Esto se puede rastrear a partir de su incorporación y difusión en las distintas esferas de gestión gubernamental, regional y nacional, en las de organizaciones no gubernamentales y en las retóricas utilizadas por los organismos de crédito internacionales, como el Banco Mundial (BM) a la hora de legitimar y justificar sus políticas, planes y programas de financiamiento. Bajo la promesa de que su mera incorporación generará soluciones a problemas socio-ambientales y a la crisis ambiental, la noción de sustentabilidad, junto con los objetivos de erradicación de la pobreza y promoción de la paz, ha pasado a formar parte del discurso “ortodoxo” del desarrollo (Gudynas, 2011). Asimismo, el término sustentabilidad se ha convertido en una de las demandas más frecuentes por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En respuesta, las Naciones Unidas crearon una comisión específica en ese tema, la Unión Europea aprobó una estrategia en esa materia y, de manera similar, muchos países mantienen agencias que invocan esos fines (Gudynas, 2011). Incluso, se observa la presencia de iniciativas empresariales que hacen hincapié en su compromiso ambiental, evidenciando la creciente importancia atribuida a la integración de prácticas que se denominan “sostenibles” en diversos ámbitos. Sin embargo, algunas investigaciones (Goñi y Goin 2006) han indicado cómo bajo la aparente “neutralidad ideológica” de la noción y discurso de la “sustentabilidad” se suelen resaltar intereses propios de los actores involucrados, a la vez que se ocultan las tensiones y contradicciones contenidas entre el conjunto de actores y relaciones- asimétricas- que conforman el universo de afectación de este tipo de proyectos.

Acotando la mirada hacia las políticas del hábitat, la discusión sobre el desarrollo sostenible urbano se puede rastrear desde su irrupción en eventos claves como el Informe Brundtland de 1987², la Cumbre de Río de 1992³ y la Agenda 2030⁴ de 2015. En esta línea y más recientemente, en la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos

humanos llevado a cabo en el año 2016, los estados participantes asumieron el desafío de planificar ciudades en pos de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y cambio climático. En Argentina, la formulación de programas y políticas de hábitat se ha visto influenciada por directrices internacionales en proyectos orientados hacia la “eficiencia energética” y la “sustentabilidad edilicia”⁵.

Específicamente, en la ciudad de San Carlos de Bariloche la ordenanza 2616-CM-15 de Cambio Climático incluye entre sus ejes la campaña de “Bariloche Sustentable” enfocada específicamente en la “sustentabilidad urbana”. En este marco, el capítulo se propone analizar la implementación del Programa de mejoramiento habitacional “Sustentabilizar hogares” desarrollado en el marco de aquella campaña, con el objetivo de indagar en las características locales que asume el proceso de operacionalización de la noción genérica de “sustentabilidad”. Recuperando el señalamiento de Gudynas (2011) respecto de la necesidad de contemplar las derivaciones e implicancias prácticas que se desprenden de los distintos modos de significar dicho concepto, el capítulo aborda etnográficamente el proceso de selección y diagnóstico de viviendas “sustentabilizables” en el marco de la política en cuestión.

Puntualmente, focalizo en el modo en el que en ese proceso median consideraciones técnicas de nociones de “riesgo” y “vulnerabilidad” a partir de las cuales los organismos intervienen, catalogan y jerarquizan viviendas según su “grado de sustentabilidad” y diseñan, como resultado, vías y posibilidades de hacerlas “más sustentables”.

En función de ello, propongo abordar las políticas públicas como fractales que tienen la capacidad de reflejar patrones repetidos a diferentes escalas mostrando, al mismo tiempo, que a medida que varía la escala de observación, los patrones presentan multiplicidad de detalles y una complejidad aparentemente infinita. De este modo, las políticas públicas son un punto de encuentro donde se funden visiones de mundos, deseos sociales⁶ y relaciones de poder. En este sentido, las políticas no son únicamente herramientas de acción mediante las cuales el estado busca imponer su voluntad de gobierno (Shore, 2010), sino que revelan una multiplicidad de facetas y actores que pueden ser abordadas desde diversas perspectivas. Además, constituyen prácticas narrativas que, al diagnosticar el problema sobre el que buscan intervenir, operan en una dimensión mítica moldeando nuestra comprensión de mundos al proveer explicaciones sobre esos problemas que unen temporalidades disimiles (pasado-presente) y permiten proyectar (a futuro) posibilidades limitadas de acción para resolverlos.

En ese mismo proceso, las categorías propuestas por las políticas inciden en la construcción de nuevas categorías de sujeto, categorías que intervienen activamente en procesos de subjetividad, dando lugar a nuevas relaciones entre estos actores e instituciones. En otras palabras, cada reflejo permite interpretarlas desde sus efectos (lo que producen), las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento más amplios en los cuales están inmersas (Shore, 2010). En este sentido, emergen múltiples dimensiones que habilitan la posibilidad de analizar las políticas públicas más allá del impacto directo en la población a la que se dirigen para adentrarnos en los mundos de aquellos que las formulan (Shore,

2010). Esto, a fin de comprender o, al menos, visibilizar algunos principios que estructuran nuestra sociedad como regímenes de poder y códigos culturales que moldean comportamientos y dinámicas tanto de individuos como de organizaciones.

3. De lo global a lo local: Un Programa de mejoramiento habitacional

Este apartado explora los marcos de referencia, discursos compartidos y categorías que componen la narrativa del Programa. Este análisis busca identificar la red de actores que lo respalda, sostiene y financia con el propósito de comprender los principios que delinear el concepto de sustentabilidad en este caso particular.

El Programa Sustentabilizar Hogares es un “modelo”⁷ de política pública orientado al mejoramiento habitacional que forma parte de un conjunto de propuestas desarrolladas por la agenda internacional conforme a las preocupaciones por los impactos de la crisis energética, la degradación ambiental y la precariedad habitacional. El mismo es una adaptación del Programa *Weatherization Assistance Program*⁸ (WAP) del Departamento de Energía de Estados Unidos, desarrollado en la Argentina por la Fundación Foro de Vivienda Sustentabilidad y Eficiencia Energética (en adelante Fovisee⁹) y respaldado financieramente por organismos internacionales como el Banco Interamericano el Desarrollo (BID), El City Bank y otras fundaciones como *Weatherizers Without Borders*¹⁰ (en adelante WWB), Avina y Ashoka¹¹.

Con el fin de implementar la política “Sustentabilizar Hogares” localmente, la fundación inició una serie de negociaciones y acuerdos con el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social (IMTYVHS) para co-gestionar el Programa. Cabe destacar que previo a su implementación, no se ejecutaron programas de mejoramiento habitacional desde la órbita municipal, con excepción de intervenciones puntuales realizadas en situaciones de emergencia (Guevara y Marigo 2022). Recién a partir del año 2016, el municipio inició un proceso de capacitación de sus empleados municipales orientado a formarlos como “especialistas en diagnósticos de sustentabilidad en la vivienda y sustentabilizadores”¹² dirigido por trabajadores de la fundación.

Ahora bien, bajo la consigna “*it’s time to think big and! weatherize globally*”¹³, la misión de la Fundación Fovisee incluye: “trabajar en la conjunción de las temáticas de vivienda, energía, pobreza y medioambiente, promoviendo la eficiencia energética, buscando generar espacios de diálogo e intercambio, así como proyectos de campo para que las viviendas (sobre todo las más humildes) puedan ahorrar energía y mejorar la calidad de vida de las familias (Fovisee, 2011)”. Según se desprende de la letra de la política, son objetivos formales del Programa: mejorar las condiciones térmicas y de “salud”¹⁴ de las viviendas de familias con bajos ingresos en la ciudad, buscando “reducir el déficit habitacional cualitativo”, capacitar mano de obra local para generar empleos “verdes”¹⁵ en el área de la construcción e instaurar como política pública la sustentabilidad de viviendas, capitalizando la inversión público-privada en vivienda” (Proyecto Fovisee).¹⁶

En pos de cumplir con dichos objetivos, el Programa despliega las que denomina “acciones de diagnóstico, detección y prevención” a través de distintas herramientas que consolidan “pasos” o “etapas” de implementación. En principio se realiza una auditoría socio-técnica del hogar y la vivienda que implica un análisis combinado de las condiciones técnicas de la vivienda y de las dinámicas de quienes las habitan; se busca obtener una imagen completa del estado y necesidades de la vivienda y de las personas que allí viven a fin de realizar intervenciones “efectivas y sostenibles”.

Según las directrices del Programa, el diagnóstico debe llevarse a cabo en un periodo de 30 a 45 minutos, dependiendo de las dimensiones de la vivienda, la presencia de “factores de riesgo” y cantidad de habitantes. En segundo lugar, según la información de la auditoría, se implementan las refacciones “simples y económicas” para solucionar los problemas diagnosticados, ya sea aumentar la “eficiencia energética” y/o “seguridad de la vivienda”. Finalmente, se realiza un nuevo diagnóstico socio-técnico para registrar los cambios de temperatura, humedad y las percepciones de quienes las habitan junto a cambios de hábitos y proyectos futuros referidos a la vivienda.

En este derrotero, la política nuclea agentes del Sector Público, el cual abarca el aparato estatal municipal y nacional; del Sector Privado, el cual se conforma por representante de empresas del rubro industrial y de la construcción; y del denominado Tercer Sector u Organizaciones de la Sociedad Civil, en representación de Organizaciones No Gubernamentales y asociaciones sin ánimo de lucro. Estas últimas, no pertenecen a las esferas gubernamentales ni persiguen fines de lucro; comparten con el gobierno actividades de prestación de servicio (sociales, educativos, ambientales) pero, a diferencia de éste, no son coercitivas; y si bien son de carácter privado como las empresas, su actividad no está dirigida al mercado y a la obtención de ganancias (Rottier, 2004).

Además, emerge otro actor, los organismos multilaterales cuya influencia impacta en las decisiones de estado y, al mismo tiempo y desde fines de los 80, conciben como un interlocutor válido de sus intervenciones a las ONG de la sociedad civil promoviendo una colaboración conjunta en la identificación de necesidades sociales y grupos vulnerables para el diseño de programas (Cassaburi, Rigorozzi y Tuoza 2000). Ahora bien, las ONG contemporáneas afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos y no por su representatividad, se trata de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar (Sorj, 2007). Al no contar con el apoyo directo de la población, las ONG dependen del financiamiento de organismos internacionales y empresas privadas quienes influyen, directa o indirectamente, en la elaboración de sus agendas. En algunos casos, los estados constituyen un respaldo financiero importante, sin embargo, quedan supeditados a los cambios de gobiernos y los retrasos de sus pagos.

En este caso, la misión y objetivos de la fundación están fuertemente influenciados y establecidos por la agenda global cuyas aspiraciones se enmarcan en el mandato de “resolver los problemas globales” (Escobar, 1993) desde el cual el mundo es concebido como un sistema cuyas partes están interrelacionadas, requiriendo por tanto formas de

gestión globalizadas y globalizantes. En este marco, el discurso del desarrollo sostenible se consolida como un paradigma de pensamiento hegemónico productor de efectos de verdad (Foucault, 1975) donde ciertas representaciones se vuelven dominantes y dan forma indeleble a los modos de imaginar la realidad e interactuar con ella.

Bajo este marco, la consigna en lengua inglesa utilizada por la fundación, que se traduce como “Es hora de pensar en grande y climatizar a nivel mundial” supone, en principio, que los problemas pueden definirse en el nivel global y ser igualmente importantes para todas las comunidades y resueltos del mismo modo. Pero además y al igual que el lema “Pensar globalmente, actuar localmente”, propio de una retórica particular por medio de la que habla el proyecto de la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ambas son parte de un discurso que orbita alrededor de un léxico común de palabras claves tales como “erradicación de la pobreza”, “eficiencia”, “empleo verde”, con resonancias tecnocráticas orientadas a un progreso único e inevitable.

Bajo estas narrativas, se promueve un pensamiento sobre “nuestro futuro común” induciendo en los espacios locales un pensamiento global que no es otro que el discurso economicista (Leff 2005, Escobar 2010) propio del desarrollo clásico pero reconfigurado y reconstruido para adaptarse a las nuevas demandas y realidades. En este caso, la apuesta por “climatizar” todos los hogares del mundo, lo que problematiza no es la sostenibilidad de las comunidades locales (Escobar, 2010) sino la sostenibilidad del ecosistema global. Se crea entonces, una idea de plenitud comunitaria (Mastrángelo, 2006) un ideal de integración social que en la realidad social está ausente a consecuencia de la desigual distribución de la riqueza.

En este sentido, el discurso del desarrollo en pos de extender sus diversas formas de actuación, necesita crear un dominio que le confiera legitimidad, una razón de ser, dirá Escobar (2010). En este escenario, la categorización de la pobreza y los límites ambientales, junto a su problematización, sostienen y producen un cuerpo de conocimiento sobre las personas que se busca intervenir. Cuando determinados sectores de la población son categorizados y estandarizados, en tanto objetos de conocimiento y formando parte de la trama institucional, se ven subsumidos en discursos abstractos y generalistas de proyectos y programas (Renoldi, 2016). En consecuencia, el modo en que son enunciados los destinatarios del Programa, determina cómo es construida la alteridad en la visión de mundo de los sectores involucrados. De modo que, las categorías nativas utilizadas tales como “vulnerables socioeconómicos”, “los más humildes”, “familias con bajos recursos”, dan cuenta de una arista de la vida social de las personas, relacionando al individuo únicamente con su dimensión económica. Estos discursos y prácticas no solo modelan y validan modos permisibles de ser y pensar (Escobar, 2010), en este caso el ser sustentable, sino que también descalifican e incluso imposibilitan otros, despojando a las personas de otros aspectos identitarios. Si bien son categorías universales que forman parte de los requisitos de financiamiento de diversos organismos internacionales (Aguilar, 2011), las intervenciones realizadas a menudo se centran en los síntomas de la pobreza y tienden a mantener un modelo económico favorable al statu quo (Reinert, 2005), cuando el desafío

de la sustentabilidad es pensar las singularidades locales y construir una racionalidad capaz de integrar sus diferencias, asumiendo su inconmensurabilidad, su relatividad y su incertidumbre (Leff, 2005).

4. El Manual del Sustentabilizador: Entre diagnósticos y diagnosticadores una mirada desde lo local

El objetivo del siguiente apartado consiste en dar cuenta de cómo la adopción del discurso global sobre el desarrollo sostenible se hace camino en el ámbito local. Para ello, parto de la idea de que los discursos no son meros “transmisores”; además de describir acciones o proporcionar explicaciones, constituye una parte activa en la construcción de mundos y subjetividades. En este caso particular, los discursos y líneas de acción propias de la fundación constituyen un elemento que circula entre los diversos espacios y tiempos propios del transcurrir de la política. Lejos de ser un elemento neutral, su presencia y circulación estructuran ciertas formas de conocimiento reconocidas como formas válidas de intervención por pertenecer al dominio de lo profesional y de lo institucional.

En esta dirección, recupero los aportes de Oliver de Sardan (1995) quien entiende que el discurso del desarrollo está constituido por dos paradigmas principales que legitiman el conjunto de prácticas. Por un lado, propone un paradigma altruista, desde el cual se asume la creencia de que el desarrollo tiene por objeto proporcionar un bien al prójimo, así cualquier agente del desarrollo cree actuar en beneficio de la población destinataria de programas y proyectos. Por otro lado, el paradigma modernizador propone pensar el desarrollo en términos de progreso técnico y económico. Desde esta postura, se considera que los problemas que plantea son resolubles mediante los instrumentos que proporcionan la economía y la tecnología cuyo objetivo es proveer a las poblaciones de competencias, medios y capacidades en pos de procurar su progreso.

En función de ello, recupero un registro etnográfico que condensa una serie de instancias de capacitaciones realizadas a inicios del 2019, destinadas al grupo de trabajo conformado por la fundación para realizar el seguimiento de las intervenciones y dar inicio a la etapa de registro de resultados obtenidos en la ciudad de Bariloche. Previo a ese año la organización no tenía trabajadores propios en la ciudad sino que, una vez al mes, viajaba desde Buenos Aires un grupo compuesto por distintos profesionales para hacer el “seguimiento” de las obras y “negociar” con los dirigentes del Instituto. En este contexto, fui contratada junto a un arquitecto y una maestra mayor de obra, con el objetivo de continuar el trabajo en las viviendas y con las personas que allí vivían. Específicamente, fui designada a cumplir funciones en el equipo de “diagnosticadores” y mi tarea principal fue realizar entrevistas a las personas “destinatarias” de la política, tanto en la etapa previa como en la posterior a la “intervención”.

Durante los encuentros, el énfasis estuvo dirigido a contextualizar el Programa y la fundación en el marco global, incorporando la relación con entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otras fundaciones y organismos estatales como el

Ministerio de Desarrollo Social. En este contexto, los conceptos de “desarrollo”, “sustentabilidad” y “eficiencia energética” constituían una parte central de la narrativa del Programa procurando ser una herramienta para combatir el cambio climático y erradicar la pobreza.

Conforme a las acciones previstas en el Programa, los diagnósticos eran realizados por una pareja de trabajo. Por un lado, se relevaban aspectos técnicos que incluían una inspección estructural a fin de corroborar estado y tipo de construcción, disponibilidad y calidad de servicios (electricidad, agua o gas) junto a condiciones ambientales que pudieran afectar la habitabilidad tales como la iluminación, humedad y ventilación. Paralelamente, el/la técnico/a social profundizaba en las dimensiones sociales, centrándose en las realidades y necesidades de las personas que allí vivían. Se buscaba conocer la composición del hogar, las relaciones entre sus miembros y el modo en que usaban y dividían los espacios, como así también, reconocer prácticas, costumbres que pudieran influir en el uso de los mismos. Además, se evaluaba la situación económica junto a las expectativas y proyectos que tenían relacionadas a la vivienda.

Finalizado el diagnóstico se confeccionaba un “informe técnico”. Tanto la asignación de recursos como las intervenciones propuestas se decidían en función de los resultados (cuantitativos y cualitativos) obtenidos en instancias previas. Con el informe técnico terminado, el paso siguiente consistía en elaborar un “plan de obra” capaz de ser realizable con un determinado presupuesto; las intervenciones debían ser simples, económicas y estar resueltas en cuatro o cinco días. Con la obra finalizada y pasados al menos dos meses, se volvía a realizar un diagnóstico para contrastar valores, corroborar mejoras y recuperar las percepciones de las “familias” durante todo el proceso.

Ahora bien, para realizar las visitas, diagnósticos e informes, quienes comenzamos a trabajar para la fundación debíamos asistir a una serie de capacitaciones virtuales semanales. En este marco, los encuentros consistían en estudiar tres capítulos incluidos en el “Manual del Sustentabilizador” producido por personal de la Fundación, denominados: 1. Salud y Seguridad, 2. La casa como sistema y 3. Herramientas de diagnóstico. A lo largo de los capítulos, los temas centrales que se abordaron fueron los llamados “riesgos en el hogar” entre ellos estaban contaminantes del aire, materiales peligrosos, tóxicos e inflamables, sistema eléctrico, entre otros. La presentación de cada riesgo o situación de peligro eran acompañadas por un diagnóstico realizado en alguna vivienda de la ciudad, junto a imágenes y descripciones técnicas. Además, se hacía un detalle de los “factores de riesgo” encontrados, las cantidades presentes en la vivienda y un relato de sus habitantes.

A los ejes de capacitación propuestos, se sumaban a nuestra rutina recorridos por los barrios categorizados como “vulnerables”¹⁷ socioeconómicos” cuyas viviendas, se estimaba, presentaban un “déficit energético”.¹⁸ Además, se discutían los criterios de selección de destinatarios¹⁹, acuerdos a firmar y métodos de trabajo. En esos espacios, los temas giraban en torno a aspectos estructurales de la vivienda, materiales de construcción y diseños de viviendas sustentables. El objetivo era que todas las personas del equipo de “diagnosticadores” estuviéramos familiarizados con palabras y conceptos del mundo de la

construcción y, al mismo tiempo, agudizáramos la mirada para detectar sectores de la vivienda “defectuosos”, “mal construidos” o “en mal estado”.

En este contexto de capacitaciones y visitas, los mandatos de “la efectividad”, la posibilidad de “mejorarle la vida a las personas” y la pregunta por el “cómo deberían vivir” constituían una parte central en el discurso de los representantes de la fundación. Esto dio lugar a otro tipo de reflexiones y categorizaciones entre quienes asistíamos a las viviendas y aquellos que dirigían los espacios de capacitación. Términos como “viviendas enfermas” y “viviendas sanas”, viviendas propensas a enfermar a sus habitantes e incluso la figura del “diagnosticador” en el papel de “médico”-capaz no solo de identificar “síntomas” sino también de reconocer la “enfermedad” presente en la vivienda- comenzaron a formar parte de las narrativas cotidianas. De modo que, al ingresar a las viviendas, uno de los objetivos era detectar aquello que la enfermaba. Elementos como monóxido, hollín, fugas de gas, asbesto en los techos u hongos en las paredes de los baños indicaban el “estado de salud” de la vivienda y, por extensión, el de la familia. En sus relatos, los habitantes de las casas manifestaban dolores de cabeza constantes, mareos y problemas respiratorios ligados a las prácticas de uso de la vivienda. Estos indicadores eran interpretados como síntomas de “malos hábitos” causados por la “falta de información” o por desconocer el uso, posibilidades y limitaciones de la vivienda.

La construcción de significados morales en torno a los modos de vivir incorporó aspectos de la vida de las personas destinatarias y concepciones propias de quienes ocupábamos el rol de diagnosticadores que no estaban contemplados dentro de los parámetros del Programa. Retomando los aportes de Fernando Balbi (2017), el que ciertos hechos se vean revestidos de un carácter moral resulta siempre de procesos sociales donde ciertos actores disputan, imponen, aceptan y/o acuerdan –según sea el caso– en torno de su significado en términos de su deseabilidad relativa y de su carácter imperativo. Para el autor, no se trata de cómo los individuos internalizan normas o principios morales de manera aislada, sino de cómo la moral forma parte de un fenómeno más amplio de la producción social, en el que los sujetos socialmente situados operan en condiciones relacionales, materiales y simbólicas históricamente engendradas. Es decir, las personas siempre están operando dentro de un marco estructural que les precede y que no pueden modificar de manera inmediata o individual, sino que operan dentro de ellas al tiempo que, a través de sus acciones, también las reproducen o transforman.

Ahora bien, las categorizaciones que se construían a partir de las entrevistas con las “familias” y sus realidades (nos) implicaban más allá de nuestro rol de trabajadores por tratarse de situaciones atravesadas por problemáticas que el Programa no era capaz de abordar. La incomodidad, el “no saber qué hacer” y la incomprensión por “otros modos de vivir” formaban parte del proceso de construir criterios de intervención y modos de participar en el Programa. En este sentido, el trabajo del diagnosticador y los criterios de selección de los destinatarios no se construían únicamente siguiendo dimensiones normativas, sino que aspectos personales de la vida de las personas destinatarias

tensionaban ciertos criterios del Programa volviendo sus límites porosos y flexibles frente a situaciones específicas vivenciadas durante las etapas de implementación.

Así, este carácter altruista desde el cual se asume que las acciones benefician a las poblaciones destinatarias, más bien es un valor que adquiere significado dentro de un marco social específico capaz de regular las interacciones entre los gestores del Programa, quienes trabajábamos para la Fundación y las poblaciones destinatarias. En este sentido, el altruismo funciona como una herramienta moral en tanto que justifica y legitima la intervención en lugares alejados del punto de origen de diseño del Programa, bajo la premisa de “hacer más sustentables los hogares”. Desde esta perspectiva, el altruismo se inscribe en un sistema de relaciones de poder que refleja jerarquías y desigualdades preexistentes en la estructura social y tiende a reproducir las mismas estructuras de poder que pretende desafiar o corregir.

5. Reconocer los riesgos, vivir en riesgo: Entre trayectorias de vida, diagnósticos y recorridos en torno a las casas

La escena etnográfica que describo a continuación espera acercar al lector a un contexto laboral que, desde mi rol de técnica, constituyó parte de mi rutina diaria. A partir de las categorías de riesgo y peligro y las discusiones surgidas en torno a ellas, este análisis busca reflexionar sobre aquellos “otros saberes” que las destinatarias emplean para enfrentar su cotidianidad y el diálogo que se establece con aquellos “saberes expertos” promovidos por el organismo ejecutor.

Ahora bien, antes de comenzar con el análisis, considero necesario recuperar brevemente las discusiones presentes en torno a la transferencia de tecnologías y políticas del desarrollo. Recuperando los aportes de María Schumukler y Sebastián Careño (2022), la idea tradicional de que las instituciones científicas y técnicas de los países “desarrollados” pueden simplemente transferir sus capacidades tecnológicas a grupos o poblaciones que carecen de medios suficientes se basa en una concepción lineal y universalista. Este enfoque asume que los avances tecnológicos en un contexto específico pueden ser replicados de manera directa en otro, obteniendo los mismos beneficios, sin considerar las particularidades locales.

Los estudios críticos del desarrollo (Esteva 2011, Ulloa 2012) argumentan que este enfoque de transferencia descontextualizada no resuelve los problemas locales, precisamente porque invisibiliza las especificidades propias del lugar y las comunidades receptoras. De este modo, el modelo lineal y *top down* utilizado para promover la circulación de conocimientos y tecnologías entre los países del Norte y del Sur Global se sustenta en una concepción de desarrollo que fomenta la replicabilidad de casos exitosos, bajo la creencia que las soluciones que funcionaron en sus contextos de origen pueden ser implementados de manera directa en otros lugares. Este enfoque coloca a las poblaciones del sur como simples receptoras pasivas de tecnología y conocimientos, ignorando capacidades de co-crear soluciones que respondan a sus realidades.

5.a La pregunta incómoda: ¿Cómo hacemos para calentar la casa?

Una mañana de agosto de 2019 cerca de las 12 del mediodía, llegamos a la casa de María Inés quien nos estaba esperando con mates en la entrada. Aprovechando que había algo de sol, ella y una de sus hijas estaban arreglando unas plantas en la entrada de la vivienda. Previo a dirigirnos a su casa, los planes habían incluido terminar algunos informes en la oficina, organizar las mañanas siguientes y visitar una obra cercana.

Estacionamos bastante próximos a la vivienda. Antes de bajar, mi compañero de trabajo, entreabrió la puerta y con un pie fuera, miró rápidamente el techo de la vivienda. Acto seguido, dijo: “no bajemos el blower.²⁰ Mira cómo está el techo, no lo vamos a poder hacer”. Durante la jornada nos acompañó una arquitecta que se había incorporado recientemente como trabajadora de la Fundación. El objetivo de su presencia era que conociera las viviendas a intervenir, la metodología de trabajo y el uso de las tecnologías para, luego, incorporarse al equipo de diagnosticadores y hacer sus propios relevamientos junto a un técnico social.

Una vez dentro de la vivienda, María Inés nos presentó al resto de la familia. Con ella estaban sus tres hijas de entre 6 y 10 años aproximadamente, y su hermana con un bebé en brazos. Una de las cosas que llamó mi atención fueron las paredes del sector de la cocina recubiertas de nylon negro. Luego de una pequeña conversación sobre el clima y de compartir un par de mates, le pregunté a María Inés sobre el porqué del mismo, y me dijo que había sido una solución provisoria que encontraron para cubrir las paredes de la humedad filtrada durante las lluvias. Pasados unos minutos, mis compañeros de trabajo, comenzaron a realizar el diagnóstico “en voz alta”, de modo que la práctica misma significara una modalidad de aprendizaje para la compañera que se estaba incorporando al equipo. De esta manera, la explicación sobre los modos de uso y funciones de las distintas “tecnologías” se dirigió a todas las personas presentes, convocando notoriamente el interés de María Inés quien, a su vez iba siendo preguntada por mí sobre los aspectos relativos al uso y valoración social del mismo hogar.

Durante la conversación María Inés me contó la historia de la vivienda, las particularidades que tuvo durante la obtención del terreno y las dificultades que se le presentaron para realizar la conexión de gas, proyecto que no pudo concretar por falta de presupuesto. Mientras charlábamos yo llenaba los espacios vacíos del cuestionario²¹ y caminaba atrás de ella. La vivienda no era grande, pero María Inés no paraba de ordenar utensilios de cocina, ollas y mercadería que, poco a poco, iban encontrando su lugar bajo la mesada y en un mueble ubicado al lado de la heladera.

En un momento, María Inés aprovechó para preguntar por qué sus ollas se manchaban con hollín. Orientando la mirada a la pava que estaba utilizando para tomar mate y acercando una de sus manos para mostrar cómo le pintaba los dedos, comentó que hacía un tiempo comenzó a notar que sus ollas quedaban todas manchadas. Acompañó sus palabras mostrándome el resto de las cacerolas y sartenes. De igual modo, en un intento de asirse a

una respuesta a su inquietud, me llevó a ver la cocina y sus quemadores y, finalmente, la garrafa con la manguera que la conectaba.

En ese marco, mi compañero que escuchaba atento la conversación, se acercó a las hornallas con el detector de gas y un medidor de monóxido carbono²² y encendió, en silencio, las mismas. Pasados unos minutos comenzó a sonar uno de los dispositivos, advirtiendo la presencia de monóxido de carbono, situación que puso en alerta a todos los presentes. Frente a esta situación y luego de registrar la concentración de monóxido indicada por el aparato, se apagaron las hornallas y se puso en marcha el “protocolo”²³, convenido en el manual para este tipo de casos.

En esta línea, una vez cerrado el paso de gas y no existiendo mayores riesgos, desde el equipo técnico iniciamos una charla enfocada en subrayar la peligrosidad de convivir con artefactos que producen este tipo de emisiones. Mi compañero tomó la palabra y explicó cómo se produce el monóxido, cuales son los síntomas frente a una intoxicación y cómo evitar la exposición al mismo. Mientras hablaba, la cara de María Inés y su hermana no parecían reflejar ningún tipo de sorpresa, escuchaban atentas las indicaciones técnicas y recomendaciones, quizás, un poco lejanas a sus realidades materiales, y asentían con la cabeza. Cuando terminó de hablar, la hermana de María Inés, en un tono calmo, lanzó una pregunta bien pragmática y dijo: “y ¿cómo hacemos para calentar la casa?” Asimismo, dando cuenta de las dificultades –y las temporalidades- que implica resolver cada uno de los imprevistos que a su vez se entrelazan y retroalimentan entre sí, agregó: “El mes pasado conseguimos el nylon para las paredes porque se llueven y si las tocas, son re frías. No podemos dejar una ventana abierta cuando prendemos las hornallas, hace mucho frío adentro” (haciendo mención a una de las sugerencias previamente planteadas desde el equipo técnico). Sin mucho que decir frente a esto, acordamos dejar dos dataloggers²⁴ en distintos espacios de la vivienda para corroborar los niveles de monóxido diario. María Inés se comprometió a prestar atención a posibles síntomas durante el uso del horno y hornallas advirtiendo que su prioridad iba a estar en asegurar que “las nenas y la bebe” no pasen frío.

Una situación semejante ocurrió en la vivienda de Elena y sus hijas, ubicada en uno de los barrios aledaños. Durante la etapa de diagnóstico de la implementación del Programa, se detectaron niveles altos de monóxido en los momentos de uso de la cocina. Elena sabía del peligro que corría ella y sus hijas, de hecho, tiempo atrás una de ellas había terminado en la guardia médica por una intoxicación con el gas. Ante la imposibilidad de cambiar o arreglar la cocina, el modo que Elena había encontrado para afrontar la situación era quedarse despierta y atenta al horno mientras calentaba la casa y sus hijas se dormían. Una vez dormidas apagaba todo y se acostaba. El día del diagnóstico, Elena, al igual que la hermana de María, dijo algo que llamó mi atención: “y qué quieren que haga. No puedo dejar que se mueran de frío”, el modo en que lo dijo no reflejaba enojo sino cansancio ante la situación de escuchar, posiblemente, soluciones alejadas de su realidad.

En el marco de mi práctica diaria como técnica del Programa, episodios como los relatados pasaron de ser casos excepcionales a situaciones cotidianas. La presencia de “factores de

riesgo” tales como monóxido, asbesto, hongos o material particulado, se convirtió en una parte central de los diagnósticos y los modos de accionar para disminuirlos o eliminarlos fueron un tema de prioridad durante la planificación del trabajo. Al mismo tiempo, la pregunta “¿y cómo quieren que caliente la casa?” expresada por las destinatarias del Programa, se volvía un interrogante recurrente que transmitía ironía y elocuencia. En este punto, es central advertir que el componente retórico que presentaba la pregunta, nos ubicaba en tanto “diagnosticadores” en una posición incómoda ya que, como técnicos, no teníamos una respuesta que se adapte a las realidades materiales de las personas que allí habitaban y, además, el presupuesto disponible estipulado para cada intervención, no alcanzaba para solventar las obras necesarias para ello, sino que apenas alcanzaba para realizar intervenciones de carácter preventivo (tales como instalación de alarmas con detectores de humo y monóxido de carbono, colocación de ventilaciones y rejillas) a fin de disminuir el riesgo al que estaban expuestas. Cambiar la cocina, conectarse a la red de gas o comprar otro tipo de leña no eran una posibilidad inmediata a la que nuestras interlocutoras pudieran acceder.

En sintonía con lo anterior, entiendo que el modo en que las personas enunciaban la pregunta evidenciaba, por un lado, la imposibilidad de adaptarse a las recomendaciones del Programa y, por otro, daba cuenta que reconocían los riesgos y, frente a ellos, debían hacer una elección sobre a qué exponerse y en función de ello buscar estrategias y prácticas de cuidado afines. Se trata de algo que Mary Douglas (1996) definió como inmunidad subjetiva, donde las personas tienden a ignorar los peligros cotidianos más comunes o a restar importancia a los de baja probabilidad de manera que su mundo inmediato parece más seguro de lo que es en realidad. Este proceso implica una selección del riesgo (Luhmann, 2006) y, dado que cada sociedad construye las nociones de riesgo de maneras específicas, esto supone considerar que los actores enfatizan en algunos aspectos o minimicen e ignoren otros.

En el caso analizado la clasificación y los modos de interpretar el riesgo se presentaban desde posicionamientos disímiles respecto a un mismo escenario. Para las destinatarias, la presencia de “factores de riesgo” como el monóxido de carbono, humedad o material particulado implicaba una situación de riesgo con la que podían convivir, sin embargo, el “factor de riesgo mayor” que ellas detectaban era “morirse de frío”. Mientras que dentro de los parámetros del Programa el “riesgo mayor” era la presencia de monóxido por sobre el “morirse de frío” expresado por las destinatarias.

Ahora bien, Ulrich Beck (1998) hace referencia a un proceso de heterodeterminación del riesgo, donde las fronteras entre el discurso de los expertos y la discursividad social, incluido el ecológico y el político, presentan cierta porosidad. De esta manera, las definiciones del riesgo, incluyendo las científicas y técnicas, quedan sujetas a las luchas sociales por el monopolio de la visión legítima sobre los mismos. No es que los riesgos no puedan determinarse científicamente, sino que existen otros discursos que también participan minimizando, sobredimensionando, ocultando o resaltando la proyección de amenazas. Este enfoque supone que la percepción del riesgo no es uniforme. Más bien, se

organiza según códigos preferenciales. Por lo tanto, el público no ve los riesgos de la misma manera que los expertos, quienes los codifican privilegiando códigos técnicos. Esto no implica que las diferencias en la percepción se resuelvan mediante una transferencia de conocimiento (Douglas 1996, Beck 1998), sino que las nociones de justicia, junto a dimensiones éticas, morales y de credibilidad institucional, desempeñan un papel determinante en el proceso de categorización del riesgo. En este sentido, Douglas dirá que, en vez de preguntarnos qué riesgo se considera aceptable, la pregunta general debería ser que tipo de sociedad deseamos (1996: 42). Así, el foco de análisis no es el riesgo en sí y su aceptabilidad dentro de una comunidad, sino la sociedad que resulta de ellas. Qué riesgo es aceptable y cuál no, qué es riesgoso y qué no, puede abordarse focalizando cómo los actores sociales se proyectan, cómo ellos se ven y se piensan desde los mundos que habitan.

6. Consideraciones finales

Una de las particularidades de la disciplina antropológica es la forma de observar y aproximarse al objeto de estudio, con el interés de comprender y conocer para poder describir significativamente los sentidos de lo otro. Desde esta perspectiva, el presente capítulo ha tenido como objetivo principal analizar la implementación del Programa de mejoramiento habitacional “Sustentabilizar hogares”, desarrollado en la ciudad de San Carlos de Bariloche, relevando las complejidades inherentes a la operacionalización de la noción genérica de “sustentabilidad” en el contexto local.

Desde mi lugar de trabajadora en el Programa, reconocer y convivir con las contradicciones y tensiones que emergieron durante el proceso posibilitó un espacio para una curiosidad analítica interesada en los efectos y afectos que desbordan y sobrepasan los diseños de la política (Fernández et.al., 2017). En este sentido, los “saberes expertos” no fueron los únicos en juego; los saberes locales de las destinatarias fueron claves para tensionar categorizaciones como “riesgo” y “vulnerabilidad” dando la posibilidad de desafiar las clasificaciones y jerarquizaciones establecidas.

Lejos de tratarse de un proceso lineal, técnico, transparente y ordenado, la implementación del Programa devino en un terreno de disputa, donde las personas destinatarias intervinieron activamente en la construcción de sentidos (y sus prácticas asociadas) en torno a lo que consideraban que constituía un “riesgo” en su vida cotidiana. Este dinamismo revela que las políticas públicas no solo tienen un impacto material en las condiciones de vida de las personas, sino que también inciden en la construcción de nuevas categorías de sujeto, categorías que intervienen activamente en procesos de subjetividad, dando lugar a nuevas relaciones entre estos actores e instituciones. En este marco, el capítulo también ha señalado la relevancia de analizar las políticas públicas desde una perspectiva que trascienda su impacto directo. Como indica Shore (2010), el estudio etnográfico de las políticas públicas permite adentrarnos en el mundo de quienes las formulan y ejecutan, revelando las lógicas, tensiones y desafíos que subyacen a su implementación.

Finalmente, las líneas desarrolladas esperan evidenciar que los saberes locales y las experiencias cotidianas no son simplemente elementos pasivos que las políticas deben “corregir” o “mejorar”, sino que son componentes esenciales para co-construir soluciones que responden a las realidades específicas de la población.

Notas

¹ Los conflictos sociales que se expresan en la esfera pública como conflictos ambientales se han multiplicado en las últimas décadas. Este tipo de conflicto se caracteriza por ser pluricausal y multiescalar (Svampa, 2012), es decir, se demandan derechos concurrentes que anudan en lo ambiental, pero articulan reclamos por la salubridad, el acceso a espacios, la habitabilidad y el trabajo en formas de producción tradicional entre otros. Al mismo tiempo, las luchas pueden encontrarse localizadas pero se referencian globalmente; en todo caso actores a nivel local, nacional, regional, global, tanto de base como estatales, organismo multinacionales y empresariales, interactúan en distintas escalas.

² En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaboró un documento para la ONU llamado “Nuestro futuro común”, conocido como informe Brundland, en donde se popularizó el término Sustainable Development que ha sido traducido al español como desarrollo sostenible (DS), desarrollo sustentable o desarrollo durable (ONU, 1987)

³ En 1992 la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro refuerza la idea de “tres pilares” que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sustentable: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

⁴ En 2015 se concretó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con sus 17 objetivos que reemplazan los objetivos del Milenio del año 2000: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos.

⁵ En las páginas estatales pueden encontrarse propuestas, proyectos y programas sobre prácticas para el mejoramiento habitacional a partir de prácticas y construcciones definidas como sustentables. Por ejemplo: www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/vivienda/mejoramiento-sostenible-de-viviendas.

⁶ Huerta Morales (2016) entiende a las políticas públicas como una arena política en la cual se negocian los deseos sociales. Estos deseos se construyen a partir de los significados del “deber ser”, de las “expectativas de futuro” y de las “posibilidades de participación” en la esfera pública. En consecuencia, lo que está en juego es el establecimiento de los deseos sociales que legitiman el acceso o la restricción a ciertos recursos.

⁷ Esta categoría nativa refiere a cómo la fundación Fovisee y el instituto municipal presentaban este Programa. Esta idea de “modelo” tenía que ver con que el Programa se encontraba en una etapa de “prueba”, la cual estaba abierta a recibir modificaciones y sugerencias por parte de los/las trabajadores/as.

⁸ El Departamento de Energía de Estados Unidos (US Department of Energy o DOE) ha diseñado e implementado desde 1976 el Programa de Asistencia al Mejoramiento Térmico o WAP (por sus siglas en inglés). Si seguimos los objetivos del Programa, las formas de financiarse y las personas destinatarias, ambos programas presentan similitudes. Sin embargo, en Estados Unidos los destinatarios del Programa según las condiciones socioeconómicas en las que se encuentren, deben pagar por el servicio. Este dato se torna interesante debido a su estrecha relación con el Programa llamado National Program for Energy Efficient Mortgages- EEM diseñado para apoyar el financiamiento de medidas de Eficiencia Energética en viviendas nuevas o usadas, al reconocer que la reducción de costos de energía permite a un propietario pagar una hipoteca más elevada que cubra los costos de mejoras en la vivienda por sobre el costo de la hipoteca. El prestatario puede acceder entonces a un crédito mayor, sin necesidad de calificar para el financiamiento

adicional. Disponible en: <https://www.energy.gov/scep/wap/about-weatherization-assistance-program> (fecha de consulta: 25/11/2023)

⁹ Fundación Foro de Vivienda Sustentabilidad y Eficiencia Energética es una organización sin fines de lucro fundada en 2010 por un grupo de profesionales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los hogares de los barrios populares. Tiene el objetivo de trabajar en la conjunción de las temáticas de vivienda, energía, pobreza y medioambiente, promoviendo la eficiencia energética, buscando generar espacios de diálogo e intercambio, así como proyectos de campo para que las viviendas (sobre todo las más humildes) puedan ahorrar energía y mejorar la calidad de vida de las familias. Disponible en: <https://fovisee.org/>

¹⁰ Es una fundación internacional dedicada a la mejora de viviendas a través de la climatización o mejoramiento energético en sociedades denominadas vulnerables o de bajos recursos. Desde 2012, WWB ha trabajado junto con Fundación Fovisee en el Programa Sustentabilizar Hogares, inicialmente implementado en Argentina. Ambas fundaciones comparten no solo el mismo objetivo, líneas de trabajo y alianzas sino que también están bajo la dirección de la misma persona.

¹¹ Estas dos entidades, que aparecieron en 1994 y 1981 respectivamente, mantiene una estrecha relación entre sí. Ambas organizaciones buscan asociarse con líderes sociales y empresariales, fomentando alianzas estratégicas para promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza, promover la igualdad de acceso a las oportunidades e impulsando la participación ciudadana, la educación y la ecoeficiencia. Sin embargo, detrás del discurso filantrópico que intentan proyectar- al igual que otras organizaciones como las de Bill y Melinda Gates, Rockefeller, Soros, USAID – estas organizaciones profundamente vinculadas al gran capital, al amianto y a los transgénicos. Se consideran juntas porque tienen entre ellas acuerdos fuertes de colaboración, financiación e intercambio de socios y colaboradores. Por su parte, AVINA, fundada por el suizo Stephan Schmidheiny, exdirector de Nestlé, acumuló su fortuna a costa de la salud de muchos de sus trabajadores, expuestos al amianto. Por otro lado, Ashoka, de origen más disperso, tiene como aliado a la gran banca J.P. Morgan, controlada por la familia Rockefeller, el cual también tiene influencia sobre el banco de Santander. En 2009 hizo un acuerdo de colaboración con la fundación Gates, accionista de Monsanto, para actuar en el mundo rural africano, que aunque “disfrazado de verde, se trata de un intento asesino de introducir en este continente semillas comerciales (y posteriormente transgénicas)”, según ha denunciado públicamente la Plataforma Rural. Disponible en: <https://lagarbancitaecologica.org/avina-y-ashoka/>

¹² Proyecto 749-17 Se declara de interés municipal y social Programa Sustentabilizar hogares.

¹³ El lema *it's time to think big and! weatherize globally!* se traduce al español como “Es hora de pensar en grande y climatizar a nivel mundial”. Bajo esta consigna, fundación WWB y Fovisee estructuran su discurso y emblema dando lugar a distintos programas y proyectos en <https://www.weatherizers.org/> (fecha de consulta: 8/10/2024).

¹⁴ La categoría nativa “salud”, en el marco del Programa, refiere a las viviendas que no presentan factores de riesgo como: monóxido de carbono, pérdidas de gas, humedad, etc.

¹⁵ Se define como empleo verde aquel que cumple con los estándares de trabajo digno y que ayuda a cuidar y restaurar los recursos naturales, el ambiente y la biodiversidad, tanto en sectores tradicionales como en sectores emergentes.

¹⁶ Disponible en: <https://fovisee.org/proyectos/mejoramiento-habitacional-sustentable/> (Fecha de consulta: 13 de julio de 2023)

¹⁷ En la ciudad de San Carlos de Bariloche, existen nociones espaciales predominantes en el imaginario social que dividen la ciudad en varias áreas: el sector alto, el centro y los kilómetros. Esta clasificación sugiere que las personas que residen en estas áreas delimitadas poseen diferentes características socioeconómicas, así el sector denominado como alto se identifica como la zona habitada por personas con ingresos económicos más bajos, con carencia de servicios básicos, acceso limitado y con vínculos al mercado laboral informal, entre otras características. Esta dicotomía entre el alto y el centro lleva a que se hable de las dos caras de Bariloche: una rica, atractiva y turística; y la otra, más empobrecida y menos atractiva (Kropff 2005, Sendyk 2016).

¹⁸ Refiere a cuestiones vinculadas a la aislación térmica y a la eficiencia de los sistemas de calefacción al interior del hogar, específicamente durante el “proceso de conversión” (proceso de transformación de una energía a otra), donde puede existir una alta pérdida de energía útil en el hogar

¹⁹ Los criterios para la selección de beneficiarios del Programa, según objetivos del Programa, se enfocaban principalmente en la situación económica del grupo familiar, otorgando prioridad a aquellas personas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad socioeconómica. En cuanto a la vivienda, era requisito indispensable ser propietario y contar con el título correspondiente o tener en curso el trámite para obtenerlo. Además, se daba preferencia a casos prioritarios, como aquellos que presentaran una urgente necesidad de mejoras en la vivienda, la presencia de personas con discapacidad, familias con niños pequeños, u otros criterios que indicaran una mayor vulnerabilidad.

²⁰ El ensayo Blower Door se realiza en viviendas con todas las puertas y ventanas cerradas, y consiste en ajustar una lona estanca en la puerta principal, en donde se instala un ventilador calibrado que realiza la tarea de presurizar o despresurizar el edificio hasta alcanzar una diferencia de 50 Pascales de presión entre el exterior y el interior. El aire exterior entrará por cualquier rendija de la envolvente y unos sensores detectarán el cambio de presión, enviando la información a un software que registrará los resultados indicando el grado de permeabilidad al aire de la construcción.

²¹ El instrumento utilizado durante los diagnósticos consistía en un cuestionario con preguntas estructuradas de tipo cuantitativa (datos personales, demográficos, ingresos económicos) y preguntas abiertas donde las personas tenían el espacio para relatar situaciones relacionadas con la vivienda (arreglos recientes, proyectos a futuro, problemáticas, etc).

²² El CO es un gas incoloro, inodoro (no huele a gas) y no irrita de la vía aérea. Las principales fuentes de monóxido de carbono son por combustión incompleta (hay llama o calor, pero quema mal o hay poca ventilación) de calentadores de agua (alimentados por propano, butano, gas natural), hornillos, braseros, chimeneas, estufas (de queroseno, carbón, leña, butano, etc.), gases de escape de los automóviles en un lugar cerrado, humo de incendios, entre otros.

²³ Ante estas situaciones, el protocolo de acción plantea cerrar la llave del gas, abrir puertas y ventanas y salir de la vivienda. Una vez fuera, se les pregunta a los miembros del hogar si sufren dolores de cabezas, mareos y dolor de estómago mientras calefaccionan la vivienda u en otras situaciones donde están en uso artefactos como el horno, las hornallas y salamandra. Frente a esto, la conversación se enfoca en los hábitos de calefacción y el estado de los artefactos que se utilizan. Además, se instalan en las viviendas pequeños dispositivos llamado dataloggers que monitorean la emisión de CO durante 15 días. Pasado ese lapso de tiempo, los dispositivos se retiran del hogar, se evalúan los valores registrados y se informa a la familia. En caso de ser necesario, un gasista inspecciona el artefacto que genera CO.

²⁴ Los dataloggers están diseñados para monitorear constantemente los niveles de CO en el aire y registrar estos datos en intervalos de tiempo específicos. Incluyen sensores de monóxido de carbono que pueden detectar concentraciones bajas de este gas. También pueden tener la capacidad de medir otros parámetros como la temperatura y la humedad.

Bibliografía

Aguilar, P

2011 “La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas”. Universidad de Buenos Aires (UBA) R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 126-133, jan/jun. 2011.

Beck,U

1998. La sociedad del riesgo. Hacia un nueva modernidad, Paidós, Barcelona.

Carrasco, C.

- 2003 La sostenibilidad de la vida humana, ¿un asunto de mujeres? En M. Leon T, Mujeres y trabajo, cambios impostergables (págs. 11-49).
- Casaburi, G., Riggirozzi, M. P., & Tuozzo, M. F.
- 2000 BMDs-sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. Tussie, D. Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil, Buenos Aires, FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Douglas, M
- 1996 La aceptabilidad social del riesgo según las ciencias sociales. Barcelona: Paidós.
- Escobar, A
- 1995 El desarrollo sostenible: Diálogo de discursos', *Ecología Política*, 9: 7- 25.
- Fernández Álvarez, M.I., Gastañaga, J. y Quirós, J
- 2017 La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 162, N° 231: 277-304
- Gaitán, A.C
- 2019 Construir "otra mirada". Tensiones en la participación de jóvenes mujeres en una política social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En G. Gutiérrez Cham y J. Kemner (Eds.) ¡Aquí los jóvenes! Frente a las crisis. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Galindo, J
- 2015 El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann", en *Acta Sociológica*.
- García Acosta, V
- 2005 El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos, en *Desacatos*.
- Gaitán, A.C
- 2019 Construir "otra mirada". Tensiones en la participación de jóvenes mujeres en una política social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En G. Gutiérrez Cham y J. Kemner (Eds.) ¡Aquí los jóvenes! Frente a las crisis. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Guiñazu, 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.
- 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.
- Hours, B.
2006. "Las ONG: ciencia, desarrollo y solidaridad". *Cuadernos de Antropología Social* N° 23, pp. 117–142.
- Luhmann, N
1991. *Sociología del riesgo*. México, DF: Universidad iberoamericana
- Moltoni, L

Módulo 3: La cuestión del riesgo en los conflictos socio ambientales. Sociedad, Ambiente y conocimiento. Núcleo de Estudios.

Montenegro, S

2005. La sociología d la sociedad del riesgo: Ulrich Beck y sus críticos. Universidad Nacional de Rosario.Conicet.

Olivier de Sardan

1995 Anthropologie et développement: essai en socioanthropologie du changement social. París: Karthala.

Pacífico, F

2019 Producir la política desde las casas. Etnografía de procesos de organización colectiva de mujeres titulares de programas estatales. Tesis de Doctorado, Universidad de Filosofía y Letras, UBA.

Picas, J

2002 El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.

Rottier, M

2004 El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17--32.

Schmukler M, Careno S

2022 Co-diseñando tecnologías y mundos posibles: Alcances y desafíos de una experiencia de intercambio sur- sur entre recicladores de base argentinos y keniatas. En Más allá (y más acá) del diálogo de saberes. Perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento. IIDyPCa-CONICET-UNRN. Bariloche

Shore, C

2010 La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la 'formulación de las políticas. Antípoda, vol 10, p 21-49.

Otras fuentes

Ordenanza Nº 2165-CM-11 Establecer la emergencia habitacional en ejido de San Carlos de Bariloche, 20 de mayo 2011 <https://www.concejobariloche.gov.ar/index.php/164biblioteca/ordenanzas/6273-o-11-2165>.

Proyecto de ley 222/2013: Establece las condiciones de acondicionamiento térmico exigibles en la construcción de edificios públicos y privados que se realicen a través del Estado de la Provincia de Río Negro. Información brindada por el Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social.

Declaración Nº 2331-CM-18 Se declara de Interés Municipal y Social el Programa Sunstentabilizar Hogares, Bariloche, 12 de Marzo, 2018. <https://www.concejobariloche.gov.ar/index.php/declaraciones/13072-d-18-2332>.



SEGUNDA PARTE

Tensiones en la Implementación de Políticas Públicas



Capítulo 5

Desafíos y tensiones en la construcción de políticas interculturales reparatorias de los efectos del genocidio indígena: claves para la gestión y evaluación de iniciativas municipales

Dra. Samanta Guiñazú

GIEPPPII-IIDYPCA, UNRN-CONICET

1. Introducción

La ciudad de San Carlos de Bariloche es un municipio de la Patagonia que, en el año 2015 a partir de una iniciativa del Espacio de Articulación Mapuche y Construcción Política (EAMyCP), se declaró como “Municipio Intercultural” mediante Ordenanza número 2641. Esta declaración dio inicio a una serie de acciones (de diversas intensidades, efectos y alcances) tendientes a interculturalizar tanto la estructura municipal como el accionar de técnicos y funcionarios (Guiñazú, Pell Richards y Díaz 2020; Iglesias 2020).

El proceso iniciado tras esta declaración de interculturalidad y sus efectos en la ciudad fueron abordados con anterioridad por diferentes investigaciones orientadas a exponer las acciones e inacciones respecto de los compromisos asumidos estatalmente en la normativa. En este marco, he mostrado los límites y posibilidades que la declaración de interculturalidad establecía a un modelo de gestión entendido como “participativo”, proponiendo también, un modo de operativización de la noción de interculturalidad al cual he denominado “perspectiva intercultural con lente interseccional” (Guiñazú 2019). En diálogo con esta propuesta, el trabajo de Pezzoni (2022) expone que, a pesar del pronunciamiento oficial, la declaración de interculturalidad barilochense tiene una aplicación superflua y acotada cuando, en paralelo, continúa una historiografía conservadora con efectos reaccionarios, cuestión que el autor va a entender como una “interculturalidad pasiva”. Asimismo, en un trabajo reciente abordé la vinculación entre genocidio, políticas públicas, desplazamientos (condicionados/forzados) y los procesos de construcción de políticas interculturales actuales y locales, a la vez que he ido apuntalando un camino que empiece a dar lugar a pensar la noción de reparación en el contexto local (Guiñazú *en prensa*).

Paralelamente, otras investigaciones han dado cuenta de las diversas instancias de articulación entre el Municipio de Bariloche y la Universidad Nacional de Río Negro, particularmente, con algunos grupos de investigación abocados a atender problemáticas territoriales locales, problemáticas vinculadas al genocidio indígena y sus

efectos en el presente de la ciudad y a la construcción y ejecución de políticas públicas locales (Cañuqueo et al 2019; Guiñazú, Iñigo y Kropff 2018; Iglesias 2022; Navarro y Guiñazú 2023, Guiñazú *en prensa*, entre otros). De modo complementario, otras investigaciones han abordado procesos que, si bien exceden el vínculo entre estado municipal-pueblo mapuche, se han visto motorizados o han encontrado herramientas de utilidad en la declaración de interculturalidad barilochense para abordar problemáticas de otros actores sociales (Navarro Nicoletti, Sabatella y Barelli, 2019 y Barros et al, 2022; Ratto, Perez y Muzzopappa 2021; IIDyPCa, 2021, entre otros).

Partiendo de este marco de investigaciones previas, en este escrito me propongo indagar en las posibilidades para diseñar y materializar políticas interculturales reparatorias en torno a los efectos (pasados y presentes) del genocidio en nuestra ciudad. Para esto, presento y analizo instancias de articulación entre la Dirección de Promoción Social del Municipio de Bariloche y grupos de investigación de la UNRN, focalizando en aquellas que sucedieron en los últimos dos años (2022-3). Este recorte temporal está signado por ser escenario de discusiones que trascendieron al concepto de interculturalidad, para avanzar en la articulación de este concepto con el de reparación.

Metodológicamente este escrito se enmarca en la experiencia de trabajo que desde 2013 vengo llevando a cabo en articulación con la Municipalidad desde diversos roles.¹ Puntualmente, para abordar esta cuestión, trabajé con el marco normativo del municipio², registros de campo de las instancias de capacitación, “relatorías” municipales sobre cada uno de los encuentros, registros de instancias de trabajo sobre la implementación del eje de interculturalidad, conversaciones con funcionarios/as y técnicas del municipio e integrantes de organizaciones y comunidades mapuche del ejido municipal. Además, este escrito propone un abordaje transdisciplinario que retoma y articula dos enfoques para construir un marco analítico-conceptual de utilidad para el caso presentado: el enfoque etnográfico y el enfoque de macroplanificación de políticas públicas³. Esta articulación es de utilidad tanto para mirar la diversidad barilochense, recuperando perspectivas disímiles respecto de cómo atender a la problemática vinculada a la interculturalización del municipio y a los efectos del genocidio indígena en el presente, como para traducir y operativizar esas perspectivas en iniciativas estatales que pretendan intervenir sobre esos procesos.

A modo organizativo el presente capítulo propone un recorrido por dos apartados, comenzando por recuperar, en el primero de ellos, las modalidades de articulación entre Municipio y UNRN, a fin de reponer los lineamientos centrales que se vienen abordando en las instancias de capacitación y producción conjunta. En este recorrido daré especial énfasis a las capacitaciones del año 2022 orientadas a funcionarios/as, desarrollando parte de lo sucedido en los tres encuentros que tuvieron lugar ese año, haciendo foco en el tercero de ellos, vinculado a las nociones de política pública, interculturalidad y reparación. En este apartado se expondrán escenas y pasajes que muestran la necesidad y los requerimientos por parte de funcionarios/as para allanar el trabajo con y desde la idea de reparación.

En un segundo apartado expongo claves para generar herramientas que contribuyan a operativizar esta noción de reparación en el plano local, mirando los modos en que esa categoría cobra sentido en este contexto particular para actores diversos. En parte, los

aportes y discusiones de este apartado se orientarán a generar insumos que contribuyan a visibilizar la interculturalidad del municipio, a la vez que continuar construyendo herramientas participativas que avancen en el camino de interculturalización municipal.

2. Bariloche, municipio intercultural: el genocidio indígena y sus efectos en la actualidad

Bariloche es, desde 2015, un “municipio intercultural”. La declaración de interculturalidad, en tanto marco normativo del municipio que implica interculturalizar el accionar estatal, ha sentado en sus “Fundamentos” (Odel, 2015:2) un piso de discusión en el cual la ciudad reconoce, entre otras cuestiones, tres puntos centrales para el análisis aquí propuesto:

- (i) la “preexistencia” del pueblo mapuche al estado argentino,
- (ii) “el intento de exterminio” del pueblo mapuche por parte del estado y
- (iii) la existencia del pueblo mapuche en el presente de la ciudad

Estos tres puntos son de utilidad para contextualizar la historia del municipio de Bariloche como inmerso en las prácticas genocidas (Delrio 2010; Delrio y Lenton 2010) que tuvieron lugar en la Patagonia a fines del siglo XIX⁴ y que se continuaron (con distintos matices, formas e intensidades) durante el siglo XX, desplegando efectos que perduran hasta la actualidad (Delrio, Palma y Perez, 2015; Delrio y Pérez 2011). Este genocidio indígena, en palabras de Pilar Pérez y Walter Delrio (2019), fue un evento estructurante que construyó un otro interno identificado como “peligroso”, y que habilitó tanto el ejercicio de la violencia física como simbólica durante y después de la Campaña. En una línea similar, Laura Kropff y Pilar Pérez (2019) explicitan que el genocidio no solo afectó a sus víctimas directas (los pueblos indígenas) sino que comprometió a la sociedad en general.⁵ Esta afirmación es un pilar fundamental sobre la cual se apoya el argumento del presente escrito, al pretender apuntalar la construcción de políticas locales de reparación que excedan aquello que puede entenderse como políticas específicas (ya sea de reconocimiento y/o de reparación) para pasar a abarcar políticas generales que contemplen, desde una perspectiva intercultural, a toda la sociedad barilochense.

Para avanzar en esta línea, me propongo ahondar en la mencionada articulación entre el Municipio de San Carlos de Bariloche, puntualmente entre la Dirección de Promoción Social del municipio, Dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano integral y la Universidad Nacional de Río Negro. Esta articulación tuvo la finalidad de acompañar y apuntalar iniciativas de trabajadoras⁶ que, luego de diseñar el “Eje de trabajo transversal para la interculturalidad” en 2017 (Eje de Interculturalidad, 2017; Iglesias 2020 y 2022), buscaban comenzar a dar los primeros pasos en el cumplimiento a los artículos 2 y 3 de la Ordenanza, los cuales establecen que: “La Municipalidad arbitrará los medios y recursos económicos necesarios a fin de que sus espacios administrativos y de intervención se adecuen a esta ordenanza, para implementar y fomentar políticas públicas interculturales, en base al respeto, a la cosmovisión, filosofía y conocimiento ancestral mapuche y el mapuzungun” (Art. 2) y que el municipio “Capacitará y formará a su personal y sus funcionarios para que puedan desempeñar adecuadamente sus

funciones en este marco” (Art. 3). Atendiendo a estos lineamientos, en las líneas que siguen me detendré en las instancias de capacitación que han tenido lugar entre 2018 y 2023, haciendo un “zoom” especial en las capacitaciones a funcionarios/as del año 2022.

a. Capacitaciones municipales: ¿Sobre qué y para quiénes?

En el año 2018 se dio inicio a lo que, luego, pasaría a ser una articulación constante para instancias de capacitación que se sostienen desde entonces, orientadas a trabajadores/as y funcionarios/as del Municipio. En líneas generales estas capacitaciones estuvieron abocadas a presentar y trabajar con y desde las nociones de “estado”, de “políticas públicas” y de “interculturalidad”, haciendo énfasis en el “cómo” materializar una perspectiva intercultural en el quehacer cotidiano del municipio. Estos conceptos juegan aquí un doble rol: en primer lugar, forman parte del marco teórico que acompaña esta y otras investigaciones que dieron pie a las capacitaciones en cuestión. En segundo lugar, son categorías de uso que circulan de diversos modos y con sentidos diferentes entre trabajadores/as, funcionarios/as, actores y organizaciones sociales vinculadas al tema, tal como iré presentando a continuación.

La primera capacitación tuvo lugar en octubre de 2018 y estuvo a cargo de quien escribe. La misma estaba orientada a trabajadores/as y tenía la intención de desandar concepciones del estado como un ente monolítico, inmodificable y ajeno a los/as trabajadores, para abrir la discusión a pensar una idea de estado practicado, posible de ser moldeado (o al menos tensionado) por quienes lo transitan y habitan cotidianamente desde diversos roles. En una línea similar, el concepto de política pública fue presentado y puesto en discusión para mostrar que tanto las acciones como omisiones pueden entenderse como políticas (enfaticando, desde esta idea, que el no atender una problemática es también un lineamiento político). Además, se visibilizó la complejidad que reviste “la vida” de las políticas públicas, haciendo énfasis en los momentos de impulso, de interés estatal en atención de una demanda en particular, de los modos contingentes en los que una problemática puede ser abordada y, sobre todo, en exponer que las formas que toman las políticas no son la única respuesta posible a una problemática (Shore, 2010; Subirats et al, 2012; Valles y Puig, 2015). Por otro lado, el concepto de interculturalidad fue trabajado de un modo diferente, apuntando a mostrar los diversos significados que se le asignan según quién lo emplee, en qué contextos, ante qué audiencias y con qué fines, apuntalando una idea que fue reiterada en el cierre de estas instancias de capacitación: que “la interculturalidad (cómo se la define y qué límites y alcances se establecen) es un posicionamiento político” (Registro de campo, octubre 2018).

Avanzando en esta misma línea, durante el año 2019, estas capacitaciones se profundizaron, dando lugar a un ciclo de cuatro encuentros denominados “Construyendo un municipio intercultural”⁷, también orientado a trabajadores/as municipales. En el primer encuentro se trabajó con el concepto de interculturalidad y con las nociones de cultura, de identidad y diversidad. En el segundo encuentro se abordaron los procesos migratorios, mostrando particularidades de la migración transnacional, la migración interna y las ideas de movilidad y relacionalidad a fin de enmarcar los procesos migratorios de la ciudad. En un tercer encuentro, se abordó al genocidio indígena como evento estructurante de las relaciones sociales en Norpatagonia. En el cuarto encuentro se trabajó sobre resistencias y luchas del Pueblo

Mapuche. Finalmente, desde el municipio se tomó la decisión de incorporar un quinto encuentro en el que se trabajó en función de pensar cómo estas categorías, conceptos y prácticas atraviesan (o debieran atravesar) los procesos de construcción de políticas públicas interculturales locales.⁸

En 2020 estos ciclos de capacitaciones se vieron interrumpidos por la situación de pandemia⁹, y fueron retomados en 2021 de manera “híbrida”. En ese año se realizó una capacitación sobre “Políticas públicas, Interculturalidad y Participación Ciudadana”, orientada a trabajadores del Departamento de Promoción Social. En esta oportunidad el énfasis estuvo puesto en pensar a la participación como una herramienta de utilidad para conocer y recuperar la perspectiva de las personas con las que cotidianamente interactúan trabajadores de los Centros de Atención y Articulación Territorial (CAAT) del municipio.

En 2022, con el retorno pleno a la presencialidad post-pandemia, se retomó el ciclo “Construyendo un municipio intercultural”¹⁰ pero, esta vez, orientado solo a funcionarios/as políticos municipales con poder de decisión sobre acciones y recursos. Estas capacitaciones abordaron en tres encuentros presenciales los siguientes temas: (i) Discursos racistas de odio hacia el Pueblo Mapuche; (ii) Genocidio indígena y sus efectos en el presente e (iii) Incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas locales. En este último encuentro, a cargo de quien escribe, presenté a la noción de “participación” como herramienta fundamental para conocer los alcances del daño ocasionado por el genocidio y como concepto desde el cual abordar, diseñar y promover instancias de trabajo que impliquen el diseño de políticas de reparación que recuperen la perspectiva de quienes fueron y son afectados/as directa e indirectamente.

Finalmente, y como resultado de estas instancias de trabajo conjunto, en 2023 se finalizó la elaboración y publicación de la “Guía para la implementación de Políticas Públicas Locales”¹¹, la cual es una herramienta de utilidad presente (en formato físico y digital) en las dependencias municipales.

Estos antecedentes muestran los primeros pasos ya dados en pos de la interculturalización del accionar del municipio y de la construcción de políticas interculturales locales.

b. Genocidio, interculturalidad y reparación en la gestión de políticas:
(im)posibilidades en tensión

De las instancias de articulación mencionadas en el apartado anterior, me detendré en los tres encuentros realizados en 2022, mostrando los conceptos y actividades llevadas a cabo, a fin de enmarcar y exponer discusiones y acciones que están teniendo lugar en la actualidad, vinculadas al diseño y materialización de políticas interculturales que incorporen la noción de reparación y modos de materializar este concepto en iniciativas, proyectos y prácticas reparatorias.

(i) Discursos racistas de odio hacia el Pueblo Mapuche

El primer encuentro, “Discursos racistas de odio hacia el Pueblo Mapuche”, estuvo a cargo de las doctoras Laura Kropff y Lorena Cañaqueo. Este encuentro se orientó a enmarcar la realidad intercultural de Bariloche, explicitando la paradoja de creer que Bariloche es una “sociedad homogénea”. El énfasis estuvo puesto en reconocer la

interculturalidad del municipio, pero entendiendo que ese reconocimiento implica, a la vez, “reconocer que somos diversos/as” y que estamos inmersos/as en relaciones de desigualdad (que condicionan, entre otras cuestiones, los modos en que las identidades, costumbres y modos de vida pueden manifestarse públicamente). En esta misma línea las docentes-investigadoras a cargo de esta capacitación mencionaron al concepto de “raza” para destacarlo como “categoría construida socialmente”, vinculándola a la expansión de occidente. Esta categoría fue de utilidad, según las investigadoras, para construir diferencias y organizarlas como “desigualdades”.

Para avanzar en el abordaje de estas categorías, las investigadoras propusieron una metodología de trabajo grupal que buscaba que los/as asistentes miraran noticias de medios locales para reconocer la presencia de discursos de odio y racismo en los comentarios que lectores/as hacían a las mismas. Luego, en la “puesta en común”, los/as participantes mencionaban la presencia de estos discursos que, entre otras cuestiones, señalaban la extranjería de los mapuche y su inautenticidad, a la vez que se identificaban frases ofensivas y discriminatorias. Incluso, en el marco de este ejercicio, uno de los participantes expresó que las notas leídas y los comentarios de las personas le causaban “mucho dolor”.

(ii) Genocidio indígena y sus efectos en el presente

El segundo encuentro estuvo a cargo del doctor Walter Delrio, quien optó por comenzar el encuentro trabajando con extractos de diferentes fuentes (archivos, relatos, imágenes, vídeo, escritos, etc.) vinculadas a las campañas del desierto, a las prácticas genocidas y la avanzada militar. En esta ocasión Delrio optó por una dinámica que distribuía en pequeños grupos a los/as asistentes, quienes debían dialogar sobre lo que les había tocado leer o mirar, y preguntarse “si eso [que les tocó para leer o mirar] lo habían visto o escuchado en algún lugar”.

En este encuentro, en la instancia de “puesta en común”, varios/as de los presentes comentaron el modo en el que en sus escuelas se contó la historia de la avanzada estatal y los silencios presentes en ella. Al respecto, una funcionaria menciona que “siempre que contaron la historia justificaban ese proceso de avanzada, se comentaba lo importante del territorio, de que sea ‘nuestro’, pero nunca nos contaron qué pasaba con esa gente que estaba acá”. En un mismo tono, otro de los presentes compartió que “no había un relato que llamara a pensar qué pasó con las personas que estaban acá”. Asimismo, otro funcionario menciona: “nunca escuché de todo este dolor [por los relatos compartidos sobre desmembramientos familiares, sobre los modos en que trataban a embarazadas y niños]”. En esta misma línea otra funcionaria menciona “nunca me detuve a preguntarme por estas otras historias”.

Estos fragmentos seleccionados, intentan mostrar el clima que desató la dinámica propuesta por Delrio: quedaba explícita la existencia de una historia oficial que silenciaba lo que ocurrió con las vidas concretas de las personas que fueron afectadas por las prácticas genocidas, a la vez que se apuntalaba una demarcación del otro indígena. Con ello, se hacía explícito también el desconocimiento sobre estos efectos, y sus consecuencias o vinculación con la actualidad de la ciudad de Bariloche.

Ante este escenario, Delrio preguntaba a los participantes: “¿Qué podemos hacer cotidianamente nosotros con esas otras historias?”, ante lo cual recomendó “buscar

información e informarnos respecto al proceso de genocidio [...]. Nuestra sociedad [la sociedad barilocheña] es el resultado del proceso de genocidio indígena que no permitió que puedan llevar adelante su forma de organización política, social". Avanzando en este sentido Delrio explicitó la complejidad que reviste reconstruir una sociedad después de que en nuestro país se anunciara públicamente la eliminación de un pueblo,¹² de que se reconociera que Argentina no tiene indígenas. Este proceso tiene un resultado que, según Delrio, se expresa en la sociedad barilocheña, en la discriminación, en la negación cotidiana a la existencia del pueblo mapuche, en los ataques de "falsedad", "inautenticidad" mencionados en el marco del encuentro anterior y en conflictos actuales, ya sea por reconocimiento, por territorio, por pronunciamientos, etc.¹³

En este sentido, y tal como lo mencionó Delrio en el encuentro, a través del tiempo se creó y recreó la idea de un "vacío", de un "no estar" y se invisibilizó la presencia de un pueblo. Avanzando en este sentido, Delrio mencionó la importancia de detenernos en esta idea presente en la actualidad y preguntarnos "qué podemos hacer al respecto", sabiendo que este cuestionamiento genera incomodidad, debido a que "nos lleva a pensar en eso que antes no pensamos". Para el caso particular de la ciudad de Bariloche esta cuestión, siguió Delrio, "nos pone de frente a entender que la sociedad barilocheña se construyó sobre la exclusión sistemática de 'otros', lo cual tuvo y tiene efectos concretos en la actualidad, en nosotros y en las personas que nos rodean".

(iii) Incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas locales

El tercer eje estuvo a cargo de quien escribe y se denominó "Políticas públicas, interculturalidad y reparación". Este encuentro comenzó con la proyección de un video sobre la reforma constitucional de 1994, a fin de abrir a intercambios respecto de si recordaban ese momento y, en caso de recordar algo, qué era lo que recordaban. Asimismo, para quienes no recordaban esa instancia, las preguntas orientadoras buscaban que cada uno/a intentara recordar cuándo se enteraron de la reforma de la constitución y, puntualmente, de la existencia del artículo 75 inciso 17¹⁴.

Además del ejercicio anterior, se pedía que intentaran mencionar otras normativas que conocieran y que estuvieran orientadas al reconocimiento de los derechos de pueblos preexistentes. En la "puesta en común" varios/as de los/as asistentes mencionaban que no conocían otras normativas vinculadas al tema, y solo tres de los/as asistentes mencionaron la existencia de la ordenanza de Bariloche como Municipio intercultural. Esta cuestión comenzaba a mostrar algo que ya había sucedido en las instancias de capacitación a trabajadores/as de años previos: pese a la declaración de interculturalidad y los años que ya lleva vigente, gran parte de trabajadores/as y funcionarios/as del municipio desconoce su existencia y, por lo tanto, sus postulados, sus límites, sus alcances y sus obligaciones de accionar en este sentido.

Cerrada esta primera actividad realicé un repaso de otras normativas vigentes orientadas al reconocimiento de derechos indígenas (entre ellas, el Convenio 169 de la OIT; la Ley integral del indígena 2287¹⁵; la Ley nacional de Emergencia Territorial Indígena N° 26.160 y ReTeCI¹⁶; y la Ordenanza Bariloche Municipio Intercultural, 2641-CM-15). En este repaso remarqué la idea de que estas son normativas vigentes que "nos invitan y obligan" a pensar en cómo materializar esos mandatos en políticas públicas

concretas. Y que, en tanto funcionarios/as y trabajadores/as del estado, “tenemos que hacer algo” con este marco normativo desde cada uno de los lugares que ocupamos.

Luego de esta primera parte del encuentro, continuamos trabajando con los conceptos de política pública y de interculturalidad, orientados por la perspectiva ya explicitada para encuentros previos. De este punto, destacaré que al momento de responder a la pregunta “¿Qué entienden por “interculturalidad”? ¿Qué implica? ¿A quiénes implica?” varios de los presentes no pudieron responder y, en algunos casos, recurrieron a sus teléfonos celulares para “googlear” una definición para compartir. Algunos/as otros/as apelaron a definiciones del concepto, vinculadas al “respeto e intercambio entre culturas”.

Luego de reponer cuál era el posicionamiento teórico que se asumía desde el Eje de interculturalidad para definir a este concepto y su práctica, el concepto de interculturalidad fue vinculado al de políticas públicas, fundamentalmente, para exponer dos cuestiones: primero, que en materia de gestión de políticas tanto la acción como la omisión es relevante, el cómo se atiende a una cuestión, con qué presupuesto, cómo llega a ser visible o entra en agenda una cuestión. Segundo, que es necesario pensar en políticas específicas para pueblos indígenas, pero que no sólo se requieren de estas políticas. De este modo, retomé y enfatiqué que la cuestión que convocaba este tercer encuentro nos interpelaba a pensar “en políticas interculturales que impliquen a la sociedad en general”.

A fin de establecer un hilo conductor entre los tres encuentros del ciclo de capacitaciones, cerca del cierre del encuentro planteé: “¿Por qué todo esto es relevante en función de lo que venimos trabajando en esta serie de capacitaciones?”. Ante esta pregunta expuse que las políticas públicas interculturales son una herramienta, un primer paso para empezar a conocer la dimensión del daño ocasionado por el genocidio como evento estructurante de las relaciones sociales en Patagonia (tanto en la provincia como en el municipio) y que este tipo de capacitaciones se enmarcaban en esos accionares que buscan interculturalizar el municipio y correr el velo sobre lo que sucedió en este territorio. En este mismo sentido, explicité también la necesidad de continuar andando en este camino de interculturalización y reparación, para lo cual es fundamental pensar, facilitar, gestionar o promover la construcción de políticas que nos permitan avanzar en el conocimiento y reconocimiento de ese daño a reparar.

Asimismo, remarqué que la ordenanza es un marco normativo que implica una mirada transversal de la interculturalidad en toda la acción estatal municipal y da un puntapié inicial para pensar iniciativas, acciones, programas o proyectos que materialicen esta perspectiva intercultural en acciones concretas, “para no quedar en un mero acto declarativo”. Seguidamente, invité a los/as presentes a que piensen y compartan: “¿cómo podrían pensar, diseñar, gestionar, promover, visibilizar, jerarquizar en sus propios ámbitos de trabajo la construcción de políticas participativas, interculturales y/o de reparación?”.

La pregunta anterior desató diversas respuestas, que dejaban entrever distintos ánimos respecto de lo que implica esta tarea, para algunos “impuesta”, para otros/as “necesaria”, de “ser un municipio intercultural”. Entre estas respuestas destaco las siguientes, entre las cuales un funcionario menciona que “es difícil armar algo en

conjunto, siempre parece que falta algo, siempre todo queda en lo que tenemos que dar como estado”. Otro participante mencionaba que “parece que nada es suficiente [...] está la ordenanza pero con eso no alcanza”. También, una funcionaria explicitaba que “proponemos cosas y no se suman a trabajar en conjunto” y “siempre hay como una crítica a lo que hacemos, a lo que proponemos”.

Ante este tipo de respuestas, que dejaban entrever cierto malestar en torno a propuestas de trabajo conjunto o articulado entre organizaciones/comunidades mapuche y el municipio pregunté “¿cómo se pensaron o se generaron estas propuestas de trabajo conjunto que, como dicen, no llegan a nada, o se traban, o no convoca a que participen?” Esta pregunta apuntaba a visibilizar una de las mayores críticas que ha recibido la ordenanza de interculturalidad desde comunidades y organizaciones mapuche locales, afirmando que la misma es “meramente declarativa” y que “no implica un cambio real” en la vida de las personas. En este mismo sentido, otra de las críticas realizadas a la ordenanza se relaciona a que no se han habilitado instancias de participación para pensar en conjunto, mediante las cuales se piensen otros modos de atender a la necesidad de interculturalizar el municipio.

Ante esta situación remarqué aquello que iba uniendo los contenidos de los tres encuentros: para accionar de modo intercultural es necesario recuperar las perspectivas de las comunidades, de las organizaciones mapuche, pero no solo de ellos. Es necesario empezar a preguntarnos qué implica ser interculturales y qué cosas estamos dispuestos a trastocar. Por ejemplo, el modo de accionar del estado, los tiempos y recursos disponibles para atender estas cuestiones, incluso, pensar los modos en que llenamos de sentido nociones como interculturalidad y reparación. En este sentido pregunté “¿Qué sabemos respecto de qué esperan quienes fueron afectados directa e indirectamente por el genocidio de iniciativas interculturales y reparatorias? ¿Estamos dispuestos a abrir un diálogo en el cuál escuchar y gestionar de modo conjunto políticas en este sentido?”

En el marco de este debate, retomo aquello que expusiera en momentos previos de la capacitación: para empezar a cambiar el modo en que nos vinculamos, nos relacionamos y construimos nuestra sociedad debemos empezar por reconocer que hubo un genocidio y que ese evento estructuró las relaciones sociales de la ciudad.

Ante esta situación, una funcionaria comienza a decir lo siguiente:

“claro, deberíamos pensar en posicionarnos, en decir ‘Sí, acá hubo un genocidio’ y lo reconocemos como integrantes del estado. Para mí sería importante que hubiera una ordenanza, además de la de interculturalidad, que dijera que el municipio reconoce que hubo un genocidio y empezar a pensar políticas de reparación, desde lo simbólico y desde declaraciones que aporten en ese sentido” (Registro de campo, noviembre 2023).

Ante estas palabras algunos/as de los/as presentes mostraron con gestos de aprobación el estar de acuerdo con lo que la funcionaria expresaba, otros/as prefirieron no manifestarse.

Finalmente, el encuentro cerró dejando como resultado la idea de que el camino de la interculturalidad, este “construir un municipio intercultural” requiere de acciones y posicionamientos que trasciendan acciones puntuales o folklorizadas respecto de la

noción de interculturalidad. Incluso, quedó abierta la inquietud de contar con una “caja de herramientas” respecto de cómo avanzar para interculturalizar el municipio.

Finalizados los tres encuentros del ciclo de capacitaciones, en el marco del trabajo articulado entre UNRN y trabajadoras del municipio, se intentó retomar lo expuesto por aquella funcionaria que veía en el reconocimiento del genocidio mediante una ordenanza, un camino desde el cual avanzar. De este modo, se intentó apuntalar el diseño de una normativa que enmarque y materialice el posicionamiento del municipio respecto del reconocimiento del genocidio y de la necesidad de reparación. Para esto, se planificaron encuentros para discutir una posible “ordenanza de reparación”, pero, por diversos motivos, los mismos no pudieron llevarse a cabo, desdibujándose la idea y el interés municipal en retomar la iniciativa a comienzos de 2023. No obstante esta imposibilidad de materialización de una ordenanza que reconozca el genocidio y sus efectos, esta escena ocurrida sobre el final de la tercera capacitación del año 2022, invita a reflexionar sobre el concepto de reparación de modo situado y sobre las posibilidades de pensar la reparación como prácticas concretas, a la vez que la importancia de continuar con ese trabajo articulado, a fin de “llenar” esa caja de herramientas que apunte la interculturalidad y la reparación en el municipio de Bariloche.

3. Continuando la construcción de un municipio intercultural: claves para operativizar la reparación en el contexto local

En el recorrido realizado hasta aquí he mostrado algunos de los pasos dados en pos de interculturalizar el municipio que atienden, sobre todo, a los artículos 2 y 3 de la Ordenanza de Interculturalidad. No obstante, a ocho años de su sanción, es necesario seguir apuntalando acciones que concreten la reglamentación de la ordenanza y den cumplimiento a todos los artículos¹⁷.

En este marco se ha comenzado ya a apuntalar un piso de discusión conceptual respecto de qué implica “ser un municipio intercultural” y la importancia de reconocer los procesos históricos que fueron tejiendo el modo en que Bariloche se conformó como ciudad. Ahora bien, atendiendo a la noción de “interculturalidad crítica” (Walsh 2012) que el municipio ha adoptado en su Eje de trabajo transversal para la interculturalidad, se torna necesario avanzar hacia la construcción de políticas interculturales que trastocuen el estado actual de las cosas y que contribuyan a construir otros modos de relacionamiento.

Como he explicitado en el desarrollo del apartado anterior, para avanzar en ese sentido es necesario comenzar a revertir la histórica negación y el silenciamiento tanto del genocidio como de sus efectos posteriores en el plano local. Este reconocimiento puede dar como resultado, un posicionamiento diferente, un “nuevo lugar” desde el cual entablar conversaciones, planificaciones y participaciones para pensar modos de atender esta cuestión. Entonces, explicitar que el camino de la interculturalidad requiere del reconocimiento del daño del genocidio, es un primer punto del cual me he ocupado en publicaciones anteriores (Guiñazú 2019 y en prensa).

Para continuar avanzando en este sentido, iré trazando un camino que permite vincular interculturalidad-participación(es)-reparación, a fin de exponer pasos y herramientas de utilidad para avanzar en acciones concretas de reparación a nivel local.

1. Participación(es) y transversalización como herramientas para una interculturalidad reparatoria

Comenzaré mencionando brevemente que las normativas internacionales e investigaciones académicas respecto del concepto de reparación, lo definen como acciones tendientes a “sanar” un daño grave a los derechos humanos. Asimismo, destacan que existen diferentes dimensiones que deben contemplarse en la reparación. Entre ellas, indemnización, restitución, medidas de satisfacción, rehabilitación y prevención (Zehr, 2006; Burbano y García, 2016; Schneider, 2020 y Prado Mejía, 2020, Guiñazú, en prensa; entre otros). Nuestro país, según Schneider (2020), circunscribe la problemática de la reparación a medidas de carácter económico dentro de un espectro más amplio de posibilidades (Schneider 2020), lo cual implica la delimitación del modo en el cual se van a desarrollar las disputas en torno a cuáles son los modos adecuados, válidos o legítimos para llevar a cabo una reparación. No obstante, sostengo aquí que este concepto puede ser tensionado y abierto y es, en esta apertura situada del concepto, en la cual me propongo profundizar aquí.

En consonancia con lo trabajado en el marco de la articulación entre Municipio y la UNRN, destaco dos conceptos como centrales para comenzar a pensar este camino de reparación en distintos niveles de modo situado. En primer lugar, presentaré al concepto de transversalidad, el cual implica la integración de una perspectiva intercultural reparatoria a todas las áreas y dependencias estatales municipales. El objetivo de esta transversalización es que se introduzca esta mirada intercultural reparatoria en todas las iniciativas, acciones, programas y proyectos que se vinculen directa o indirectamente con esta cuestión y que se contemple también en las asignaciones presupuestarias. En este camino, las herramientas de transversalidad deben impactar en todos los momentos de la vida de las políticas a desarrollar (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación) a la vez que el monitoreo, evaluación y redefinición de las acciones ya existentes.

En segundo lugar, retomaré al concepto de participación(es) que acuñara en otra oportunidad, por ser de utilidad para atender a procesos participativos en un sentido amplio. Esto implica considerar tanto la heterogeneidad de sujetos que participan, como sus múltiples roles, posibilidades, limitaciones, estrategias, intereses, expectativas, formas de participar, tensionar, moldear, habitar y ensayar las políticas públicas (Guiñazú 2021). Esta apertura del concepto es útil en dos sentidos, por un lado, contribuye a imaginar modalidades de participación que van más allá de las formas y espacios habilitados, legitimados y/o permitidos por las iniciativas estatales y por funcionarios/as o técnicos/as intervinientes. Por otro lado, es empíricamente relevante para gestionar políticas ya que habilita a pensar en participación(es) con lente intercultural e interseccional (Guiñazú 2019) que den cuenta de múltiples modos de entender la reparación, según trayectorias y atravesamientos particulares, captando las diversas afectaciones (pasadas y presentes) que el genocidio provocó en la población que hoy habita la ciudad de Bariloche.¹⁸

La trama compuesta por estos tres conceptos (reparación, transversalización y participaciones) deja entrever la intención desde la cual se proponen las acciones y recomendaciones que dan forma al siguiente recorrido operativo.

1. Continuar adoptando la perspectiva intercultural con lente interseccional y transversalizarla en las diferentes áreas del municipio.

Este punto implica sostener las iniciativas tomadas en/por el municipio en pos de interculturalizar su accionar. Esta continuidad debe ir acompañada de una revisión de los modos de operar de cada Dirección, Secretaría y Departamento y/o Sección.

En la actualidad esta perspectiva ha penetrado en unas pocas áreas municipales que se consideran (por funcionarios/as, trabajadores/as y organizaciones vinculadas) mayormente relacionadas a la temática. No obstante, esta perspectiva debe atravesar a todas las áreas, aunque luego se opere de modo diferencial según sus “misiones”, intereses y alcances. En este sentido, en algunos casos, las áreas pueden diseñar o ejecutar proyectos que contemplen esta perspectiva, mientras que, en otros, esta perspectiva puede llegar, al menos, al modo en que se diseñan herramientas de trabajo, se atiende al público y se habilitan o constriñen modos de visibilizar y practicar la diversidad en el ámbito laboral.

2. Reglamentar la ordenanza de interculturalidad.

La ordenanza de interculturalidad, para su correcta y efectiva aplicación, requiere ser reglamentada mediante una disposición metódica y detallada. Esto implica la organización procedimental del funcionamiento de la ordenanza, estableciendo modos concretos de llevar a cabo y cumplimentar sus artículos (fundamentalmente, los artículos 5 y 6 que tienen implicancias directas en las posibilidades de ser trabajador/a municipal y sostener prácticas culturales específicas).

3. Continuar el establecimiento de un marco red de normativas interculturales y generar programas y proyectos con presupuesto.

En este sentido es necesario continuar gestionando programas y proyectos interculturales, tal como enfatice en un trabajo anterior (Guiñazú 2019), a fin de alcanzar a diversas áreas, actores e instituciones. Se trata de promover iniciativas, programas y proyectos que continúen aportando datos respecto de la población del municipio y sus afectaciones individuales o colectivas vinculadas (directa o indirectamente) al genocidio. Estas iniciativas darán forma a un modo particular de abordaje de los conflictos actuales, habilitando su gestión desde las perspectivas señaladas.

En este punto resulta relevante también que el presupuesto disponible contemple la contratación de personas mapuche para el trabajo en el diseño, la gestión y ejecución de programas y proyectos interculturales.¹⁹

4. **Sostener y transformar los espacios de participación ciudadana.**

Se propone habilitar instancias de participación que, desde la perspectiva señalada líneas atrás, abran el concepto entablando un diálogo intercultural que lleve a pensar cómo, dónde, entre quiénes, de qué manera y con qué alcances pensar políticas interculturales reparatorias locales. A través de estas instancias participativas, se busca recuperar las diversas percepciones existentes en torno a las categorías de “justicia”, “conflicto”, “reparación”, “restauración”, “restitución”, entre otras. A partir de estos insumos se podrán gestionar acciones concretas tendientes a reparar el daño del modo esperado por quienes fueron víctimas directas o indirectas del genocidio²⁰.

5. **Formalizar un posicionamiento estatal respecto del genocidio indígena, explicitando una voluntad de reparación.**

Atendiendo aquello que surgió de las instancias de capacitación mencionadas en el apartado anterior, se propone la sanción de una ordenanza que reconozca públicamente el rol del Estado en el avance de las campañas militares y la violencia mediante la cual se construyó una soberanía nacional fundada en la eliminación de la presencia indígena. Asimismo, se sugiere que esta normativa ordene la revisión de prácticas asimilacionistas que fueron imponiendo lógicas estatales en los procesos de diálogo y negociación en el ámbito local.

Por último, a través de esta normativa el estado municipal debiera asumir la responsabilidad de los efectos que el genocidio, en tanto evento fundante, tuvo en la configuración de las relaciones sociales desiguales y asimétricas de la ciudad de Bariloche, promoviendo instancias de reparación desde diferentes dimensiones en el ámbito local. En sí misma esta ordenanza de reconocimiento podría entenderse como un paso en el camino de la reparación desde una dimensión simbólica.

Para avanzar en este sentido se proponen instancias de trabajo entre funcionarios/as, trabajadores/as de la Dirección de Promoción Social (en tanto área a cargo del Eje de Trabajo Transversal para la interculturalidad), comunidades y organizaciones mapuche locales y grupos de investigación de la UNRN, a fin de articular nociones, expectativas, sentidos y prácticas posibles en torno a la reparación en el ámbito local, buscando la redacción de un documento base, posible de ser presentado como proyecto de ordenanza.

6. **Promover la capacitación y la generación de herramientas que apunten en funcionarios/as la importancia de la toma de decisiones en torno a políticas interculturales reparatorias.**

Este punto implica la jerarquización de la toma de decisiones en torno a la interculturalidad y la reparación local. Este punto contribuirá en la gestión del reconocimiento del genocidio indígena y políticas de reparación locales. No obstante, es necesario que entre estas herramientas se incluyan aquellas que promuevan modos participativos de pensar alternativas que lleguen al proceso de toma de decisiones, en el cual funcionarios/as deberán definir horizontes posibles. Esto tiene como finalidad garantizar que entre las alternativas disponibles que se diseñan para atender a una cuestión, existan opciones que

recuperen y se vinculen a lo que esperan quienes fueron y son afectados por el genocidio en el presente.

El desafío, en este sentido, es evitar que solo exista aquello que Mouffe (2014) identifica como “alternativas opuestas” sobre las cuales tener que decidir, a fin de que las alternativas ideadas contemplen este abanico de perspectivas, expectativas y afectaciones en diversas propuestas posibles. Este desafío implica el trabajo de asumir y comunicar que atender a esta cuestión de la reparación de los efectos del genocidio no implica privilegiar a un grupo sobre otro, sino que implica atender y gestionar las relaciones sociales actuales promoviendo un nuevo modo de relacionamiento.

7. **Continuar y transversalizar capacitaciones a funcionarios/as, a trabajadores/as y a la comunidad barilochense en general.**

Es necesario dar continuidad a los ciclos de capacitaciones iniciados para personal del municipio (trabajadores/as y funcionarios/as), respecto de lo que implica ser un municipio intercultural y en lo que refiere al genocidio indígena y sus efectos en el presente.

Hasta el momento se han venido llevando a cabo solo en unas pocas áreas y a las mismas no ha asistido la totalidad de trabajadores/as y funcionarios/as. Por lo anterior, se sugiere que las capacitaciones sean de carácter obligatorio, tal como sucede con iniciativas similares para otras temáticas (por ejemplo, con la Ley Micaela vinculada a violencia de género).

De este modo, y con la finalidad de continuar interculturalizando el municipio, es ineludible la construcción de espacios de capacitación continua sobre estas temáticas y, fundamentalmente, sobre herramientas que permitan gestionar iniciativas en este sentido. Así, se proponen, por un lado, acciones permanentes de capacitación y sensibilización tanto para funcionarios/as como trabajadores/as, mientras que, por otro lado, se proponen charlas abiertas a la comunidad barilochense.

Esto contribuirá a la elaboración e implementación de iniciativas orientadas al conocimiento y respeto de las diversidades, y a la construcción de otros modos de convivencia, previniendo situaciones de discriminación y violencias. Se sugiere dar continuidad al temario del apartado anterior, entendiéndolo como piso mínimo de contenidos para estas capacitaciones.

Además, esta propuesta de capacitación debe ser:

Continua. Es decir, debe estar diseñada para ir actualizando contenidos y herramientas de modo constante y a disposición permanente de quien necesite recurrir a los materiales presentados.

Gradual. Es decir, debe contemplar diversos universos de sentido y pisos de conocimientos. Estas capacitaciones deben poder atender a las trayectorias y saberes particulares de quienes gestionan y habitan el municipio. Deben contemplarse contenidos, recursos, lenguajes y soportes diversos.

Reflexiva. Es decir, deben conllevar un proceso de reflexión respecto de los conocimientos adquiridos previamente, de los supuestos acarreados, de los propios discursos y prácticas cotidianas.

Focalizada. Es decir, deben planificarse para tener, además de información y discusiones generales, herramientas concretas para cada dependencia municipal según las problemáticas atendidas, las acciones y herramientas empleadas en su quehacer cotidiano.

8. **Generar políticas de comunicación en torno a la interculturalidad y la reparación.**

Este punto busca atender al Art. 4 de la Ordenanza, el cual expone que el municipio “Promoverá políticas públicas de educación y comunicación a residentes y visitantes sobre los alcances de este reconocimiento [de interculturalidad]” (Art 4). Esto será de utilidad a fin de atender al desconocimiento que existe tanto en la población local como en visitantes respecto de la diversidad barilochense y de la declaración misma de interculturalidad. Este desconocimiento apareció reflejado en las instancias de capacitación del apartado anterior, a la vez que en instancias previas de relevamiento y encuestas realizadas en el marco de investigaciones previas (Iglesias 2020).

Atendiendo a esta cuestión se recomiendan las siguientes acciones y articulaciones, como pasos iniciales:

- Visibilizar la interculturalidad del municipio en cartelería, folletería y discursos públicos por diferentes soportes.
- Generar articulaciones con instituciones educativas de nivel primario-secundario.
- Generar instancias de capacitación para prestadores y trabajadores/as del turismo local
- Generar articulaciones e instancias de capacitación con universidades que forman trabajadores/as vinculados al turismo

9. **Evaluar participativamente tanto el marco normativo como las iniciativas, programas, proyectos interculturales vigentes.**

En los procesos de políticas públicas la evaluación es uno de los momentos que pueden identificarse en la “vida” de las políticas. Siguiendo a Neirotti (2005) se entiende que la evaluación es una forma de indagación o investigación de tipo valorativo, que es útil para “generar juicios de valor en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social” (2005:3). De este modo, a través de la evaluación de una iniciativa se produce conocimiento de utilidad para los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, la evaluación es útil para dar cuenta de aciertos, desaciertos y aprendizajes que tuvieron lugar en el marco de experiencias innovadoras; para poner información (que de otro modo estaría oculta) en informes públicos, entre otras cuestiones.

En este sentido, resulta fundamental comenzar por evaluar el marco normativo local, recuperando las críticas recibidas por la ordenanza de interculturalidad y tomarlas como insumo de cara a la construcción de nuevas políticas interculturales reparatorias. En líneas generales, esto mostrará la necesidad de trascender los planos meramente discursivos o declaratorios, para pasar a impactar con iniciativas concretas. Asimismo, mostrará la necesidad de pensar alternativas de modo participativo para recuperar aquello que las personas afectadas identifican como urgente, necesario y significativo.

Para avanzar en este camino, se propone la apertura de instancias participativas de evaluación, guiadas por interrogantes que recuperen los modos en que los diferentes actores intervinientes en ellas, imaginan un futuro posible con políticas de reparación. En este punto, enfatizo que se trata de trascender los planos puramente discursivos y administrativos, ya que el mero reconocimiento de la diversidad y del genocidio no supera la idea de la “administración de lo sido” (Iparraguirre 2022). De esta manera, la propuesta de este escrito es cualitativamente significativa para trascender esa posición y pasar a un plano político desde el cual imaginar y gestionar futuros posibles, menos desiguales.

Desde esta perspectiva, en estas instancias de evaluación se espera que, además de atender a las variables de intervención de una iniciativa o política determinada, se atiendan las variables de contexto (que afecta los posibles e imposibles, a la vez que da cuenta de las conflictividades actuales) y que se apunte a incorporar una perspectiva que contemple las emociones que afectan tanto a quienes impulsan, gestionan, deciden y habitan las políticas (Aguilar y Ander-egg 1992; Fernández Ballesteros, 1996; Gutierrez Rubí 2023), alejándonos de ideas que entienden a las políticas como meras cuestiones instrumentales, racionales o técnicas. Atender a la emocionalidad en los procesos de toma de decisiones y de evaluación de políticas cobra utilidad para atender y repensar iniciativas en general, pero, fundamentalmente aquellas que implican cuestiones sensibles como los efectos del genocidio en la vida de las personas.

10. Realizar de modo colaborativo un modelo de conversión para políticas interculturales.

En íntima relación con el punto anterior, esta propuesta implica fomentar instancias de intercambio entre funcionarios/as y trabajadores/as encargados de diseñar y monitorear iniciativas, con investigadores/as que abordan esta temática para traducir el resultado de las instancias participativas en un modelo de conversión²¹ para nuevas políticas interculturales reparatorias.

Un modelo de conversión permite diseñar la planificación, hacer un seguimiento de la gestión y, posteriormente, evaluar las iniciativas. Siguiendo a Neirotti (2005) se entiende que estos modelos implican acciones mediante las cuales una problemática o cuestión identificada sea abordada y solucionada. Es decir, se apunta a generar un cambio, a través de la puesta en marcha de un dispositivo de actividades con las que se generan productos (entendiendo a estos últimos como “lo producido” o “lo creado”), que pueden ser bienes, servicios, dispositivos de gestión, interrelaciones gubernamentales, marcos normativos, etc. A su vez,

estos productos requieren de “insumos” de distinto tipo (financieros, humanos, materiales, tecnológicos). Con estas cuestiones, se genera un modelo que no puede desconocer el contexto en el que se busca atender a una cuestión. Entonces, además de atender al contexto, este modelo se ocupa de estudiar la consistencia, la pertinencia, la efectividad, la eficiencia y la eficacia de una política.

Pero, este modelo tiene limitaciones que es necesario tener en cuenta. No puede pensarse como un modelo lineal, ya que este modelo debe implicar un interjuego entre lo que esperan de esa iniciativa diferentes actores, y la evaluación de sus posibilidades y efectos (esperados y no esperados) nunca es homogénea. De este modo, tal como sostiene Neirotti (2005), los distintos actores imaginan su propio modelo y agencian para materializarlo. En este sentido, el modelo de conversión “hegemónico” de una política está siempre en estado de tensión y con su direccionalidad puesta en discusión.

De allí que sea imprescindible jerarquizar esta noción de participación(es) y de recuperación de saberes y afectaciones diversas para la creación de modelos de conversión que posibiliten trascender los planos discursivos de declaraciones e iniciativas.

4. Palabras Finales

En el presente capítulo me propuse indagar en las posibilidades para diseñar y materializar políticas interculturales reparatorias en torno a los efectos (pasados y presentes) del genocidio en nuestra ciudad. Este interés estuvo motivado por una búsqueda constante que atraviesa mi quehacer antropológico, vinculada a atender las intersecciones entre dos ámbitos que, aunque con fronteras difusas, en ocasiones parecen operar de modo aislado. Estos son, el ámbito académico y el ámbito de gestión de políticas públicas. Con esta intención, presenté y analicé instancias de articulación entre el Municipio de Bariloche y grupos de investigación de la UNRN, en las que se trabajaron conceptos y prácticas interculturales vinculadas a la reparación del genocidio indígena en el plano local.

Como mencioné al comienzo, el recorrido realizado en este escrito parte de la premisa de que el genocidio indígena no solo afectó a quienes pueden identificarse como víctimas directas, sino que también afectó las relaciones sociales a nivel general. Desde este lugar, fui buscando apuntalar la construcción de políticas locales de reparación que excedan aquello que puede entenderse como políticas específicas, para contemplar políticas interculturales reparatorias que contemplen a toda la sociedad barilocheña.

Al reponer escenas y pasajes de las instancias de capacitación del año 2022, fui mostrando la necesidad de continuar visibilizando la existencia de la ordenanza de interculturalidad (a la vez que sus límites y alcances), de generar un posicionamiento estatal respecto del genocidio que promueva iniciativas que permitan (re)conocer el daño por él ocasionado, y la voluntad de repararlo (desde diferentes dimensiones y atendiendo a las posibilidades de un estado municipal). Para esto, fui trazando un camino que se basó en la vinculación entre el concepto de interculturalidad, el de

participación(es) y el de reparación, explicitando pasos y herramientas posibles para avanzar en iniciativas de reparación a nivel local.

Este camino expuso como principal desafío a la apertura del concepto de reparación, para recuperar y entender de modo situado por dónde “pasa” la reparación para los diferentes actores que confluyen en este proceso de construcción de políticas. Un desafío que encuentra claves para su resolución en herramientas participativas que el municipio debe estar dispuesto a profundizar, habilitar, financiar y traducir en iniciativas concretas para gestionar el presente y el futuro del municipio intercultural.

Notas

¹ Tanto como trabajadora Municipal durante 2013, como posteriormente desde mi rol de investigadora y directora del Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII), del cual participan trabajadoras municipales de diferentes áreas. Esta articulación se profundizó en el periodo 2018-2023, siendo atravesada por el “espíritu” de “construir un municipio intercultural” y trabajar con las nociones de genocidio, discursos de odio, políticas públicas, interculturalidad y participación.

² Entre este marco destacan: Ordenanza de interculturalidad y ordenanzas de declaratorias de interés, Eje de trabajo para la interculturalidad; Programa “construyendo un municipio intercultural”.

³ La macroplanificación de políticas estatales da cuenta de un proceso complejo, que implica un conjunto de prácticas políticas y técnicas, en un entorno social diverso y fragmentado. Estas características de las políticas estatales actuales se derivan de escenarios históricos y socialmente construidos, en donde se ponen en juego elementos políticos e ideológicos y se definen y redefinen relaciones de poder. Dicha complejidad impone la necesidad de encarar la planificación de forma rigurosa, mediante la articulación de nociones teóricas, herramientas metodológicas e instrumentos operativos.

⁴ Esta campaña y las acciones que la sucedieron estuvieron impulsadas por un ideal de poblamiento “blanco”, signado de racismo, desprecio y odio a la población indígena, propio de un contexto genocida que, tal como explicité en un trabajo previo, fue inscribiendo marcas raciales, étnicas y políticas excepcionales, condicionando trayectorias y relaciones entre estado, sociedad e indígenas (Guiñazú en prensa).

⁵ De este modo, la conformación y posterior expansión del estado nación trajo aparejado discursos y prácticas homogeneizadoras, tendientes a suprimir las particularidades de cada pueblo y la imposición de una idea de misión civilizadora del estado como valor universal (Delrio, 2005).

⁶ En un trabajo previo (Guiñazú, Pell Richards y Díaz, 2020) nos propusimos exponer que las iniciativas que existían en ese momento tenían más que ver con posicionamientos y despliegue de agencia de trabajadoras del municipio, que con acciones y voluntades de quienes ocupaban y ocupan espacios de decisión y asignación de recursos.

⁷ Este ciclo de capacitaciones fue declarado como de “De interés municipal e intercultural” mediante la declaración N.º 2593-CM-19. Disponible en <https://concejobariloche.gob.ar/index.php/declaraciones/14729-d-19-2594> Fecha de consulta, Julio 2023.

⁸ Estos encuentros estuvieron a cargo de docentes, becarias e investigadoras del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa) de la UNRN-CONICET. <https://www.youtube.com/watch?v=ngArWvsP6vw> . Ver también: <https://barilocheinforma.gob.ar/la-ciudad-se-afianza-como-municipio-intercultural/>

⁹ Particularmente por los decretos de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, seguido del decreto de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Pero, además, en ese año el personal de la Dirección de Promoción Social estuvo abocado a la atención de la emergencia sanitaria de los barrios de la ciudad.

¹⁰ En esta oportunidad, el retorno de este ciclo de capacitaciones fue reconocido como “De interés municipal, comunitario e intercultural”, mediante la Declaración N° 2876-CM-22. Disponible en <https://www.concejobariloche.gob.ar/index.php/declaraciones/16973-d-22-2876-se-declara-de-interes-municipal-comunitario-e-intercultural-ciclo-de-formacion-construyendo-un-municipio-intercultural> . Fecha de consulta, Julio 2023.

¹¹ Esta guía es resultado, también, del trabajo articulado entre el Municipio y la UNRN a través del convenio marco que habilita pasantías rentadas en el Municipio. En esta oportunidad dos estudiantes de la Lic. En Cs. Antropológicas se sumaron a la Dirección de Promoción Social para trabajar en conjunto con la Comisión Pluricultural Furilofche.

¹² Al respecto, Delrio (2023) y Lenton (2005) explicitan en diversas investigaciones que, por ejemplo, J. A. Roca dijo en el Congreso que ya no cruzaba las pampas “un solo indio”.

¹³ Entre estos efectos pueden rastrearse la conformación de discursos hegemónicos en torno a la identidad local y representaciones sociales; problemáticas territoriales de diverso alcance e intensidad, incluyendo desalojos y situaciones de violencia física y simbólica; movilidades condicionadas y forzadas que fueron apuntalando los barrios populares de la ciudad; expresiones de racismo y discursos de odio en la ciudad; entre otros.

¹⁴ Este artículo incorpora derechos indígenas a la constitución nacional reconociendo, entre otras cuestiones, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconociendo la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan. Asimismo, garantiza la participación de los pueblos en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-constitucion-nacional-incorpora-el-articulo-75-inc-17> . Fecha de consulta, Agosto 2023.

¹⁵ Disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=1989010001&e=DEFINITIVO> Fecha de consulta, Agosto 2023.

¹⁶ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm> . Fecha de consulta, Agosto 2023.

¹⁷ Por ejemplo, en la actualidad siguen sin reglamentarse los procedimientos para cumplimentar los artículos 5 y 6 de la ordenanza. En este sentido, el artículo 5 declara “como días conmemorativos, con carácter de no laborables para quienes comparten el Kamarikun y Wiñoy Xipantü como expresiones de su espiritualidad y pertenencia al Pueblo Mapuche”, mientras que en el artículo 6 se establece que “la Municipalidad no computará inasistencia a sus trabajadores y trabajadoras pertenecientes al Pueblo Mapuche, cuando sean partícipes de Llellipun, Machitun y Trawun”. En este camino hubo iniciativas desde el área de Recursos Humanos, acompañas por la DPS, pero no se ha logrado aún un impacto real en la cotidianeidad laboral de los/as trabajadores/as del municipio que adscriben como mapuche.

¹⁸ A su vez, esta mirada tensiona la perspectiva poblacional desde la cual el estado municipal opera, definiendo y ejecutando políticas orientadas a grupos discretos (Esguerra y Bello 2014 y Guiñazú 2019).

¹⁹ La contratación de personas mapuche en este marco, invita a reflexionar los límites y posibilidades de concebir esta acción como primeros pasos en una reparación económica y simbólica, vinculada a la habilitación de lugares para decidir sobre los modos de gestionar las propias particularidades y los modos de relacionamiento. Debe tratarse de contrataciones que ponderen positivamente conocimientos y modos de hacer las cosas diversos, tensionando un capacitismo técnico único.

²⁰ Hacia el final de la segunda gestión de Gustavo Gennuso (2019-2023) tomó forma una propuesta para “dar voz” o “poder de decisión” a las comunidades mapuche del ejido. Esta propuesta se formalizó en el proyecto de ordenanza N° 761-23: “Programa y Comisión Permanente de los Pueblos Originarios”. Esta iniciativa fue altamente cuestionada por sectores que se oponen al reconocimiento de las comunidades mapuche. Asimismo, aunque la iniciativa contó con apoyo y participación de organizaciones y comunidades de la zona, algunos sectores mapuche reclaman mayor participación, consulta y decisión en torno a la letra y forma de iniciativas como la mencionada (Nota n.º 1597-MEySV-23). Ver: <https://www.rionegro.com.ar/municipales/gennuso-defendio-su-proyecto-que-da-poder-de-decision-a->

[comunidades-mapuches-3190150/](https://www.rionegro.com.ar/municipales/las-comunidades-mapuche-de-bariloche-podrian-tener-voz-y-voto-en-las-decisiones-de-gobierno-3172549/), <https://www.rionegro.com.ar/municipales/las-comunidades-mapuche-de-bariloche-podrian-tener-voz-y-voto-en-las-decisiones-de-gobierno-3172549/>, <https://www.youtube.com/watch?v=c4SBUazQW7I> . Fecha de consulta, Noviembre 2023.

²¹ El modelo de conversión implica una dimensión posible para el análisis y la evaluación de políticas públicas. Existen, también dimensiones conocidas como enunciado programático; conglomerado de instrumentos del sector público para su funcionamiento; ciclo de políticas; modelo de conversión; vector de sentido; campo de juego; hipótesis de intervención; construcción discursiva y simbólica. Estas dimensiones no son excluyentes entre sí, y pueden incluso ser complementarias.

Bibliografía

Aguilar, M. J. y Ander-Egg, E.

1992 Evaluación de servicios y programas sociales, Madrid, Siglo XXI, Caps. 3 y 4.

Barros, M., Díez, V. M., Quintana, M. M., & Silvestri, M. A.

2022 Irritar lo público: odio político y disputas de subjetividad en San Carlos de Bariloche.

Burbano Fernandez De Castro, N., & García Otero, R.

2016 La reparación de víctimas de conflictos armados: experiencias. *Revista Inciso*, 18(2), 57-67.

Cañuqueo, Lorena ; et al.

2019 La tierra de los otros: La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente. Nueva edición [en línea]. Viedma: Editorial UNRN, 2019 (generado el 11 février 2020). Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/eunrn/4028>>. ISBN: 9789874960177. DOI: 10.4000/books.eunrn.4028.

Delrio, W.

2005 Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943). Bernal UNQ.

2010 Del no-evento al genocidio. Pueblos originarios y políticas de estado en Argentina. *Eadem Utraque Europa*, 6(10-11), 219-254.

2019 Tres preguntas sobre guerra y genocidio. *Memoria americana*, 27(2), 52-79.

2023 Guerra, genocidio y negacionismo. Los pueblos originarios y el Estado en Argentina. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 64(1), 7.

Delrio, W., & Pérez, P.

2011 Territorializaciones y prácticas estatales: percepciones del espacio social luego de la Conquista del Desierto. *CULTURA Y ESPACIO*, 237.

Delrio, W., Lenton, D., Musante, M., Nagy, M., Papazian, A., & Pérez, P.

2010 Del silencio al ruido en la Historia. Prácticas genocidas y pueblos originarios en Argentina. III Seminario Internacional políticas de la memoria. Centro cultural de la memoria Haroldo Conti. Buenos Aires, Argentina. Recordando a Walter Benjamin: Justicia, Historia y Verdad. *Escrituras de la Memoria*". Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Buenos Aires.

Delrio, W.; Palma, C. y Pérez, P.

2015 Marco histórico. Las (des)territorializaciones estatales en lo que hoy es la Provincia de Río Negro. En: CAÑUQUEO, L.; KROPFF, L.; PÉREZ, P. y WALLACE, J. (coordinadoras). Informe para Comisión Investigadora para la Transferencia de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744). Viedma: Legislatura. Disponible en Internet: <http://www.legisrn.gov.ar/lrn/wp-content/uploads/2015/03/inftierras.pdf>

Esguerra Muelle, C., & Bello Ramírez, J. A.

- 2014 Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica. *Revista de estudios sociales*, (49), 19-32.
- Fernández Ballesteros, Rocío (Ed.)
- 1996 Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud, Madrid, Síntesis, Cap. 1.
- Guiñazú, S.; Iñigo, V. y Kropff, L.
- 24-25 de octubre de 2018 La influencia del genocidio indígena en la conformación de barrios populares de Bariloche: una primera aproximación [Ponencia] VIII Jornadas de Historia de la Patagonia “La Patagonia en el escenario nacional: miradas sobre el pasado, presente y futuro”, Viedma, Río Negro.
- 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.
- en prensa Genocidio, desplazamientos y reparación en una política pública intercultural del municipio de Bariloche. En “Movilidades obligadas. El desplazamiento a las ciudades como efecto del genocidio indígena”, Iñigo Carrera, Valeria; Kropff Causa, Laura y Vivaldi, Ana (compiladoras).
- Guiñazú, V. S., Pell Richards, M., & Díaz, L. C.
- 2020 De discursos y prácticas estatales: Un análisis sobre la (in) materialización de políticas públicas interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche (2015-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (15), 191-212.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni
- 2023 Gestionar las emociones políticas, Buenos Aires, Gedisa, pp. 35 - 43, 63 - 72 y 89 – 93
- Instituto de investigaciones en diversidad cultural y procesos de cambio
- 2021 Demandas y políticas interculturales en la Patagonia Norte. IIDYPCA-CONICET-UNRN. Bariloche.
- Iglesias, V.
- 2020 Desafíos en el diseño e implementación de Políticas Públicas Interculturales en la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (Tesis de Grado). Universidad Nacional de Río Negro, Escuela de Humanidades y Estudios Sociales, San Carlos de Bariloche, Argentina.
- 2022 Antropología y Gestión: pensar la interculturalidad en el Municipio de San Carlos de Bariloche. En F. Trentini, S. AUTOR/A y S. Carengo (Comps.). “Más allá (y más acá) del diálogo de saberes”: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento. (27-46) Bariloche: IIDYPCA.
- Iparraquirre, G.
- 2023 La gestión del futuro. Políticas del tiempo y agendas de desarrollo. Argentina Futura.
- Kropff, L. y Pérez, P.
2019. Introducción. En Cañuqueo, Lorena ; et al. La tierra de los otros: La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente. Nueva edición [en línea]. Viedma: Editorial UNRN, 2019 (generado el 11 février 2020). Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/eunrn/4028>>. ISBN: 9789874960177. DOI: 10.4000/books.eunrn.4028.
- Lenton, D.
- 2005 De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina desde los debates parlamentarios (1880-1970). PhD diss., Universidad de Buenos Aires.
- Mouffe, C.

2014 Democratic politics and conflict: An agonistic approach. Political power reconsidered: state power and civic activism between legitimacy and violence, 17-29.

Navarro Nicoletti, F., Barelli, A. I., & Sabatella, M. E.

2019 La constitución de la "mesa de trabajo intercultural" en San Carlos de Bariloche, Argentina: Acciones y demandas de colectivos migrantes. XI Coloquio Anual "Diversidad en Ciencias-Ciencias Diversas".

Navarro, C. V., & Guiñazú, S.

2023 Entre reconocimiento, reparación y asimilación. Tensiones en la aplicación de una política de empleo en un municipio intercultural. Cuadernos de antropología social, (57), 41-56.

Neirotti, N.

2005 Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. 8º Curso Regional Planificación y Formulación de políticas Educativas. UNESCO-IIPE. Buenos Aires.

Pezzoni, P. E.

2022 Indicios de una interculturalidad pasiva (San Carlos de Bariloche, Argentina, 2015-2021). Astrolabio. Nueva Época, (28), 31-40.

Prado Mejía, A.

2020 La consulta espiritual y física del pueblo kággaba. Unimagdalena.

Ratto, M. C., Pérez, S. A., & Muzzopappa, M. E.

2021 Las políticas públicas como arena de disputa. Analizando la implementación de políticas de interculturalidad y género en el municipio de San Carlos de Bariloche.

Schneider, L.

2020 Neoliberalismo y políticas reparatorias: Apuntes para un debate. Jangwa Pana: Revista de Ciencias Sociales y Humanas, 19(2), 4.

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.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone F.

2012 Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel. Cap. 1 y 2.

Vallés, J. y Martí i Puig, S.

2015 Ciencia Política, Barcelona, Ariel. Capítulo 25.

Walsh, C.

2012 Interculturalidad crítica y (de) colonialidad. Ediciones Abya-Yala.

Zehr, H.

2006 El pequeño libro de la justicia restaurativa.

Fuentes consultadas

Ordenanza de interculturalidad (Odel), 2015. Municipio de San Carlos de Bariloche. Disponible en: http://www.legalud.gov.ar/pdf/rnscbord2641_2015.pdf

Eje de trabajo Transversal para la interculturalidad, 2017. Dirección de Promoción Social, Municipio de San Carlos de Bariloche.

Capítulo 6

Prácticas participativas e interculturales en el Municipio de Bariloche: la implementación del Programa Pluricultural Furilofche (2021-2023)

Milagro Elguero

Universidad Nacional de Río Negro

1. Introducción

En agosto de 2021 se realizó el primer Foro Consenso Bariloche, un evento en donde, entre otras cosas, se discutieron temas vinculados a las comunidades mapuche-tehuelche. Dicho encuentro estuvo organizado por algunas juntas vecinales de Bariloche y organizaciones empresariales relacionadas con el sector turístico¹. Durante el Foro, se abordaron temas relacionados con la situación jurídica territorial de algunas comunidades mapuche-tehuelche, los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y se presentaron cuestionamientos en torno a la pertenencia y la adscripción indígena. Sin embargo, ninguna comunidad mapuche-tehuelche fue invitada al evento. Por este motivo, algunos/as referentes y miembros de las comunidades de la zona, molestos/as por esta exclusión realizada en el momento donde se iban a tratar problemáticas y temas relacionados con sus derechos, comenzaron a manifestarse públicamente en la vereda del hotel donde se realizaba el evento. En esos momentos ninguna autoridad salió a recibirlos ni a debatir con ellos/as, sólo se hizo presente el personal de las fuerzas policiales que custodiaban la entrada para impedir que ingresen al lugar. Algunos de los/as manifestantes decidieron dirigirse a la sala de prensa del municipio y exigieron dialogar con el intendente. A partir de esta situación el -por entonces- intendente de la ciudad decidió dialogar con los manifestantes y acordó entablar una mesa de diálogo con algunos/as referentes que se encontraban en el lugar. A partir de esas instancias de diálogo surgió la Comisión Plurinacional Furilofche (en adelante la Comisión) conformada por referentes mapuche que cuentan con trayectorias de militancia en Bariloche y por representantes de algunas de las comunidades mapuche-tehuelche de la ciudad. Luego de una serie de encuentros entre el intendente, funcionarias municipales y la Comisión surgió el Programa Pluricultural Furilofche en el que me centro en este trabajo. En mi tesina de grado analicé la organización del Foro Consenso, el diseño y la implementación del Programa Pluricultural Furilofche (en adelante el Programa). Una vez diseñado el Programa, se puso en marcha su implementación. Se

incorporaron pasantes de antropología, turismo y una “articuladora mapuche” (seleccionada por la Comisión) ingresó a la estructura municipal para articular los diálogos entre el Municipio y la organización. Para el caso de análisis, esto supuso la institucionalización del Programa en clave de política pública. La segunda situación a la que haré referencia se vincula con la convocatoria de pasantías que la Universidad abrió en abril de 2022, dirigida a estudiantes avanzados/as de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Estas pasantías tenían el objetivo de desarrollar y gestionar proyectos relacionados con el Pueblo Mapuche en el Municipio de Bariloche trabajados con la Comisión. Decidí presentarme a la pasantía y, al poco tiempo, me citaron a una entrevista de selección en la que me encontré con la Subsecretaria de Políticas Sociales y la Subsecretaria de Cultura, quienes me comentaron acerca del Programa, los ejes de trabajo que lo estructuran y confirmaron que fui seleccionada para desarrollar las prácticas profesionales en la Dirección de Promoción Social (en adelante, la Dirección) durante el periodo junio de 2022 a noviembre de 2023.

De ese modo, comencé a desempeñar mi rol como pasante en el marco del Programa en el Departamento de Recursos y Proyectos (en adelante, el Departamento) de la Dirección que se mantiene bajo la dependencia de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Sociales. En el Departamento se desempeñan trabajadoras que cuentan con distintas formaciones en disciplinas de las Ciencias Sociales, tales como trabajadoras sociales, sociólogas, psicólogas y antropólogas encargadas de implementar políticas dentro del área. En este marco, asistí a la Dirección y al Departamento cotidianamente donde comencé a participar de distintas instancias de negociación, articulación y debates en el marco de la implementación del Programa.

A partir de los materiales originales producidos durante mi pasantía en el Departamento de Recursos y Proyectos, este trabajo examina cómo el Programa comenzó a interpelar a distintos actores tras su inserción en las estructuras estatales. Se analizan los efectos y tensiones emergentes en torno a los roles que estos actores habilitan, esperan, agencian y disputan. En este sentido, analizo las múltiples maneras en que los/as actores que participan del Programa emplean y cargan de sentido categorías que devienen centrales de la política en cuestión. El propósito de este ejercicio es comprender las lógicas, sentidos y prácticas que operan en la negociación y la construcción de significados en el marco de una política pública intercultural local.

Para abordar estos objetivos, el capítulo se divide en tres apartados. En el primero exploro las categorías asociadas a “lo cultural” que se encuentran presentes en los diálogos entre los/as funcionarios/as del estado municipal y los/as referentes mapuche. Propongo desentramar los sentidos que operan en torno a lo “intercultural”, lo “pluricultural” que utilizan los/as funcionarios/as políticos/as y lo “plurinacional” que utilizan los/as referentes de la Comisión. En el segundo apartado analizo los roles habilitados por el Programa dentro de la estructura municipal, centrándome en la interacción de los/as funcionarios/as políticos/as, trabajadores/as del estado municipal y el ingreso de las “articuladoras mapuche”. En este sentido, analizo al Programa como política pública que demandó la habilitación de nuevos roles en su ingreso e implementación en las instituciones del estado municipal, que fueron practicados de modos diversos por quienes ocuparon estos espacios. Como complemento, el tercer apartado se enfoca en la exposición y el análisis de la

participación mapuche al interior del Departamento de Recursos y Proyectos que forma parte de uno de los cuatro Departamentos que conforman a la Dirección de Promoción Social.² En este recorrido, problematizo situadamente la participación focalizando en la participación de las articuladoras mapuche, los planteos y las tensiones que surgieron a partir de este rol. De este modo, reflexiono en torno a las maneras en que dicha participación contribuyó a la implementación efectiva del Programa, así como a los desafíos derivados del trabajo en conjunto entre los actores indígenas y las trabajadoras del Departamento de Recursos y Proyectos.

2. Definiendo la participación y la interculturalidad en el Programa Pluricultural Furilofche

Uno de los ejes que estructura este trabajo gira en torno a analizar los lugares habilitados y las modalidades de participación que los/as actores practicaron a lo largo del proceso político en el Municipio de Bariloche. Siguiendo el planteo de María Teresa Villareal Martínez (2009) parto de entender a la participación como el involucramiento de actores mapuche y estatales en el espacio municipal desde su reconocimiento como integrantes de una comunidad política. A partir de este enfoque analizo la participación tomando en cuenta las modalidades que adopta en contextos específicos, considerando las maneras particulares en que los actores sociales encarnan y habitan la participación en el estado. En ese entramado social los/as actores que intervienen en una política influyen en las decisiones democráticas, por ello, la participación será analizada en relación con la incidencia y la capacidad de los/as actores estatales y mapuche de operar en estructuras establecidas. Samanta Guiñazú (2016) analiza algunos de los supuestos que existen en torno a la participación en instituciones del estado, entre ellos se encuentra el supuesto de una apertura de las instituciones públicas a la intervención de los/as actores beneficiarios/as de las políticas. En relación con esto, presento los supuestos que los/as actores mapuche y los/as agentes del estado tienen acerca de la participación en el estado municipal. En este camino identifiqué las maneras en que los/as actores mapuche intervienen en las decisiones y los proyectos municipales en torno a la interculturalidad, la participación y los roles que encarnan. Tal como señala Liliana Raggio (2010) considero que la participación se expresa en distintas modalidades de intervención que tienen lugar en instituciones, espacios, ámbitos del estado y en las políticas públicas. Con lo expuesto, entiendo a la participación como una estrategia de intervención que permite que los/as actores implicados en un proceso político desplieguen agencias y tensionen las estructuras establecidas. En el caso de análisis la participación se materializó a través de las prácticas de actores mapuche que se movilizaban públicamente y de otros/as que mostraron una voluntad estatal de diálogo. Es así que comprendo que la participación se erige como una herramienta que promueve la organización de grupos y actores específicos de la sociedad a partir de acciones que se despliegan bajo estructuras, instituciones y distintos marcos de interpretación.

Otro de los ejes que guían este trabajo es identificar los usos políticos de la interculturalidad en el ámbito municipal donde se diseñó e implementó el Programa. Ahora bien, como señala Eduardo Restrepo (2015), la interculturalidad es una noción

que se puso en boga en las instituciones del estado para articular las relaciones entre actores, procesos y políticas delimitadas como interculturales. Siguiendo esta perspectiva, indago en los efectos de los significados que se asocian a la interculturalidad en el marco del Programa. En lugar de vincular a la interculturalidad con un significante específico, propongo ahondar en las maneras en que es experimentada, disputada y producida por los/as actores que intervienen en el diseño e implementación del Programa. Tomando esto en cuenta, en este trabajo utilizo un enfoque que me permita identificar los diálogos de sentidos interculturales, lo que sugiere considerar al estado municipal, las políticas públicas, estructuras municipales y las perspectivas de los/as actores que intervinieron del proceso político también como productos culturales. Propongo, entonces, no limitar a la interculturalidad a las lógicas y prácticas mapuche o de los colectivos socioculturales que desde una lógica occidental se definen como otros, sino considerar a los/as actores que forman parte del entramado sociocultural complejo que surgió alrededor del Programa. Tomo la definición de Claudia Briones (2008), quien conceptualiza la interculturalidad como “un horizonte de significación y acción con potencialidad emancipatoria” (Briones, 2008, p. 39). Este enfoque me permite comprender a la interculturalidad como un proceso continuo e inacabado que se construye a partir de prácticas de negociación orientadas a problematizar relaciones de desigualdad y promover relaciones equitativas entre actores y grupos sociales. En esta línea y en términos de Catherine Walsh (2010) adopto un enfoque crítico orientado a identificar las relaciones de poder y las problemáticas históricas que condicionaron las formas que adquieren los relacionamientos entre distintos grupos que forman parte de las sociedades o de un proceso político. Esta definición permite entender la interculturalidad como un proyecto que problematiza las relaciones, los procesos y eventos que han estructurado los relacionamientos entre grupos históricamente, posicionando a unos en ámbitos reconocidos de la sociedad en detrimento de otros.

El enfoque intercultural crítico sugiere evidenciar, disputar y poner en tensión las relaciones de poder y desigualdad que posicionan a ciertos actores y grupos sociales en espacios específicos de la sociedad, en ámbitos privilegiados o marginados. Para el caso local, la perspectiva que propone la interculturalidad crítica, invita a revisar las tramas de desigualdades que operan en la ciudad. Estas desigualdades tienen sus bases en la conformación del estado y en el genocidio mapuche (y sus efectos posteriores). En Bariloche las personas pertenecientes a los pueblos indígenas fueron invisibilizadas de distintos espacios y de la historia oficial. Esta negación de la presencia física y simbólica de los sectores indígenas configuró el espacio social de la ciudad, dando lugar a trayectorias diferenciales para “pioneros” inmigrantes e indígenas. Esto se evidencia en el accionar diferencial del estado (tanto a nivel municipal como en lo que concierne a la Administración de Parques Nacionales) respecto a la presencia de las familias mapuche, las inversiones económicas de la ciudad alrededor de la actividad turística y la distribución residencial de los sectores en función de ciertos atributos económicos. Comprendo que en los territorios de la Patagonia Norte el estado argentino desplegó un proceso de avanzada militar sobre los territorios que implicó el genocidio indígena (Delrio, Escolar, Lenton y Malvestitti, 2018; Kropff, Pérez, Cañuqueo y Wallace, 2019, entre otros). Esto supone considerar a las campañas como un conjunto de prácticas estatales que se orientaron a la eliminación y la transformación de las formas de vida de los colectivos indígenas que vivían en los territorios de la Patagonia Norte o Wallmapu.

El genocidio indígena que el estado argentino (y el estado chileno, con la Pacificación de la Araucanía) llevó a cabo mediante una serie de campañas militares que tenían el propósito de extender las fronteras territoriales de Argentina, repercute en las relaciones sociales que experimenta de manera cotidiana la ciudadanía barilocheense en distintos espacios de la ciudad, en las maneras en que el estado municipal encara las políticas y cuenta su historia oficial. Siguiendo a Diana Lenton (2014) entiendo el genocidio como una serie de acciones del estado que combinaron prácticas etnocidas con otras de violencia física y que se orientaron a eliminar física y culturalmente a los actores indígenas.

3. Reflejos de diversidad: navegando entre la (inter)culturalidad, la (pluri)culturalidad y la plurinacionalidad

En el primer encuentro que mantuve con la Subsecretaria de Cultura y la Subsecretaria de Políticas Sociales de la municipalidad en el marco de la pasantía, mencionaron al Programa. En esa conversación registré la intención que expresaron para avanzar en acciones que “permitan construir el camino hacia la pluriculturalidad” (Registro de campo personal, Bariloche 2022). Al finalizar esa primera reunión reflexioné acerca de las implicancias de la “pluriculturalidad” vinculadas al pueblo mapuche en el municipio intercultural de Bariloche. De ahí que, en esta sección, me detendré en cada una de las categorías que se articulan en el Programa para identificar las perspectivas estatales y mapuche que se condensan alrededor de la noción de “cultura”.

Apenas comencé a trabajar, en una conversación con una referente mapuche en la que hablamos de la Comisión y el Programa, me referí a la organización como “pluricultural” y me remarcó el hecho de que la Comisión es “plurinacional”, mientras que “el Programa es pluricultural” (Notas de campo, Bariloche 2022). A partir de esta distinción que marcó mi interlocutora identifiqué un nodo a desentramar en aquellas relaciones sociales de las que participaban actores del estado municipal en diálogo con referentes mapuche. Así fue como comencé a percatarme del entramado de sentidos que se anudan alrededor de “lo cultural” en tanto categoría nativa municipal. Es decir, me encontré frente al hecho de que los/as actores estatales e indígenas evocan distintos sentidos en torno a aquello que entienden como “lo cultural” y, a la vez, en torno a “lo intercultural”, “lo pluricultural” y “lo plurinacional”. Cada uno de estos sintagmas articulan procesos políticos que expresan las intenciones y los posicionamientos específicos que se configuraron en el diseño e implementación del Programa.

Con lo expuesto hasta aquí, entiendo que tanto para los/as referentes indígenas y los/as funcionarios/as políticos/as la participación mapuche en el estado se relaciona con la noción y práctica de la “interculturalidad”. En este caso de análisis los/as funcionarios/as del estado y los/as referentes utilizan la noción de “cultura” (y los prefijos inter y pluri) como herramienta política para promover la inclusión del pueblo mapuche en espacios municipales. Dicha noción sustenta la inclusión de los/as referentes indígenas quienes se definen y son definidos/as como portadores de una cultura o representantes de una colectividad. Esto permite reconocer las maneras en que tanto los/as referentes del pueblo mapuche, como los/as funcionarios/as municipales proponen establecer la apertura de un espacio específico que aborde cuestiones culturales relacionadas con el

pueblo mapuche, (re)produciendo lógicas y prácticas de otrerización. A propósito, Restrepo (2015) señala que las ideas convencionales de cultura (entendida como un conjunto de prácticas, costumbres homogéneas y fijas compartidas por colectivos socioculturales) producen un efecto otrerizante que pone énfasis en las diferencias entre distintas culturas entendidas como una entidad autocontenida. Del mismo modo, entiendo que en el caso de análisis existe una lógica que enfatiza las diferencias de unos (mapuche) borrando las marcaciones socioculturales de otros (no mapuche).

Tomando esto en cuenta, es pertinente avanzar en el análisis de significados que producen efectos otrerizantes asociados a la noción de cultura y/o diversidad cultural que identifican la diversidad cultural en los “otros”. Por lo tanto, retomo la primera acta de las mesas de diálogo en donde el intendente evoca los sentidos acerca de lo cultural asociado con lo mapuche. Así, el intendente menciona una serie de cuestiones en torno a la interculturalidad:

*“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 Programa Pluricultural Furilofche, Bariloche, 17/11/21, Departamento de Recursos y Proyectos, Resaltado propio)*

Este fragmento permite reconocer que “la cultura” opera como un recurso en el sentido común asociado a lo diverso culturalmente con el que se evoca al reconocimiento de heterogeneidades. En esta línea, los/as funcionarios/as políticos/as plantean trabajar alrededor de la “pluriculturalidad” y la “interculturalidad” para trabajar políticas de reconocimiento de la diversidad. En este caso, el intendente evoca la noción de interculturalidad como una herramienta para reconocer la diversidad identificando “lo cultural” en el pueblo mapuche. Como se expone en el fragmento anterior, los/as funcionarios/as del estado municipal vinculan la “interculturalidad” con la noción de “pluriculturalidad”. Por lo tanto, a continuación, retomo el único párrafo de la fundamentación del Programa que contiene la categoría “pluriculturalidad” a fin de mostrar los sentidos asociados a lo cultural en el caso de análisis:

*“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.**” (Programa Pluricultural Furilofche, Bariloche, Departamento de Recursos y Proyectos, 2021, Resaltado propio)*

Como se explicita en el fragmento de la fundamentación del Programa, desde el estado municipal (los/as funcionarios/as que confeccionaron el Programa) se entiende a la pluriculturalidad como el reconocimiento de la presencia mapuche en territorios barilochenses. Ahora bien, en este caso la noción de “pluriculturalidad” alude al reconocimiento y la gestión de grupos diversos y no sólo políticas específicas que atiendan a lo mapuche. En este sentido, lo pluricultural en el Programa alude al reconocimiento de la heterogeneidad orientándose a “promover los derechos culturales, sociales y económicos de las comunidades (mapuche)” mediante la gestión de políticas públicas que atiendan específicamente “lo mapuche”. Siguiendo a Walsh (2008) entiendo que en este caso la interculturalidad conforma un elemento de las

políticas y las lógicas neoliberales que se limitan a la inclusión e incorporación en el estado de las “minorías étnicas”. La lógica estatal plantea que el reconocimiento de la interculturalidad se lleva a cabo mediante la construcción de políticas públicas y, según se muestra en el fragmento, sería el estado quien, reconociendo las diferencias y la diversidad cultural que existe en la sociedad. En este caso, las funcionarias que redactaron el Programa entienden que la interculturalidad se vincula con la idea de una convivencia libre de conflictividades.

Al hacerlo, exponen el supuesto en torno a la relatividad que busca que todos los grupos independientemente de sus diferencias o formas de vida puedan vivir en “armonía” y valorando la diversidad. De este modo, se acentúa una alteridad que distingue a colectivos y personas mapuche identificados como otros culturales. En esta línea, retomo la distinción que plantea Walsh (2008) en torno a las nociones de pluriculturalidad e interculturalidad pues, como señala la autora, lo pluricultural -al igual que lo multicultural- son nociones que sustentan la administración estatal de la diferencia volviéndola funcional a la expansión del neoliberalismo. De acuerdo con la autora, entiendo que la pluriculturalidad se trata de una herramienta utilizada para reconocer los reclamos que plantean los referentes mapuche. Tomando en cuenta los materiales presentados, comprendo que el uso de la noción de interculturalidad del estado es de corte funcionalista. Se trata de una interculturalidad funcional a las estructuras del estado porque permite que los grupos mapuche definidos como “otros culturales” adquieran espacios, departamentos y oficinas del estado. De todos modos, aquella interculturalidad funcional en la práctica es resistida y moldeada por quienes transitan cotidianamente estos espacios, fundamentalmente los/as actores mapuche y técnicos/as municipales. A su vez, en las relaciones cotidianas la articulación entre estos/as actores tensionan los límites de las posibilidades que invoca la interculturalidad.

Para avanzar en la identificación de los sentidos implicados en mi campo de investigación, presentaré un material. Se trata de un fragmento en el que percibí una diferenciación en torno a lo “pluricultural” que se plantea desde el estado, y los espacios de diálogo que plantean los/as referentes mapuche:

*“La jornada comenzó con las palabras de apertura de las funcionarias políticas que hablaron en nombre del intendente, quienes brevemente explicitan los objetivos de la capacitación. Allí, plantearon que las capacitaciones están dirigidas a que los funcionarios incorporen una mirada **pluricultural** para luego generar políticas en ese sentido. Presentaron a la referente mapuche de la Comisión y luego tomó la palabra uno de ellos quien dio la bienvenida primero en mapudungun y luego traduciendo sus palabras al castellano. Agradeció la presencia de todos y rescata el hecho de que los funcionarios se capaciten, comiencen a conocer los derechos existentes de los pueblos indígenas y haya voluntad de crear un **espacio de diálogo e intercambio entre distintas partes.**” (Registro de campo personal, Escuela Municipal de Arte La Llave, Bariloche, 19/8/22, Resaltado propio)*

En este fragmento se muestra que los sentidos que operan en los/as funcionarios/as políticos/as hacen referencia a la “pluriculturalidad en las políticas públicas”, mientras que los actores mapuche hablan de la necesidad de “un espacio de diálogo e intercambio” entre distintas partes. Aunque en ambos sectores se encuentran los

sentidos hegemónicos de las políticas públicas, entiendo que para los/as funcionarios/as es una manera de canalizar los reclamos mapuche, mientras que para la Comisión se trata de una lucha en la que se conforman y construyen como grupo político. Desde esta lógica las capacitaciones a los/as funcionarios/as en materia de racismo y discursos de odio adquieren relevancia porque contribuyen al desarrollo de “políticas pluriculturales”. Tal como se encuentra explícito en la fundamentación del Programa desde el municipio proponen “concretar acciones del estado para el abordaje, promoción y visibilización de una ciudadanía culturalmente diversa” a través del Programa. Entiendo que las funcionarias utilizan esta categoría para evocar a una diversidad de culturas y hacen referencia a políticas que implican a actores definidos como otros culturales. Así, la noción de pluriculturalidad apela a una “convivencia respetuosa” que se limita a reconocer la heterogeneidad sociocultural, lo que en lugar de negar o silenciar los efectos de las diferencias culturales las tematiza, las delimita y les asigna sentidos particulares (Briones, 1998).

Figura 1. Ideas de interculturalidad, Pluriculturalidad y Plurinacionalidad en juego

	Interculturalidad	Pluriculturalidad	Plurinacionalidad
Funcionarios/as del estado	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con la normativa en materia de interculturalidad • Relativismo cultural • Incorporación de “minorías étnicas” 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta para reconocer la diversidad cultural • Relativismo cultural • Estrategia estatal para administrar alteridades 	
Referentes mapuche	<ul style="list-style-type: none"> • “Fortalecer el diálogo” • Reconocimiento de referentes como sujetos políticos 		<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento político de la Comisión • Reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas a los estados nacionales • Políticas mapuche

Elaboración propia

Tal como se muestra en la figura 1, es en este aspecto que el Programa se diferencia del posicionamiento político que adopta la Comisión en el marco de los diálogos con el intendente. Por contraste, los discursos de los activistas mapuche-tehuelche tienen que ver con espacios de diálogo en los que se discutan políticas relacionadas con el reconocimiento de la historia de alterización entre el pueblo mapuche y el estado. La Comisión en tanto organización mapuche-tehuelche plantea posicionamientos políticos que giran en torno a la “plurinacionalidad”. De acuerdo con Walsh (2008), entiendo que la plurinacionalidad apunta a poner en cuestión la idea de un estado monocultural, pues implica poner en tensión la manera en que se construyó lo nacional a partir de determinados criterios impuestos por grupos de poder.

Lo “plurinacional” constituye un posicionamiento político adoptado por actores que fueron excluidos de los proyectos nacionales que llevó adelante Argentina. Las políticas de asimilación se desplegaron a partir de lógicas que buscaban imponer una cultura argentina construida por determinadas características o prácticas culturales de los

grupos inmigrantes europeos. En este marco, entiendo que la plurinacionalidad evocada por los/as referentes mapuche pone en tensión el proceso organizativo del estado nación pensado como una institución que busca promover los derechos de la población. La noción de plurinacionalidad pone de relieve el posicionamiento político de la Comisión, no sólo como organización social en diálogo con el estado municipal sino como una organización política mapuche-tehuelche que posee el estatus de nación (Talavera, 2008), es decir, establece una paridad respecto del estado como nación. Se trata de una organización que se posiciona como colectivo preexistente a los estados nacionales actuales.

En contraste, la “pluriculturalidad” en el Programa alude al reconocimiento de cualquier tipo de diversidad identificada como “otra cultural” dentro de una sola nación. Mientras que la “plurinacionalidad” desde la que se posiciona la Comisión evoca múltiples dimensiones de la política y la existencia del pueblo mapuche como nación. Estos sentidos asociados a lo plurinacional ponen en juego al estado monocultural. Cuando la Comisión y los/as funcionarios/as del estado interactúan lo hacen desde distintas maneras de interpretar, ser, estar y construir entramados socioculturales. Esto se evidencia en las mesas de diálogo de las que participaron agencias estatales e indígenas en torno a la nominación del Programa (redactado por las funcionarias políticas municipales) y la nominación de la Comisión. Para los/as funcionarios/as políticos/as el Programa se trata de una estrategia para canalizar las demandas indígenas, mientras que los/as referentes de la Comisión plantean un posicionamiento en el que se “conforman como políticos para poder hablar como políticos” (Notas de campo, Bariloche 2022). Para los referentes mapuche “hacer política” implica intentar establecer una relación que reduzca asimetrías con el estado municipal en donde se reconozcan mutuamente como sujetos políticos. Esto supone reconocerse como actores en igualdad de condiciones con respecto a los/as funcionarios/as estatales aun cuando existan relaciones históricas marcadas por la asimetría impuesta por los procesos de colonización.

A propósito, una de las referentes de la Comisión distinguía las políticas mapuche de las políticas estatales:

“Yo me sumo como longko de esta comunidad, mis hijos también. Nos sumamos a hablar de política, pero nosotros hablamos de nuestra política mapuche no de la política partidaria que anda dando vueltas, nosotros como mapuche. No, porque no nos corresponde y eso no quiere decir que seamos un país aparte. Nuestras políticas y nuestra diferencia normativa de vida son muy diferentes al estado.” (Sara, Referente mapuche, entrevista personal, Bariloche, 29/12/22)

Tal como expone Sara, las políticas mapuche se articulan con una normativa “diferente” a la que utiliza el estado, la cual percibe como “ajena” porque es “partidaria”. En todo caso, es pertinente tener presente que las políticas públicas no se construyen exclusivamente a partir de la figura de los partidos políticos ya que su diseño, implementación y evaluación requieren de la interacción entre trabajadores/as del estado que no pertenecen o tienen afinidad necesariamente- a la gestión política de turno. Continuando con este punto, en el fragmento anterior, Sara plantea que ella y su comunidad se enfocan en cuestiones que afectan su identidad y modo de vida, en lugar de seguir las dinámicas políticas del estado. Esto implica un compromiso personal y

familiar con su comunidad y su política interna. Así, las agencias mapuche desbordan las dicotomías agencia/estructura mostrando posicionamientos que se vinculan con trabajos y acciones que se despliegan en conjunto con las instituciones del estado (Guiñazú, Trentini y Ameghino, 2019).

De ese modo, entiendo que los/as referentes utilizan estrategias políticas que no se agotan en los organismos reconocidos o validados estatalmente, sino que implican otros espacios y trayectos de autoridad y legitimación. Aquellos espacios y estrategias paralelas a la articulación estatal se construyen a partir de relaciones socioculturales al interior de las comunidades, en diálogo con otras familias, movimientos y redes mapuche. A su vez, Sara defiende la política indígena y su diferencia con la política estatal, aclarando que esto no implica que aspiren a ser un país independiente, lo que evidencia la pretensión de coexistencia junto con el estado, pero con un reconocimiento y prácticas políticas propias de las comunidades/actores mapuche que se vinculan con expectativas y trayectorias heterogéneas.

4. Los roles que habilitó el Programa al interior de la estructura municipal

El diseño del Programa implicó la interacción y relacionamiento entre el intendente, las funcionarias y los/as referentes de la Comisión en el marco de la estructura estatal municipal. A su vez, para su implementación, se habilitaron nuevos roles como los/as pasantes y las “articuladoras mapuche” con el fin de que -junto con los/as agentes y técnicos/as- avancen en los lineamientos planteados en las “mesas de diálogo”.³

Entre los roles habilitados se encuentran las pasantías de estudiantes de la Lic. en Ciencias Antropológicas y la Lic. en Turismo de la Universidad. Puntualmente, la convocatoria buscaba a estudiantes avanzados/as para desarrollar prácticas profesionales en la Subsecretaría de Cultura. Dicha dependencia tiene a cargo los lugares en los que se llevan a cabo festivales y actividades relacionadas con expresiones artísticas, musicales y se encarga de la habilitación de contratos municipales a partir de la ordenanza No 2993-CM-18 de Revitalización de la Cultura y la Lengua mapuche, entre otros asuntos relacionados con las denominadas “actividades culturales” de la ciudad. Las oficinas de la Subsecretaría de Cultura forman parte de uno de los edificios que se encuentran en el Centro Cívico de Bariloche y fue allí donde tomé contacto por primera vez con el Programa a través de las funcionarias políticas (Subsecretaría de Políticas Sociales y Subsecretaría de Cultura) de la gestión de Juntos Somos Río Negro (JSRN).

Luego de este primer encuentro, el 19 de mayo de 2022 me citaron a una reunión en la ruka mapuche del Centro Mapuche Furilofche. Allí se encontraban algunos miembros de la Comisión, la articuladora mapuche, las funcionarias políticas y el resto de los/as pasantes de antropología y turismo. En esa reunión cada persona se presentó, uno de los integrantes de la Comisión fue quién realizó la apertura del encuentro, nos obsequió el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y habló acerca de su militancia mapuche durante la década de 1980. Luego, nos presentamos las pasantes de antropología y el pasante de turismo, contamos acerca de nuestros intereses y expectativas en relación con las prácticas profesionales. También intervino la articuladora mapuche seleccionada por la Comisión para coordinar los trabajos que se desarrollaron en la estructura municipal. En aquella reunión, las funcionarias

presentaron los ejes del Programa y establecieron el contacto entre la Comisión y las/os pasantes. Luego del encuentro, Matilde, la funcionaria a cargo de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Sociales, me compartió un archivo digital en el que adjuntó el denominado “Eje de Trabajo Transversal para la Interculturalidad” y comentó que comenzaríamos a trabajar en la Dirección de Promoción Social.

Como mencioné anteriormente, el Eje Intercultural propone un enfoque con el que el estado municipal debe trabajar en distintas áreas y oficinas municipales. Dicho eje apunta a que el estado implemente una perspectiva intercultural en cada actividad, proyecto o servicio y cuenta con siete objetivos específicos:

“1. Incorporar el enfoque intercultural en el diseño e implementación de todos los programas, proyectos, dispositivos y planes actualmente en vigencia. 2. Promover instancias de participación directa en el diseño e implementación de las políticas públicas locales. 3. Implementar proyectos que incorporen diferentes visiones culturales, trayectorias, concepciones de bienestar y desarrollo en pos de mejorar la calidad de vida de las personas de grupos subalternos. 4. Impulsar el reconocimiento, valorización, recuperación de saberes y conocimientos tradicionales y populares de los diversos grupos culturales de la ciudad, en articulación y diálogo con las comunidades dueñas y poseedoras del saber. 5. Incorporar perspectiva de género, dando lugar a las voces, intereses y necesidades de las mujeres indígenas y/o migrantes en el desarrollo de políticas participativas y culturalmente adecuadas. 6. Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y colectivos migrantes a través de procesos de diálogo y participación en el diseño e implementación de las políticas públicas locales. 7. Desarrollar e incorporar en los planes, programas y proyectos acciones orientadas a desnaturalizar actos de discriminación a las diversidades (étnico-racial y de género) en los ámbitos públicos y privados.” (ETTI, DRyP, Bariloche, 2017)

En el fragmento anterior se exponen los siete objetivos del Eje Intercultural (Eje, de aquí en más) que giran en torno al establecimiento de proyectos que reconozcan y valoren las perspectivas de los grupos entendidos como “subalternizados” entre los que destacan los colectivos migrantes, el pueblo mapuche y las diversidades de género. De ahí que el Eje apunta a preservar los conocimientos de los diferentes sectores o colectivos sociales entre los que se incluyen a las comunidades y referentes de organizaciones mapuche en los abordajes y proyectos estatales que interpelan a estos sectores. En este sentido, se orienta a fortalecer a las organizaciones que representan a los sectores indígenas y a los colectivos migrantes asegurando el involucramiento de los actores “destinatarios/as” en el desarrollo de políticas locales. La metodología para alcanzar los objetivos gira en torno a aquello que define como “un enfoque participativo”, lo que implicaría la intervención activa de las organizaciones en espacios de consulta y colaboración con agentes técnicos/as del estado municipal.

Para el diseño del Eje, si bien se convocó a la participación de diversas organizaciones mapuche sólo dos asistieron al encuentro programado. Sin embargo, fue a partir de la interpelación de los/as referentes mapuche al intendente luego del Foro Consenso que surgieron las “mesas de diálogo”. Lo que puede entenderse como respuesta institucional a la manifestación de una actitud de aquellos/as referentes que buscó tomar el control de la agenda y de los procesos de diálogo propuestos por el municipio, esto es, tomar un papel activo en la relación que, hasta el momento, mantenían con el estado municipal. Además, estos ejercicios de agencia exponen la preferencia por

abordar temas que consideran prioritarios desde su perspectiva y experiencia como mapuche.

En esta línea de trabajo y a partir de los diálogos entre el municipio y la Comisión, durante el mes de julio de 2022 me citaron para trabajar en el Departamento en el predio del denominado “Corralón Municipal” (Ver figura 2). Fue este el ámbito en el que se desarrollaron mis prácticas profesionales.

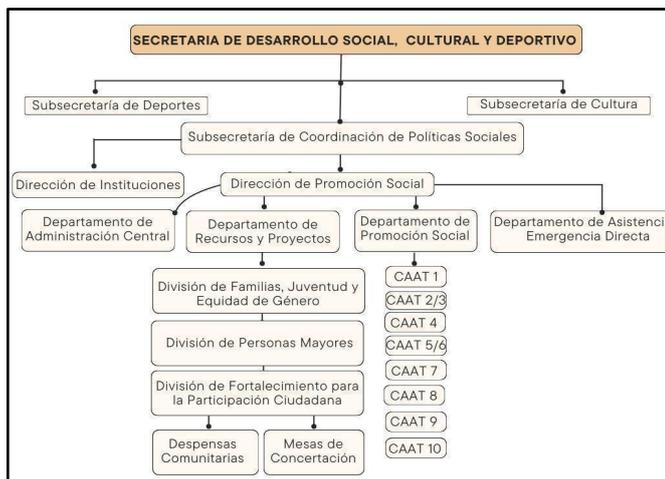


Figura 2. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social, Cultural y Deportivo. Elaboración propia, 2024.

De este modo, comencé a desarrollar mis prácticas profesionales en el Departamento a partir del contacto que establecí con Andrea, la “articuladora mapuche” y con Irene, la impulsora del Eje Intercultural. Durante el primer encuentro nos presentamos, conversamos sobre el contenido de las capacitaciones que se pensaban diseñar para dirigirse a los/as funcionarios/as políticos/as y el resto de las capacitaciones que se desarrollarían en el marco del Programa. En este sentido, Andrea afirmó que la selección de los temas se llevaría a cabo en función de lo que “plantea y acuerda la Comisión”, lo que lleva a reflexionar sobre la noción y práctica de “participación indígena” en el Programa, donde los/as agentes mapuche moldean y tensionan las definiciones establecidas por el estado municipal y modifican la implementación de una política intercultural.

Siguiendo a Guiñazú, Trentini y Ameghino (2019) entiendo que es crucial trascender las interpretaciones que se enfocan exclusivamente en la dicotomía estado/pueblo mapuche. La participación de la “articuladora” dentro del departamento reorienta las acciones dentro de la institución al proponer ideas y presentar formas externas de transitar los espacios municipales modelando la implementación del Programa en la práctica. A propósito, entre los primeros temas que surgieron en las reuniones de trabajo se encuentran aquellos relacionados con el primer proyecto del Programa (representaciones sobre el pueblo mapuche a través de capacitaciones) que se relacionó con los planteos de la Comisión en torno a los discursos de odio y racismo al pueblo mapuche, el genocidio indígena en la Patagonia Norte y las políticas públicas en un Municipio Intercultural.

Ahora bien, la implementación del Programa en la Dirección y el ingreso de los nuevos

roles como la “articuladora mapuche” (en adelante, la articuladora) y las/os pasantes se incluyeron paulatinamente. En principio, Irene y Andrea establecieron dos días de encuentro semanales en el Departamento para abordar las actividades que la Comisión le planteaba a la articuladora, quién mantenía encuentros con la organización. En esas reuniones con la organización, Andrea les comentaba acerca de los trabajos que desarrollaba al interior del municipio, lo que incluía las tareas que hacíamos las/os pasantes de antropología y turismo, los proyectos en los que trabajábamos y otras actividades. A propósito, Beatriz Nussbaumer y Carlos Cowan Ros (2011) sugieren reflexionar en torno a las relaciones de mediación social que establecen los/as actores que interconectan ámbitos y espacios de significación diferenciados. Los roles y prácticas de mediación social pueden operar en lugares informales o en marcos institucionales como las políticas públicas. En este último caso, se configura un espacio en el que la mediación se despliega a partir de una posición definida, según su capacidad de acceso a diferentes recursos, intereses en juego y posiciones en la estructura estatal. Tal como afirman Nussbaumer y Cowan Ros (2011), los mediadores sociales desempeñan actividades que suponen el reconocimiento de la existencia de ciertas motivaciones por cada una de las esferas sociales que conectan, estableciendo una relación interdependiente. Aun cuando exista un objetivo en común negociado y explicitado como el desarrollo de una política pública intercultural y participativa (el Programa), existe un margen de divergencia que se vincula con las posiciones e intereses de las/os agentes del estado y los/as mapuche. Del mismo modo, entiendo que Andrea desarrolla el rol de mediadora social al conectar el sistema de significados, los planteos y perspectivas de los/as referentes de la Comisión con las problemáticas y objetivos que se abordan en la estructura municipal.

Un tiempo después de que hubiéramos ingresado a la municipalidad, Irene organizó una reunión de Departamento para presentar formalmente al Programa y nuestros roles en el marco de la estructura municipal. Puntualmente, el 16 de septiembre de 2022, se realizó una reunión cuya temática giraba en torno a la “Interculturalidad y el Pueblo Mapuche”. Allí, asistieron la jefa de la Dirección, la coordinadora del Departamento, Andrea la articuladora, las pasantes y algunas personas mapuche que cuentan con contrato municipal, como los talleristas de mapudungun y las personas que se encuentran a cargo de la feria Pewtun.

Durante esa reunión se hizo énfasis en los trabajos previos al Programa, como el Eje de Trabajo Transversal para la Interculturalidad y el trabajo de la Comisión con el intendente. La persona que estuvo a cargo de la organización y presentación de estos temas fue Irene, quién describió el contexto en el que surgieron los diálogos entre la organización y el estado municipal mencionando la protesta al Foro Consenso. Luego, habilitó una “ronda de presentación” para que cada uno/a de los/as presentes exponga su rol y la relación que mantiene con el municipio. De ahí que cada persona explicó su vinculación con el estado y las actividades que realiza en ese marco institucional. En relación con el surgimiento del Programa y los trabajos previos vinculados con “lo mapuche” Irene destacó los contratos habilitados a partir de la ordenanza 2383-CM-18 (como los contratos de los/as enseñantes de mapuzungun) y mencionó su interés de reorientar el equipo de enseñantes de la lengua mapuche para brindar talleres en otros ámbitos del estado municipal como los CAAT. Además, mencionó la propuesta de

generar acciones para iniciar un proceso de estandarización del mapuzungun a nivel local. Esta reunión resultó significativa porque permitió avanzar en el reconocimiento de los actores que se encontraban vinculados a la interculturalidad y a lo mapuche en el estado.

Sin embargo, luego de unos meses las articuladoras me comentaron que, ante este planteo, uno de los talleristas de mapuzungun se retiró “molesto” de aquel espacio mencionando que “si bien el municipio les brinda una retribución económica, ellos tienen que poner dinero de su parte para brindar los talleres” (Registro de campo personal, Bariloche, 2023). Esta situación expone las tensiones que existen en relación con el financiamiento y las relaciones entre el estado y los/as actores mapuche ya que para los/as talleristas el hecho de recibir aportes económicos del municipio no habilita a que los/as agentes del estado tomen decisiones sobre sus talleres. Esta discrepancia se manifestó en el encuentro en donde se presentó al Programa y refleja las tensiones subyacentes entre el municipio y los/as actores mapuche, especialmente en lo que respecta a su autonomía y la toma de decisiones en políticas públicas.

Asimismo, la iniciativa por organizar un encuentro de presentación responde a una lógica de operar estatal que contribuye al reconocimiento del Programa entre quienes intervienen en la estructura municipal. En este sentido, Philip Corrigan y Derek Sayer (1985) señalan que las instituciones presentan rituales y rutinas con las que los/as actores legitiman acciones y decisiones. Siguiendo el planteo de los autores, entiendo que la organización de esta reunión se trató de un ritual estatal mediante el cual el Programa fue oficialmente reconocido e integrado a las áreas administrativas de la Dirección. Esto implica que el Programa fue reconocido y adoptado como parte de las políticas de la Dirección y del Departamento, lo que evidencia un respaldo institucional y la posibilidad de desarrollar acciones adicionales para su implementación y seguimiento en el estado. Así, los temas que en principio se discutían en las mesas de diálogo (de las que participaron el intendente, las funcionarias y los/as referentes de la Comisión) se orientaron hacia un proceso colectivo que se despliega dentro del marco institucional municipal, involucrando a múltiples actores. Entre ellos no sólo a los/as funcionarios/as que ocupan cargos políticos o a la Comisión sino también a los/as agentes que forman parte de la estructura estatal municipal ya sea en calidad de contratados/as, de planta permanente y/o personas mapuche con contrato por horas cátedra.

Continuando, en aquella reunión no se encontraban presentes las funcionarias políticas sino las agentes técnicas o trabajadoras municipales, quienes desarrollan actividades especializadas en el diseño e implementación de programas al interior de la administración municipal. Es pertinente mencionar esto porque evidencia los diversos roles y espacios implicados en el diseño e implementación del Programa. El entramado que implicó la implementación del Programa incluyó, por un lado, las decisiones y acciones que surgían en la mesa de diálogo y, por otro lado, las acciones y negociaciones que establecían los/as agentes técnicos y las articuladoras a nivel departamental. Al comenzar la pasantía, mis interacciones iniciales se establecieron con las funcionarias políticas, los miembros de la Comisión y la articuladora. Posteriormente, el proceso comenzó a implicar a actores situados en diversos roles y con diversas responsabilidades dentro del municipio.

De hecho, a lo largo de la implementación del Programa ni las trabajadoras ni las pasantes presenciamos las reuniones mensuales de las que participaban los/as referentes de la Comisión y el equipo de funcionarios/as políticos/as.

Esto invita a considerar los múltiples roles de los agentes estatales que participaron del diseño e implementación del Programa y las complejidades de los diálogos que existieron en relación con la implementación del mismo. A propósito, en una conversación en el Departamento entre las articuladoras mapuche e Irene se manifestaron las tensiones respecto a los espacios de diálogo entre actores:

“Irene: Me dijeron que yo tengo que coordinar sus tareas, pero después van y se juntan con el intendente (...) y después vienen y me dicen que quedaron con el intendente.

Referente mapuche: la claridad no está en ustedes. Nosotros tenemos claro quiénes somos, donde vamos y adonde apuntamos.

Irene: sí, como Comisión

Referente mapuche: Sí. Y siempre entendiendo que más allá de la Comisión somos integrantes del pueblo mapuche. Tenemos un organigrama diferente, tenemos una organización diferente a la del estado. (...) La claridad no está en ustedes porque los funcionarios podrían decirte “Irene vos que estás coordinando venite, así sabes lo que hablamos”.

Irene: Bueno, pero esa es la diferencia, por eso yo hago hincapié en la cuestión política y la cuestión de planta. Yo ahí no tengo que estar porque no es mi partido político.”(Registro de campo personal, Bariloche, Departamento de Recursos y Proyectos, 28/02/2023)

Como se muestra en el fragmento, durante la implementación del Programa existió una ausencia de diálogo directo entre los/as funcionarios políticos/as y los/as agentes técnicos/as. Esto sugiere considerar la existencia de diversos roles y agendas dentro del estado municipal. Por un lado, Irene expresa su posición de no involucrarse en cuestiones “políticas” que, entiende, no corresponden a su rol como agente técnica de planta permanente. Este planteo refleja la construcción de una postura como técnica que limita su participación en temas que considera específicamente políticos (partidarios), los cuales no deberían relacionarse con su trabajo o sus responsabilidades en la estructura municipal. Al respecto, Marc Abélès y Máximo Badaró (2015) retoman la propuesta de Jacques Rancière (2002) sobre la organización política de lo sensible, proponiendo la noción de regímenes estéticos en la política. Esta noción hace referencia a la manera en que las experiencias políticas de actores sociales se organizan en términos perceptivos y sensoriales, es decir, a partir de aquello que pueden ver, decir y expresar en un ámbito específico. Del mismo modo, las prácticas políticas de los/as participantes en el diseño e implementación del Programa se encuentran configuradas por la distribución de roles, espacios, voces y conocimientos específicos en el ámbito estatal. En este sentido, el argumento planteado por Irene y la idea de que ella “no tiene que estar ahí porque no es su partido político” evidencia el supuesto de transparencia política en la práctica técnica en el estado municipal. Este planteo manifiesta el compromiso político de Irene como agente estatal que excede lo partidario y se vincula con las acciones, prácticas y actividades que se despliegan en la estructura administrativa de la municipalidad. Así, lo menciona en una entrevista:

“Irene: mi rol es un rol técnico por eso yo no participaba de las reuniones con el intendente porque la mesa de diálogo y los integrantes de la Comisión se generó como un espacio político donde ahí participaban las funcionarias. El intendente cuando se crea ese espacio dice que a él le parecía buenísimo juntarse una vez por mes a dialogar con los integrantes de la Comisión, pero que él quería que se conforme una mesa técnica para que las propuestas y las demandas que surjan desde la Comisión en un espacio político se puedan llevar adelante como políticas públicas dentro del municipio. Entonces ahí es donde yo pedí participar como integrante de la mesa técnica.” (Trabajadora municipal, entrevista virtual, Bariloche, 2024)

Ahora bien, la dicotomía que presenta Irene acerca de los roles técnicos y los roles políticos partidarios expone su propio conocimiento del funcionamiento estatal y el modo en que practica esa forma de hacer las cosas, permaneciendo al margen de los debates de la “mesa política” y participando de una “mesa técnica”. Su interés radica en involucrarse en un espacio técnico donde puede desarrollar actividades relacionadas con la redacción de proyectos, notas e iniciativas que se desarrollan en la estructura municipal. En ese marco y como mencioné anteriormente la referente mapuche tensiona esta lógica estatal y pone en evidencia lo que identifica como la “falta de claridad del estado” porque no existe un diálogo directo entre los actores estatales que cumplen distintos roles en la implementación del Programa. Esto, a su vez, expone el posicionamiento de la referente que hace un uso estratégico en relación con los diferentes roles que existen al interior del estado y sus agendas para exponer su perspectiva.

En esta línea y respecto a la distancia entre agentes estatales, como mencioné anteriormente las mesas no habilitaron diálogos en los cuales los/as funcionarios/as políticos/as y los/as trabajadores del estado pudieran debatir con los/as referentes de la Comisión sobre el Programa.

Así como señala Irene esto presentó algunos desafíos en el proceso:

Irene: De alguna manera yo si me juntaba con las funcionarias, pero yo no era una parte clave en el dialogo más político que los integrantes de las comunidades y las organizaciones tenían con el intendente. Lo que pasa es que la información me llegaba como con muchos intermediarios, la comisión se juntaba con el intendente, tenían un acuerdo y ese acuerdo o me llegaba más tarde o con otro mensaje, como que no me llegaba el cien por ciento de la información. Por eso en algún momento se había pensado que yo pueda participar de esas mesas como para tener de primera mano los acuerdos que se hacían, pero al final eso nunca se concretó.” (Trabajadora municipal, entrevista virtual, Bariloche, 10/07/2024)

Siguiendo el planteo de Irene, entiendo que estas relaciones operan de esa manera por motivos que se vinculan con las diferentes agendas y objetivos de los/as agentes estatales y con la estructura organizativa del estado que limita las interacciones entre áreas y agentes. De este modo, como señalan Abélès y Badaró la moralización de la política se manifiesta a través del ideal de transparencia, el cual promueve la visibilidad absoluta en lo político. Sin embargo, estos supuestos presentan una paradoja ya que mientras buscan incrementar la transparencia de la política, tienden a generar opacidad en las instituciones, aumentando la distancia entre actores y roles. A su vez, esto expone una tensión respecto de la categoría de “diálogo” entre el estado municipal y la Comisión

ya que fueron algunos/as de los/as actores estatales los/as que estuvieron involucrados en aquellas instancias. Esto surgió en una reunión de equipo entre una articuladora e Irene:

“Referente mapuche: Qué pasa si la comisión no quiere hablar con vos Irene, jefa del programa.

Irene: Nada, está todo bien. No habría mesa de diálogo.

Referente mapuche: ¿Cómo qué no? La tenemos directamente con el intendente.”
(Registro de campo personal, Bariloche, DRyP, 28/02/2023)

Como se expone en el fragmento, la referente menciona la existencia de una mesa de diálogo directo entre la Comisión y el intendente, lo que refleja diferentes percepciones sobre quiénes y cómo se toman las decisiones en el marco del Programa. En términos de la referente existe una mesa de diálogo directa entre la Comisión y el intendente que no requiere necesariamente de la presencia de una “jefa del programa” o “coordinadora/ técnica estatal”. El fragmento revela una tensión entre el rol técnico y el rol político en el Programa, destacando la preferencia de la Comisión por el diálogo directo con funcionarios/as políticos/as.

4.a El surgimiento del “equipo interculturalidad” en el Municipio

El Programa se implementó en línea con el Eje Intercultural vigente desde 2017 en el Departamento. Allí, existe un equipo interdisciplinario que presenta distintas divisiones de trabajo (ver figura 2) entre ellas la División de Familias, Juventud y Equidad de Género; División de Personas Mayores y la División de Fortalecimiento para la Participación Ciudadana. Estas divisiones se componen y reúnen equipos terapéuticos, los equipos de nutricionistas, politólogas, sociólogas y enfermeras. Ahora bien, hasta el momento en el que se creó el Programa, no existía un equipo de trabajo relacionado con la interculturalidad en la Dirección. A partir del surgimiento del Programa y su implementación en el Departamento comencé a identificar la delimitación de aquello que se denomina “equipo interculturalidad”.

El equipo estuvo conformado por las pasantes, la articuladora mapuche y la impulsora del Eje. Las pasantes de antropología nos ocupamos de escribir los proyectos y trabajar con Irene y las articuladoras. En este sentido, Pierre Bourdieu (2002) reflexiona en torno al *habitus* en tanto conjunto de disposiciones, prácticas y esquemas internalizados que guían las acciones y percepciones de los/as actores sociales en un campo específico. Se trata de un principio generador de prácticas y productos donde se construye el mundo social a partir de categorías de distinción que orientan el accionar de los/as agentes en un contexto específico. Así, al interior del Departamento existe una lógica clasificatoria que apunta a establecer un conjunto de referencias y categorías vinculadas las actividades en relación con la participación mapuche. Dicha participación se vincula con la noción de interculturalidad y se incluye a la estructura en función de elementos definidos como culturales. Resulta de utilidad mencionar esto porque si bien previamente existía un Eje para la interculturalidad, el equipo surgió a partir de la incorporación de otros/as actores a la estructura municipal introducidos por el Programa (articuladora, pasantes y coordinadora del eje).

En este marco, el surgimiento del equipo intercultural puede ser entendido como el resultado de un proceso de trabajo y reconocimiento de las reivindicaciones y planteos específicos de los/as referentes mapuche vinculados con la voluntad de trabajadores y funcionarios/as del estado municipal. Ahora bien, las acciones del equipo se desarrollaron en el marco del organigrama de la Subsecretaría de Políticas Sociales en donde existen relaciones de coordinación y jefatura específicas. En ese contexto, la participación mapuche en el estado se desplegó al interior del Departamento en los espacios y áreas preexistentes de la Dirección.

5. Entre espacios y ámbitos de significación: las articuladoras mapuche en la estructura municipal

Como mencioné anteriormente, la participación mapuche en el estado incluyó la “mesa de diálogo” y la creación de la Comisión. Ahora bien, también implicó la presencia de la articuladora mapuche designada por la organización para trabajar en la institución que implementaría al Programa. Junto con Irene, Andrea asignaba las tareas y los proyectos que las pasantes debíamos realizar siguiendo los planteos de la organización y los cuatro ejes que estructuran al Programa. De este modo, trabajamos desde fines de julio hasta octubre de 2022. En este escenario, durante los últimos días de septiembre la agente municipal se ausentó y la articuladora nos propuso diseñar algunos “diplomas” para conmemorar el trigésimo noveno aniversario del Centro Mapuche de Furihofche. En esa reunión también nos encargó la elaboración de contenido para un blog de la Comisión que sirva como sustento para trabajar el 12 de octubre en torno a la cuestión indígena en escuelas.

Al retorno de Irene, la designación de estas actividades generó tensiones al interior del Departamento las cuales se pusieron de manifiesto en una conversación entre Irene y Andrea. Allí la impulsora del eje mencionó que este tipo de actividades se relacionan con “la militancia de la Comisión y no con el trabajo en las oficinas del estado” (Notas de campo, Bariloche 2022). De este modo, Irene distingue al trabajo técnico de los compromisos políticos de la Comisión. Esta situación permite reconocer las diferencias en los planteos de la referente mapuche y de la agente técnica sobre cuáles y cómo deberían ser las actividades relacionadas con la interculturalidad y la participación indígena en las oficinas del estado.

Lo anterior expone una tensión sobre la que me detendré a fin de abordar los matices que existen entre las perspectivas mapuche y estatal mencionadas. Pues, esta situación expone el supuesto que considera que el trabajo técnico y el trabajo político deberían mantenerse alejados o separados. En este sentido, María Clemencia Ramírez (2010) reflexiona sobre las ideas de neutralidad y transparencia presentes en las prácticas estatales que se vinculan con una aparente descontaminación de los posicionamientos políticos. Bajo estas lógicas subyacen los supuestos en torno a la necesaria separación entre gestión y política que sustentan una distinción que identifica y vincula a la política con las prácticas de los/as funcionarios/as y asume que la práctica profesional de un/a técnico/a se relaciona con aspectos y prácticas neutrales. Siguiendo esta lógica, en una entrevista, Irene diferencia los roles técnicos de los roles políticos cuando afirma: “mi figura es una figura muy técnica lo mismo que la figura de la articuladora, que igual (...)

tiene un rol más político”. De modo que, como agente “técnica” mi interlocutora sugiere que las prácticas de las articuladoras no deberían abarcar cuestiones que podrían considerarse relacionadas con la “militancia mapuche” -como la producción de diplomas o el diseño de una página web- ya que estas actividades excedrían el ámbito de las tareas habituales que llevan a cabo los/as trabajadores/as en la Dirección (como la elaboración e implementación de proyectos socio territoriales). De esta manera, se manifiesta una tensión alrededor de la “militancia mapuche” en el estado, que se genera al ingresar a la estructura municipal.

Por otro lado, en una conversación, Andrea habló identificándose como mapuche y señaló que, como tal, “hay que intentar construir política pública, luchar por cada propuesta, somos militantes porque somos mapuche” (Comunicación personal, Bariloche, 19/05/2022). En sus términos, la militancia mapuche se relaciona con la pertenencia indígena y la negociación entre la Comisión y el municipio.

Ahora bien, al ingresar a la estructura, Andrea comenzó a encontrar límites vinculados con la estructura estatal que cuenta con actividades, perspectivas y roles específicos. En este marco y a partir de los supuestos y tensiones que identificó, propuso contar con un área mapuche y planteó que el Programa en lugar de permanecer en la Subsecretaría de Políticas Sociales se traslade a la Subsecretaría de Cultura.

Lo anterior, expone los supuestos de la articuladora en torno a lo mapuche relacionado con lo cultural y los lugares de trinchera propicios para plantear los debates. Por otro lado, evidencia los supuestos estatales que justifican la separación entre cuestiones políticas vinculadas con la diversidad, grupos heterogéneos y las cuestiones culturales relacionadas con lo artístico, musical y festivo. Para Andrea la existencia de un área mapuche implica la apertura de un área estatal en la que se desplieguen acciones en relación con la cultura y la militancia mapuche. En este sentido, entiendo que, para ella, el surgimiento de un área mapuche en el estado posibilita que los/as actores mapuche ejerzan su agencia desde distintas perspectivas y lugares dentro en el estado. En sus términos, esto implica encarnar los roles como mapuche y articuladora. No obstante, después de cinco meses de desempeño, Andrea dejó su posición. Poco tiempo después intenté establecer una entrevista con ella para profundizar en su participación en el estado municipal, pero no se mostró disponible.

5.a La interseccionalidad en las políticas públicas interculturales: los desafíos de la participación mapuche intraestatal

Luego de la salida de Andrea (en octubre de 2022), el 31 de enero de 2023 ingresaron en su lugar cuatro articuladoras mapuche. Estela y Antonia se incorporaron a partir de un contrato con horas cátedras, mientras que Sol y María recibían una prestación económica que provenía de un programa estatal municipal.⁴ A diferencia de Andrea que fue seleccionada por la Comisión para articular los diálogos con el municipio, las últimas forman parte de la organización mapuche. Esta situación tensionó el rol de las referentes a partir de la superposición de los roles como parte de la Comisión y como articuladoras estatales. A su vez, esta intersección en sus roles, se diferenció de los otros actores mapuche que participaban en la Comisión y que no recibían una prestación económica del municipio por ello. En este sentido y siguiendo a Guiñazú (2017) entiendo que las

relaciones entre el estado municipal y la Comisión habilitaron aquello que la autora define como una participación mapuche intraestatal. Dicha participación se desplegó al interior del Departamento y recibió financiamiento estatal tanto para las actividades que se llevaron a cabo en el marco del Programa como en lo que respecta al pago de salarios de las participantes.

Comprender estas tensiones y derroteros implica alejarse de otro de los supuestos que existen en torno a la participación, el cual se relaciona con que quienes “participan” no forman parte del estado. Esto se vincula con un ideal de “transparencia” garantizado por esa participación “externa”, lo cual culmina asociando la externalidad estatal a una idea de despolitización. A propósito, la coordinadora del equipo intercultural expone las tensiones que surgen acerca de la participación mapuche intraestatal cuando menciona que:

“Ese diálogo con la Comisión lo debemos tener como estado sino es ustedes con ustedes. Es de la Comisión de adentro con la de afuera. La Comisión de afuera diciendo queremos políticas públicas y la Comisión de adentro, trabajadoras municipales que dicen estamos haciendo políticas públicas, pero ahí no aparece el estado. (...) ¿Donde aparece el estado, el intendente, la funcionaria, yo, donde? Si la Comisión pide algo y se lo piden a ustedes mismos.” (Trabajadora municipal, Departamento de Recursos y Proyectos, Bariloche, 28/02/23)

Como se muestra en el discurso anterior, Irene identifica la existencia de una Comisión al interior del estado y otra que se mantiene afuera. Esto evidencia una distinción estatal en relación con el rol de las articuladoras, pues la Comisión de “adentro” reclama políticas públicas al estado municipal y al ingresar a la estructura municipal como trabajadoras son quienes deben participar del diseño e implementación de proyectos en el Departamento. Así, Irene apunta a evidenciar que al ingresar a la estructura municipal la Comisión está exigiendo algo al estado mientras que forma parte de la institución a quien reclama, mientras la misma “es” parte del estado. Esta situación expone la ambigüedad que genera interactuar con y al interior del estado ya que al participar de la implementación del Programa se superponen los roles de articuladoras municipales y referentes de una organización que presentarían “elementos de militancia”. Ahora bien, en términos de Irene esta ambigüedad que surge a partir de las actividades y las propuestas mapuche deben ser mediadas por otros/as actores en el estado.

Del mismo modo, la participación mapuche en el estado municipal tensionó las categorías estatales en torno a los posicionamientos que adoptan las referentes respecto a sus prácticas y subjetividades en el estado:

“Irene: (...) acá están las promotoras del Programa que hacen atención acá.

Estela: ¿Por qué seríamos promotoras? Tampoco me gusta.

Irene: Bueno, ¿cómo sería?

Sol: Articuladoras entre la Plurinacional y el Municipio.

Irene: ¿No se ven como trabajadoras municipales?

Sol: El estado tiene que deconstruirse.” (Registro de campo personal, Bariloche, Departamento de Recursos y Proyectos, 28/02/2023)

En el fragmento anterior se expone una discusión en torno a la incorporación de las articuladoras en el estado. Por un lado, Irene las nombra desde un rol reconocido o establecido estatalmente. Este es aquel rol que asume que los/as actores que reciben una contraprestación económica por su participación en el estado se nombran como “promotores/as comunitarios/as”. Pero, Estela se resiste a identificarse de esa manera porque esa categoría no refleja la percepción de su rol en el Programa. Para las articuladoras la participación en el estado implica desarrollar acciones “entre el estado y la Comisión”. Esta perspectiva pone de manifiesto las complejidades que surgen en la implementación del Programa en relación con las categorías sociales y la necesidad de pensar más allá de roles únicos. En este sentido, la incorporación de las referentes a la estructura municipal expone el entrecruzamiento de roles y las lógicas implicadas, las cuales moldean sus experiencias en relación a las construcciones políticas y subjetivas de sus identidades.

Esta complejidad en torno a la superposición de roles se manifestó en una reunión en donde propusieron registrar las horas de trabajo relacionadas con diversas actividades, como la participación en la mesa de diálogo con el intendente y las funcionarias políticas. Este planteo condujo a que la coordinadora del equipo intercultural mencionara que:

“Irene: (...) Las horas que cuentan son las que cumplís como trabajadora municipal. Las que cumplís como referente o integrante de una organización social no se consideran horas de trabajo.”

Antonia: ¿O sea que no pasamos [a la planilla de asistencia] las reuniones con el intendente?

Irene: Yo no voy.

Estela: Nosotras sí vamos.

Irene: Vas como referente de una organización, no vas como trabajadora municipal.”
(Registro de campo personal, Bariloche, Departamento de Recursos y Proyectos, 28/02/2023)

En el fragmento presentado se expone un debate sobre cómo las articuladoras deben contabilizar las horas dedicadas a las reuniones de la Comisión y aquellas relacionadas con el trabajo municipal. Esta discusión es útil para identificar las tensiones que surgen en torno a la intersección de roles al trabajar en el estado. Por un lado, Irene enfatiza la distinción entre los roles y las horas laborales, mientras que Estela y Antonia tratan de aclarar si las reuniones de la mesa -en la que participan el intendente, las funcionarias y la Comisión- pueden considerarse parte de su trabajo municipal. Esta discusión expone las maneras en que se disputan los límites y las posibilidades de los roles en el Programa y las maneras en que esos roles son atravesados por la distinción político-técnico:

“Estela: Nosotros pactamos hacer una reunión nuestra de la Comisión que vamos a pedir al estado, al intendente.”

Irene: Y esas son las horas que no entrarían como horas laborales del municipio.

Estela: Lo que se habla ahí son cosas que le planteamos al municipio.

Irene: Sí, pero sos vos la que se va a plantear a vos misma porque vos estas siendo del municipio.

Estela: Estamos cumpliendo los dos roles” (Registro de campo personal, Bariloche, DRyP, 28/02/2023)

Tal como se muestra en el fragmento anterior existe una tensión alrededor de la participación mapuche. Por un lado, el comentario de Irene tensiona el posicionamiento adentro/afuera del estado de las referentes mapuche. Por otro lado, Estela reconoce las acciones articuladas con el municipio al mencionar que “vamos a pedir al estado”, pero identifica su presencia como un actor externo al estado. Esta situación permite cuestionar las ideas en torno a identidades universales y estables, tensionando los supuestos en torno a las políticas identitarias que tienden a reducir a las personas a una sola categoría (Esguerra Muelle y Bello Ramírez, 2014).

Como señala Nira Yuval Davis (2006) los grupos e identidades sociales no pueden reducirse a una sola categoría ya que las divisiones sociales se construyen y entrelazan entre sí. Las categorías y sus límites no son estáticos y sus significados políticos pueden variar en diferentes contextos, desafiando y reestructurándose tanto a nivel social como individual. Del mismo modo, entiendo que los posicionamientos identitarios de mis interlocutoras no pueden reducirse a las categorías de promotoras comunitarias o articuladoras ya que su identidad como referentes mapuche -en diálogo con el estado- se construye a partir de los múltiples roles sociales que despliegan simultáneamente. Esto evidencia una “subjetividad de intersección”⁵ en la que al ingresar al estado las referentes no pueden dejar de ser militantes, sino que sus prácticas y posicionamientos políticos giran en torno a la interacción de esos roles.

A su vez, se manifiestan los desafíos que surgen a partir de la interacción entre las políticas estatales y las políticas mapuche en torno a los roles y la burocracia municipal en el marco de la implementación del Programa. En este sentido, el Programa se trató de una política pública que interpeló a distintos actores dentro del estado municipal porque su diseño implicó a la gestión de gobierno y su implementación requirió de la administración y la burocracia pública en la que trabajan los agentes técnicos/personal contratado o de planta permanente.

6. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo examiné las categorías y roles presentes en la implementación del Programa. Me centré en cómo los/as actores involucrados/as interpretaron e hicieron uso de la noción de “cultura” como herramienta política. También analicé la participación mapuche dentro del estado y las tensiones surgidas en torno a los roles de las articuladoras en la estructura municipal. Esto me llevó a profundizar en el análisis del Programa, la mesa y los roles políticos y técnicos implicados. Con todo lo expuesto entiendo que alrededor del Programa se manifestaron diversos posicionamientos y compromisos políticos. En ese trayecto los/as actores mapuche se constituyeron como sujetos políticos que disputaron los espacios habilitados al interior del estado municipal. Por ello, comprendo a la participación indígena como una apuesta política que dio lugar a que los/as actores mapuche trastocaran los supuestos, los procedimientos y los lenguajes habituales de la estructura municipal.

A partir de la etapa de implementación del Programa los/as actores mapuche y estatales involucrados/as fueron tensionando las desigualdades establecidas por los procesos históricos que construyeron la historia oficial de Bariloche. De este modo, las ideas y significados asociados a la interculturalidad se materializaron en prácticas situadas que cuestionaron las narrativas sobre cómo el pueblo mapuche ha sido -y es parte- de la construcción del estado-nación- territorio y de las políticas públicas interculturales. Los marcos interpretativos indígenas desafiaron las estructuras históricas al cuestionar y reclamar espacios utilizando categorías, roles y lenguajes dentro del estado. Así, el análisis del Programa me permitió conocer y comprender los retos que surgen en la construcción de procesos participativos e interculturales, invitándome a complejizar los modos agenciados de participar en las políticas y a considerar las contribuciones de todos/as los/as actores involucrados/as. Esta reflexión me llevó a destacar la importancia de promover políticas públicas que se construyan a partir de los aportes de todas las participaciones y perspectivas de manera no unidireccional, reconociendo trayectorias, roles, y perspectivas que habiliten usos agenciados de los espacios en el estado.

Notas

¹ Entre las juntas vecinales que participaron de la organización se encontraban la Junta Vecinal Pájaro Azul, Junta Vecinal Nahuel Malal, Junta Vecinal Casa de Piedra, Junta Vecinal Llao Llao, Junta Vecinal San Ignacio del Cerro. También participaron la Asociación Vecinal Lago Mascaradi, Asociación Vecinal Cerro Catedral, Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Bariloche, Cámara de Comercio, Industria, Turismo, Servicios y Productos de Bariloche, la Cámara de Turismo de Bariloche, la Sociedad Rural de Bariloche. Y algunos clubes deportivos de la ciudad como el Club Los Pehuenes, el Club Náutico Lago Moreno, el Club Náutico Bariloche, la Asociación Motos Bariloche y la AADIDES (Asociación Argentina de Instructores de Esquí y Snowboard).

² La Dirección de Promoción Social se compone por cuatro departamentos: el Departamento de Administración Central, Departamento de Promoción Social, Departamento de Asistencia Emergencia Directa y el Departamento de Recursos y Proyectos en donde me desempeñé como pasante.

³ En mi tesina de grado sostengo que la “mesa” de diálogo se constituye como un mecanismo participativo válido con el que los participantes proponen efectivizar la normativa indigenista local en torno a la interculturalidad. De este modo, en la “mesa de diálogo” los/as participantes (tanto estatales como mapuche) invocan a la interculturalidad como una herramienta para fomentar el respeto hacia las personas mapuche y enfatizar la necesidad de “dar participación” a los/as actores “diferentes culturalmente” en la gestión de sus intereses.

⁴ El contrato con horas cátedras equivale a ser trabajador/a municipal lo que viene acompañado de obra social estatal y aportes jubilatorios. Por otro lado, el programa municipal se denomina “Manitos” y antes era conocido como “Nutre”. Se trata de programas municipales que giran en torno a brindar tarjetas a los/as destinatarios en donde se deposita un monto de dinero mensualmente.

⁵ En tanto categoría analítica que permite identificar las maneras en que confluyen distintas subjetividades.

Bibliografía

Abélès M. y Badaró, M.

2015 Los encantos del poder: desafíos de la antropología política. Siglo XXI Editores.

- Bourdieu, P.
2002 *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Grupo Santillana de Ediciones.
- Briones, C.
1998 *La alteridad del "Cuarto Mundo": una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Ediciones del Sol.
2008. "Diversidad cultural e interculturalidad: ¿de qué estamos hablando?". En *Hegemonía e interculturalidad. Poblaciones originarias y migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI*, editado por Cristina Vázquez, 35-58. Buenos Aires: Prometeo
- Corrigan, P., y Sayer, D.
2007 *La formación del Estado inglés como revolución cultural*. LAGOS, Maria; CALLA, Pamela (comp.). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDHIPNUD, 39-74.
- Delrio, W., Escolar, D., Lenton, D., y 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.
- Esguerra Muelle, C., y Bello Ramírez, J. A.
2014 *Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica*. *Revista de estudios sociales*, (49), 19-32.
- Guiñazú, S.
2016 *Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la ley 26160 en Río Negro*. [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras]. Repositorio Institucional de la Facultad de Filosofía y Letras.
2017 *La 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*.
- Guiñazú, S., Trentini, F., y Ameghino, N.
2019 *Agencia (s) indígena (s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial*. *Polis. Revista Latinoamericana*, (52).
- Lenton, D.
2010 *Política indigenista argentina: una construcción inconclusa*. *Anuario antropológico*, 35(1), 57-97.
- Nussbaumer, B., y Cowan Ros, C. J. (Eds.).
2011 *Mediadores sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Ediciones CICCUS.
- Raggio, L.
2010 *Los derechos culturales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una contienda simbólica en pleno desarrollo*. In *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Ramírez, M. C.
2010 *La antropología de la política pública*. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 13-17.
- Rancière, J.
2002 *La división de lo sensible: estética y política*.
- Restrepo, E.

2015 Diversidad, interculturalidad e identidades. En Troncoso, Maria Elena, Cultura pública y creativa. Ideas y procesos. Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Cultura de la Nación.

Talavera, P.

2008 El desafío pluricultural en el estado nacional. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC, (22), 134-158.

Villareal Martínez, M.

2009 Participación ciudadana y políticas públicas. Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48.

Walsh, C.

2008 Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político- epistémicas de refundar el Estado. Tabula rasa, (9), 131-152.

2010 Interculturalidad crítica y educación intercultural. Construyendo interculturalidad crítica, 75(96), 167-181.

Yuval-Davis, N.

2006 Intersectionality and feminist politics. European journal of women's studies, 13(3), 193-209.

En este marco, el gobierno local avanzó en la formulación de un Plan en medio de una larga historia de enfrentamientos y disputas² que se suscitan entre una sociedad civil heterogénea que acciona a favor del cuidado ambiental y sectores con poder económico que, con la presión inmobiliaria, inciden en las decisiones del Estado. De esta manera, se identifica una tensión entre la preferencia de habitar un paisaje natural y la lógica de la comercialización turística del recurso natural.

En este derrotero de contextos y normativas, la idea y práctica de “participación” ha sido retomada por diferentes actores desde un interés de moderación del conflicto. Así, el Estado que hasta el momento mantenía cierta pasividad³, comienza a desplegar sus mecanismos de regulación tomando posición por una participación burocrática⁴ que buscó legitimar el proceso de la política pública.

A partir de este contexto, en este capítulo, recupero y analizo un grupo de normativas locales vinculadas a la planificación urbana, para mostrar los cambios en los modos de participación habilitados-tensionados. En este sentido, el análisis propuesto entiende a la planificación como política pública que se relaciona con la(s) participación(es) desde la mirada que Samanta Guiñazú (2022) propone al cuestionar los procesos, las formas o espacios habilitados o legitimados y permitidos por esas políticas. De este modo, parto desde una perspectiva que desarma la mirada dicotómica de participación, significando los distintos modos de practicar la misma, considerando la heterogeneidad de grupos y diversidad de sujetos que, posicionados desde distintos roles, posibilidades, expectativas, intereses o estrategias generan una trama diversa de relaciones que tensionan los procesos participen o no. Desde este marco, me propongo mostrar que los procesos de participación son procesos políticos en los que confrontan y negocian los diversos actores con acceso desigual a los espacios y a las consecuencias de esas participaciones (Ferrero y Arach 2022). En esta disputa, otras voces irrumpen en los procesos legitimados para plantear problemas específicos y reconfigurar la forma de representación que impone su institucionalización.

Las prácticas participativas objeto de este capítulo, se analizan desde un enfoque etnográfico. Se utiliza, para ello, el análisis del discurso para trabajar con las fuentes de información recuperadas de notas editoriales, publicaciones o documentos oficiales. El análisis documental se utiliza para definir categorías atribuibles a la participación y a la planificación urbana. Mientras que, para producir información de primera mano recorro a mi condición de agente municipal del área de planeamiento y a mi participación en los distintos procesos de formulación de políticas públicas.

A modo organizativo, este capítulo se divide en dos apartados. El primero de ellos, aborda las políticas públicas de planificación previas a la formulación del Plan de Desarrollo urbano ambiental para la Delegación Lago Moreno, mientras que el segundo apartado da cuenta del proceso de participación en la formulación de este Plan, los posicionamientos y los cambios de estrategia del Estado en relación a la participación y la sociedad.

2. Políticas de planificación previas a la formulación del Plan de Desarrollo urbano ambiental para la Delegación Lago Moreno

La Delegación Lago Moreno abarca un sector de la ciudad identificado como de “fragilidad ambiental” y “valor ecológico” no sólo por su geografía con fuertes pendientes, bosques íntegros, lagos, mallines y arroyos, sino también porque esta matriz natural se superpone con “enclaves urbanizados”, los cuales se conforman desde distintas escalas de ciudad y se estructuran, en términos generales, a partir de la disposición de calles, espacios verdes y edificaciones. Estas diferentes lógicas se traducen en una constante tensión entre “naturaleza” como espacio a preservar o cuidar y “ciudad” como espacio para el hábitat humano.

2.a. Código de Planeamiento y Código de Edificación (1980)

En este estudio se nombran al Código de Planeamiento y al Código de Edificación (1980)⁵ como los instrumentos normativos, conociendo que ambos Códigos forman parte de un Plan para San Carlos de Bariloche y la región andino-patagónica.

Este Plan surge en un contexto político conducido por el gobierno de facto, quien contrata profesionales con financiamiento externo para realizar la primera planificación urbana de la ciudad. En sus informes⁶ mencionan la preocupación por la cantidad de incendios, deforestaciones y por la proliferación de fraccionamientos dispersos por el ejido municipal que, sin infraestructuras, ni servicios, condicionan el territorio. Es decir, que perciben un ambiente natural deteriorado y un tejido urbano espacialmente fragmentado.

Este Plan se realiza con un grupo de profesionales especialistas en urbanismo,⁷ ecología, geología, entre otros. Estos profesionales proponen como regla principal situar al “humano” en relación con un “entorno”, diferenciando el hábitat para los asentamientos humanos de las áreas que se destinan como reserva ecológica. De este modo, la naturaleza queda concebida como el espacio a preservar separada por núcleos urbanos. Según este Plan, la interacción naturaleza-hábitat es posible sólo si se mantiene una “relación óptima”, que definida en porcentajes es 70% área de protección y 30% área de implantación de núcleos urbanos. Este “equilibrio” se logra con una densidad poblacional, medida en habitantes por hectárea, que limita el consumo que el ser humano hace del espacio natural.

Los dos Códigos instrumentan este Plan con reglas y normas prescriptivas que se constituyen en el deber ser de la acción del Estado. Estas normas se aplican desde una lógica donde prevalece la letra escrita, como fórmula estática donde las posiciones relativas están equilibradas y no varían. Siguiendo a Alfredo Ossorio (2003) estas normas forman parte de un cuerpo único y complementario que se formulan desde un enfoque tradicional como libro acabado. Al respecto, Nora Clichevsky (1989) sostiene que este tipo de planificación es ejercida por la autoridad estatal, sin participación. No obstante, aunque sin un fin participativo, se conformó una Comisión de Apoyo (Código de Edificación, Art7.6:1980), para dar asesoramiento al gobierno local en su “correcta aplicación”, nuevas normas o para atender casos particulares. La comisión se integró con representantes de los colegios profesionales y entendidos en temas de construcción y tres representantes vecinales. En ese sentido, las juntas vecinales operan como “representantes territoriales” de los barrios y según Brenda Matossian (2016) son la unidad primaria de participación que, articula las

2.c. Código Urbano (Ordenanza 546-CM-1995)

En los primeros años de democracia, siguieron los arreglos al Código hasta que en la década de los 90 se aprueba parcialmente⁹ la Ordenanza 546-CM-95 que da vigencia al Código Urbano. En la sección de “Antecedentes” de esta normativa se reconoce que es una reformulación del Código del 80 debido a las “innumerables” cantidades de “excepciones” que se hicieron al Código de Planeamiento y de Edificación desde su vigencia el 11 de septiembre de 1980. Esto implica que, según los fundamentos de la ordenanza, estos Códigos, ya no están funcionando como instrumentos legales para implementar el Plan de Ordenamiento Ambiental de Bariloche y Región Andino Patagónica. Además de indicar que los estudios y análisis¹⁰ que se realizan a principio de los 90, resultan en la necesidad de adecuar el ordenamiento territorial a la actual situación de la ciudad. En consecuencia, el nuevo Código Urbano (1995) se sostiene en el concepto de “planificación estratégica” y se define como un “Planeamiento Táctico y Continuo”. Una metodología que dice articular la ciudad con su territorio dentro de un proceso continuo que incluye a la participación a nivel de las instituciones y de la población en general. Para implementar esta planificación¹¹, se crea un “Manual de gestión técnico administrativo”, desarrollado en la Ordenanza 419-CM-1994 y su reglamentación (Ordenanza 470-CM-1995). Este manual implementa procedimientos de gestión urbana y de consulta por audiencia pública a través de “Rangos Temáticos”. Asimismo, se crea el Concejo de Planeamiento Municipal (CPM) como ámbito para la interacción y búsquedas de acuerdos y consensos entre la sociedad y el Estado. Este Concejo se compone por miembros activos del Concejo Municipal, Ejecutivo Municipal y Juntas Vecinales nucleadas en Unidades de Gestión Local y Municipal, y miembros consultivos (cámaras empresariales, colegios profesionales, y otros organismos del Estado). Los concejales tienen un asesor que participa de la Unidad Coordinadora del CPM, ámbito presidido por el Ejecutivo y cuya finalidad es elaborar dictámenes técnicos para dar “viabilidad” o no a los proyectos en tratamiento. Los Rangos Temáticos se clasifican según la complejidad del tema a tratar, siendo el Rango 1 el que posibilita modificar la normativa urbana por acciones impulsadas por el Estado municipal, exige audiencia pública y sanción de una Ordenanza. El Rango 2 posibilita tratar emprendimientos asimilables a la normativa en vías de aprobación o compatibles con las existentes, no exige una Ordenanza. El Rango 3 se utiliza para los grandes emprendimientos impulsados por los privados y que implican la modificación normativa aplicada a un caso particular y exige audiencia pública y sanción de una Ordenanza.

Este procedimiento por Rangos sustenta el postulado del Código Urbano de “planeamiento continuo y adecuado a la realidad” y es el espacio habilitado por el gobierno para participar. Sin embargo, su utilización se direcciona hacia determinados sectores con determinados intereses que, mediante esta gestión particularizada logran legitimar lo que está por fuera de lo reglado. En contrapartida, no se han utilizado estos procedimientos para aprobar las excepciones realizadas a la normativa urbana para habilitar suelo para políticas de vivienda de interés social o relacionadas con el ambiente natural. Los actores promotores de la creación de las Reservas Naturales Urbanas han canalizado sus intereses directamente en el espacio habilitado por las Comisiones del Concejo Municipal, quien ha absorbido la participación y conducido estos temas hasta su aprobación por Ordenanza.

Esta forma de pensar la ciudad por partes o fragmentos espaciales (recortes territoriales, parcelas particulares, frentistas), por temas diversos (bosques, mallines, costas de lagos y

Para estos actores, la nueva planificación esperaba ser una novedad para las políticas locales, una mezcla de “algo natural y algo urbano”. Sin embargo, hay que considerar que, según Florencia Trentini (2019) la aplicación de políticas formuladas linealmente desde el conocimiento experto y que instauran un modelo ideal, en este caso el de conservación mediante una RNU, corren el riesgo de generar problemas al no ser políticas construidas o reconstruidas en la práctica y abordando la complejidad de los procesos de formulación.

La implementación de las RNU preveía crear un espacio de participación, para lo cual se conformó la Comisión Mixta para la gestión de un plan de manejo y plan particularizado (Art4- Ordenanza 1570-CM-2005). La misma se componía de tres vecinos y tres representantes del ejecutivo uno por cada temática (planificación, ambiente y turismo) y un concejal. La Comisión se planteó como el espacio de “participación ciudadana”, sin embargo, y siguiendo a María Laura Pagani (2019) esta participación no fue la solución para dar respuesta a todas las problemáticas relacionadas con la tensión naturaleza-ciudad.

El funcionamiento de esta política se basaba en que el terreno a proteger tenía que ser propiedad del organismo administrador o haber sido formalmente cedido o donado, según lo planteado por Aves Argentinas (2017). Mientras que, el área de 400ha que abarca la RNU El Trébol afectaba a parcelas privadas, lo que derivó en conflictos asociados al ejercicio de la propiedad privada y afectó intereses inmobiliarios. Por un lado, la demanda de los desarrolladores que expresaba dificultades para aprobar sus proyectos, y por el otro, la Comisión Mixta de la RNU preocupada por la protección del ambiente, impedía avanzar con la obra privada interponiendo Resoluciones precautorias. En el medio de esta tensión, el gobierno municipal está ausente en la resolución del conflicto entre naturaleza y ciudad. El Estado “ausente” en referencia a Oscar Oszlak (2003) o, mejor dicho, la renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, en este caso la tutela del ambiente tiene consecuencias que pueden afectar a su deterioro. Esta ausencia deja expuesto al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuyos efectos pueden ser negativos para el ambiente.

3. Participación(es) en la formulación del Plan de desarrollo urbano ambiental (PDUA) para la Delegación Lago Moreno (Ordenanza 3134-CM-2019)

3.a. Aulas del Oeste

En el contexto mencionado, el Estado cambia la postura citada en el apartado anterior vinculada a su rol pasivo, optando por dar inicio al tratamiento de Rango Temático 1, en diciembre de 2017. De esta manera, presenta a la Unidad Coordinadora del CPM, un cronograma de actividades y una metodología de participación para realizar un PDUA para la Delegación Lago Moreno.

El Instituto de Gestión de Ciudades (IGC¹⁴) fue la consultora contratada para llevar adelante el proceso participativo. El IGC se promociona a sí mismo como un equipo interdisciplinario con método propio llamado “modo IGC”. Esta modalidad, según su publicación web, consistía en “dar la palabra a los protagonistas” generando espacios de encuentro, entornos de diálogos y acuerdos entre los distintos actores sociales. El IGC afirma que, este modo lleva a “...promover y alentar la co-creación de políticas”.

Este proceso participativo se inició con entrevistas a determinados “actores claves”, luego siguieron tres encuentros generales llamados “Aulas del Oeste”. Este espacio habilitado por la consultora y con el aval del ejecutivo, se propuso para que los “protagonistas” interactúen mediante dinámicas y mapeos colaborativos. La mayoría de los actores invitados a las Aulas del Oeste eran representantes de instituciones u organizaciones, públicas o privadas, funcionarios, concejales, organizaciones no gubernamentales, presidentes de juntas vecinales, académicos, colegios profesionales o cámaras empresariales¹⁵.

Estos encuentros consistían en reunir al conjunto de invitados en un salón, para promover la “co-creación”, organizados en “mesas de trabajo” de 5 o 6 personas. Estas mesas se componían de forma equitativa en cuanto a cantidad personas, a veces, por temáticas, como las ambientales, económicas, académicas o institucionales, afines o contrapuestas según la dinámica propuesta. El orador principal era a su vez quién oficiaba de presentador, estructurando los momentos y dinámicas del taller. Además, había un grupo de colaboradores, en el cual me incluyo, quienes teníamos el rol de encauzar las discusiones de cada mesa. Las dinámicas de interacción propuestas en “las Aulas”, tenían pautas claras y estaban sujetas a tiempos acotados¹⁶. El intercambio y las discusiones se hacían en el ámbito de las mesas de trabajo. Se observaba que las personas tendían a ser “colaborativas” entre sí y que se preocupaban en resolver las consignas. Las aulas concluían con una “puesta en común”, donde cada mesa exponía sus resultados, mencionando sus acuerdos o disensos sobre la temática trabajada y quedaba a criterio de los invitados, de la consultora y del ejecutivo la evaluación de los resultados de cada encuentro. Además de las aulas generales, el IGC implementó con la misma metodología, encuentros para conciliar las distancias entre empleados municipales y funcionarios públicos. Las Aulas Muni se utilizaron para analizar y evaluar los procedimientos técnicos-administrativos. El Muni-Lab se orientaba a profundizar el debate de ideas para “enriquecer el diseño del plan” desde la mirada de los expertos y técnicos municipales.

De esta manera, las “Aulas del Oeste”, se convirtieron en el ámbito de la participación institucional y legitimada (Navarro y Guiñazú, 2023) de este proceso. Se construyó un espacio minuciosamente controlado, conducido por el IGC junto al municipio, con reglas de conductas e interacción determinadas (presentación, dinámicas grupales, tiempos acotados, invitaciones personalizadas), que funcionó como el modo de participar habilitado por el ejecutivo municipal y desarrollado por la consultora. Es decir que el Estado determinó cómo, cuándo y sobre qué asuntos era importante generar un debate. Estos asuntos, consistieron en definir deseos de lo que debería ser el territorio, valores paisajísticos y culturales, formas de urbanización, tipo de movilidad, actividades turísticas y residenciales.

Las “Aulas del Oeste”, como mecanismo participativo para acceder a la toma de decisiones, fue una práctica que tendió a unir diferencias (como por ejemplo, la condensación de los distintos posicionamientos en una definición de “modelo espacial oeste”¹⁷) a partir de puntos comunes (identidad local, cuidado ambiental, desarrollo económico, turístico-productivo y núcleos residenciales), más que a realizar un proceso de disputa, negociación y tensión para poner en juego los diferentes mundos de sentido.

las interacciones entre Estado y sociedad y las formas específicas que se pautan para ese relacionamiento.

El análisis de la tensión entre la participación burocrática implementada por el gobierno local y la participación social mediada por la tensión naturaleza y la ciudad, permitió desarrollar los distintos posicionamientos y enfoques que los actores intervinientes tienen respecto a una cuestión.

El gobierno de facto en los años 80, formuló una política de planificación diseñada por “expertos”, sin participación de la sociedad en su conjunto. En el momento de su formulación, el Estado acepta la lógica científica, propuesta por los profesionales, en la categoría de humano y entorno, como posicionamiento ante la naturaleza – ciudad. Sin embargo, al momento de implementar la política, el Estado, ya sin los “expertos”, cede ante intereses económicos y realiza modificaciones a la normativa que benefician a intereses inmobiliarios. En este camino, el Estado ejerció discrecionalmente su voluntad de poder, favorecido por el contexto social, económico y político.

En los años 90, el Estado desplegó un andamiaje basado en el “planeamiento táctico y continuo”, el cual se constituye en el espacio propicio para la interpretación de casos particulares, especialmente los relacionados a los emprendimientos privados, abandonando la posibilidad de un análisis, planificación o intervención urbanística. En estos tratamientos los emprendimientos privados encajan en los rangos, pero no así los proyectos de vivienda de interés social, ni de las RNU. Esta forma de implementar la política pública mediante una participación burocrática, con reglas y formas determinadas, deja afuera a otros procesos que por su condición tienen lógicas diversas y que ameritan un diseño participativo diferente con otros relacionamientos entre Estado y sociedad.

Por otro lado, las RNU se presentan en el marco de una participación ciudadana operando dentro de la Comisión Mixta. Estos actores están en una constante disputa por el territorio y buscan el reconocimiento de derechos relacionados con la naturaleza y la ciudad. Estas voces son críticas de las acciones de gobierno, tienen audiencia propia y logran abrir el espacio de participación situado, aunque con consecuencias inesperadas.

De esta forma, el proceso participativo del PDUA de la Delegación Lago Moreno, podría enmarcarse en lo que expresa María Laura Pagani (2019), la participación es un concepto que está en constante elaboración, es abierto a cambios y a nuevas formulaciones. Del análisis se desprende que el Estado tuvo que hacer un giro en la forma de participación para que el proceso finalice, dando lugar a la audiencia pública y a la aprobación por Ordenanza 3134-CM-2019. La participación burocrática del comienzo de los talleres con las Aulas del Oeste basada en diálogos con actores representativos, institucionales y sectoriales pasó a establecer un diálogo centrado en los vecinos, los actores territoriales. Esta participación social con diversos actores situados contribuyó a poner valor al territorio y a discutir las problemáticas propias de los barrios, aunque las decisiones finales fueron del Estado.

Con todo lo expuesto hasta aquí, este escrito permitió plantear preguntas que desde el posicionamiento de Samanta Guiñazú (2017), son un ejemplo de cómo se crean las políticas, cómo se implementan las dinámicas dentro de la disparidad de jerarquías, cómo es la cuestión de la representatividad, a quién se decide convocar o los intereses en juego de cada uno de los participantes.

En este contexto, la relación entre naturaleza y ciudad sigue en tensión. Una tensión que tiene a los gobiernos locales priorizando las lógicas del mercado inmobiliario, en contraposición a otras lógicas que disputan la protección ecológica y que eligen vivir en y con la naturaleza.

Notas

¹La Ordenanza 3134-CM-2019 aprueba el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental para la Delegación Lago Moreno, impulsado por el Ejecutivo Municipal y luego de transitar el procedimiento administrativo y técnico denominado Rango 1, según Código Urbano (1995). Este procedimiento implica constituir el Concejo de Planeamiento Municipal (CPM) con representaciones de asesores técnicos de concejales, cámaras empresariales y profesionales, prestatarias de servicios y juntas vecinales. Incluye Audiencia Pública y tratamiento en el Concejo Municipal.

²La disputa entre el habitar un paisaje natural y la lógica de la comercialización turística del recurso natural es de larga data. Odilia Suarez en el año 1977 realiza un Plan de Ordenamiento para San Carlos de Bariloche y plantea desde entonces, una situación conflictiva entre los objetivos “preservacionistas” de las leyes provinciales o nacionales del momento, con el ordenamiento y ocupación del lugar. Más recientemente, la Carta Orgánica Municipal (2007) adhiere a la Ley del Ambiente (Art. 177) como principio prioritario respecto de toda acción degradante y reconoce áreas y reservas naturales. En ese sentido, la normativa urbana que regulan el crecimiento de la ciudad convive con normas ambientales que priorizan la protección de los ecosistemas. Como ejemplo, se menciona el intento del año 2008 para construir un complejo hotelero con una inversión de 120 millones de dólares sobre 51 hectáreas en el pico del Cerro Dos Hermanos.

<https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2008/09/25/5449-presentaron-el-hilton-bariloche-que-estara-enclavado-en-el-cerro-dos-hermanos>).

³La pasividad se refiere a que el Estado no es el promotor o impulsor de las demandas, sino que, por ejemplo, los procesos de creación de reservas urbanas son promovidos desde las organizaciones vecinales o no gubernamentales, así como también los proyectos hoteleros de gran escala son presentados por desarrolladores.

⁴La participación burocrática, institucionalizada y representativa se refiere a los Rangos Temáticos del Código Urbano o a los espacios reglados como las Aulas del Oeste o las Comisiones de las Reservas Naturales Urbanas, desarrolladas a lo largo del trabajo.

⁵El Código de Planeamiento y el Código de Edificación aprobado por Ordenanza 169-I-1979 y publicados en el Boletín por Decreto 654/80 en el gobierno de facto son la primera planificación urbana que se aplica a toda la superficie municipal y que en parte sigue vigente en la actualidad.

⁶Los informes constituyen el Plan de Ordenamiento Ambiental de Bariloche y Región Andino Patagónica y la posterior sanción de la Ordenanza 169-I-1979 que aprueba los Códigos de Planeamiento y Edificación son los instrumentos legales pertinentes para la implementación del Plan.

⁷Los profesionales Arq. Raúl Hernández y Lic. Raquel Mochkofsky escriben un libro llamado la “Teoría del entorno humano. Principios de la acción social en la creación y recreación del entorno”. Nueva Visión. Buenos Aires (1977). Mientras que el proyecto se realiza con especialistas en ecología, geomorfología, y vegetación.

⁸Según los fundamentos de la Ordenanza 005 y la 006-I-83 se consulta a la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro. Esto coincide con los posteriores barrios sociales que se desarrollan en distintos sectores de la ciudad y que utilizan la subdivisión con AREE como el barrio 2 de agosto (Cooperativa de viviendas trabajadores gastronómicos de San Carlos de Bariloche, 1989) o Cooperativa de Viviendas Bariloche de Oficiales suboficiales y personal civil del ejército y gendarmería nacional Limitada (CooViBar, 1993).

⁹A pesar de haber transitado un proceso participativo, el Código Urbano, se aprueba parcialmente. Los integrantes de la Delegación Municipal El Cóndor se ponen de acuerdo y aceptan el cambio de usos e indicadores urbanos. Mientras que, el resto de las Delegaciones Municipales aceptan modificar los usos del

suelo y no los parámetros urbanos, con el argumento de que se necesita más tiempo de análisis y participación.

¹⁰Estudios y análisis de Carta del Medio Ambiente y su dinámica en San Carlos de Bariloche (CRUB 1987), Diagnóstico Urbano Expeditivo (Dirección de Planeamiento 1988), Análisis y diagnóstico de la Normativa en vigencia y Proyecto de Ley de Uso del Suelo de la Legislatura de la Provincia de Río Negro (Dirección de Planeamiento municipal, 1991), entre otros.

¹¹El Código Urbano propone que el “planeamiento táctico y continuo” e incorpora como herramienta fundamental un procedimiento administrativo de Rangos Temáticos para su implementación. Este procedimiento es la nueva forma de administrar los cambios normativos, dirigidos por el gobierno local hacia actores con determinados intereses y con una participación limitada a representantes de colegios profesionales, cámaras empresariales, entes prestatarios, juntas vecinales y con un rol preponderante de los asesores de los distintos bloques políticos que conforman la Unidad Coordinadora del Concejo Municipal.

¹²<https://www.rionegro.com.ar/crean-la-reserva-natural-urbana-laguna-el-trebol-BYHRN0512181318604/> con fecha 18/12/2005.

¹³<https://www.snap.org.ar/publicaciones/trabajos-con-participacion-de-snap/>

¹⁴ <https://brcoeste.igc.org.ar/>. Libro de IGC: https://www.igc.org.ar/Documentos/BRC2030/PDF/___BRC.pdf

¹⁵ Bariloche2000. 10/03/2018. Bariloche define su plan de desarrollo urbano para el oeste. Leído 12/9/2023: <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/bariloche-define-su-plan-de-desarrollo-urbano-para-el-oeste/112747>.

¹⁶Las dinámicas tenían una consigna que daba cuenta de la tarea a realizar, por ejemplo, se le pedía a cada participante que, de forma individual piense en proyectos para el área de estudio y luego que lo prioricen en un debate entre los participantes de cada mesa de trabajo.

¹⁷“El Oeste es un “Sector de fuerte identidad local, de particular cuidado ambiental para el uso y goce de residentes y visitantes, que aporta al desarrollo económico y al empleo con actividades turístico organizado en núcleos residenciales de mayor densidad que permiten disponer de mejores condiciones de infraestructura, servicios, equipamientos y conectividad (Agenda Urbano Ambiental BRC 2030, Aula del Oeste II: “Rediseñar el territorio” realizada el 18/04/2018)” Ordenanza 3134-CM-2019: pp5.

Bibliografía

Clichevsky Nora, R. A.

1989 Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica. Ciudad y Territorio, pp. 61–71.

Ferrero, Brián Germán y Arach, Omar.

2022 Los límites de la participación burocrática. Reflexiones a partir de la creación del Sitio Ramsar Delta del Paraná. Más allá, 27-46.

Guiñazú, Samanta.

2017 La 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.

Guiñazú, Samanta.

2022 Participación (es) con lente intercultural e interseccional: claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas inclusivas.

Matossian, Brenda.

2016 Fragmentación urbana y asociaciones vecinales en San Carlos de Bariloche, Patagonia-Argentina (1983-2015). Papeles de geografía, (62), 64-76.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche.



TERCERA PARTE

Políticas públicas y formas de
estatalidad: entre normas,
trayectorias y agenciamientos



Capítulo 8

La "modernización del estado" desde el ras: nuevas políticas de recursos humanos en el municipio de San Carlos de Bariloche (2015-2023). Una aproximación etnográfica

Navarro Celeste Verónica

IIDyPCa-CONICET-UNRN

1. Introducción

En líneas generales, puede decirse que los distintos proyectos modernizadores que, en Latinoamérica, vienen permeando los procesos de producción estatal desde los 90 a esta parte,¹ han sido retomados por distintos gobiernos para dar respuesta a las demandas por mayor democratización, transparencia, representación, eficiencia y eficacia en lo que respecta a la administración de recursos y políticas estatales. En esta línea, los proyectos de modernización estatal han contemplado dos grandes ejes de transformación: uno, a nivel de las estructuras institucionales, sus organigramas y procesos; y otro, en lo que respecta a las políticas de gestión de los cuadros burocráticos y administrativos que, efectivamente, llevarán adelante esas políticas. Así puede rastrearse en documentos matrices de estos procesos producidos por organismos regionales tales como la CEPAL (1995) y nacionales como el Ministerio de Modernización a través del Consejo Federal de Modernización (COFEMOD) (2016) o a través de artículos académicos (O'donnell, 1993, 1996; Oszlak, 2006, 2013; Sojo, 2000; Asinelli, Travieso y Yodert, 2008, Caravaca y Daniel, 2021).²

En ese marco, en este capítulo me pregunto por los modos y los efectos en los cuales se han desplegado los procesos de "modernización estatal" al interior del municipio de San Carlos de Bariloche, en particular, en relación al segundo de los ejes mencionados, es decir, la gestión de sus burocracias.³ Se atenderá centralmente a los modelos de formación, capacitación y evaluación de agentes y al despliegue de diversas políticas de "gestión de RRHH" que se instrumentaron en el periodo (2015-2023) bajo los dos gobiernos consecutivos de Juntos Somos Bariloche (JSB), representante local del proyecto provincialista Juntos somos Río Negro (JSRN). Para contextualizar el análisis, caracterizaré al proyecto de JSRN a partir de su impronta provincialista y la apelación, para su consolidación, a la unión de diferentes sectores (público, privado y onegeista) y de distinto signo político en pos de perseguir consignas como la "prosperidad" el

“desarrollo” y la “integración provincial”. Localmente, el proyecto de JSRN fue encabezado por el Ing. Gustavo Genusso, reconocido por su amplia trayectoria en el sector onegeista local.⁴ Obtuvo la intendencia en septiembre del año 2015 con un proyecto de gestión con foco en la integración de la ciudad en el proyecto provincial y una marcada impronta “transformadora y eficientista”, apelando para ello a valores como la “austeridad”,⁵ el “diálogo abierto”, la “participación vecinalista” y la “integración sectorial”.⁶ En consonancia con este último punto, conformaron su gabinete funcionarios procedentes en su mayoría del sector privado, con trayectoria formativa y laboral en la gerencia y administración de empresas o fundaciones.

En este panorama, desde el inicio de la gestión comenzó a implementarse el “plan de transformación en la gestión de las personas” o “plan de transformación de la gestión interna” formulado por la nueva Subsecretaría de la Función Pública cuya funcionaria a cargo ya había realizado tareas de consultoría externa en aspectos organizacionales y gestión estratégica de recursos humanos para el municipio. Estos informes previos se convirtieron en un insumo para el diseño del nuevo plan inspirado en el modelo de “Gestión Estratégica de Recursos Humanos” (GERH) desarrollado por Francisco Longo, un reconocido “experto” en la administración gerencial de recursos humanos y académico miembro del “comité de expertos” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),⁷ espacio del cual también participaba activamente la Subsecretaria. De esta manera, las políticas internas contenidas en el plan, pasaron a estar informadas -o al menos con más fuerza- por una retórica reformista y modernizadora en pos de que la Administración Pública (AP) estatal logre ajustarse a las demandas que imprime un contexto global -y globalizado- signado por constantes cambios tecnológicos y una permanente tendencia al movimiento y la transformación (Longo, 2019; Rosemberg, 2020).

En este marco se inscriben las primeras jornadas “Nuevas Políticas de Recursos Humanos en el Estado”, dirigidas a mandos altos y medios municipales con el objetivo expreso de “reflexionar sobre los nuevos desafíos en la gestión de recursos humanos en el sector público, mejorar la gestión de los procesos de política pública orientándolos al ciudadano y promover el cambio cultural necesario para mejorar los servicios públicos” (Declaraciones públicas de la Subsecretaria de la Función Pública, Bariloche, junio 2017)

En lo que respecta a la contextualización de mi rol como observadora/partícipe en esta configuración debo decir que para el momento de la asunción de la nueva gestión y la implementación del plan, me desempeñaba como trabajadora del municipio ocupando un puesto como técnica en la Dirección de Trabajo (DT).⁸ Mi participación en las Jornadas fue en calidad de “colaboradora” ya que desde la organización consideraron mi desempeño en la DT como “orientadora laboral” y me designaron la realización de una actividad de bienvenida a los trabajadores municipales que se orientara a la puesta en valor de su trayectoria en la institución.

A los fines de este escrito, esta situación cobra centralidad en tanto es este posicionamiento el que me permitió comenzar a advertir algunas de las manifestaciones concretas que empezaba a adquirir el proceso de transformación proyectado en distintas áreas, tanto a nivel estructural/institucional (modificaciones en los organigramas y reconfiguración de roles, misión y funciones de los organismos y los

puestos) como en relación a las prácticas (modificación de procesos de trabajo, reorientación de las políticas en ejecución, baja presupuestaria) y las relaciones operantes -y operadas- al interior del municipio (aumento de la conflictividad interna en resistencia a las nuevas modalidades de trabajo y orientación de la política, reconfiguración y realineación de las relaciones entre agentes y la conformación de nuevos grupos en función de los diversos posicionamientos e intereses entretejidos en torno a aquellas modalidades, entre otras). En estrecha relación a lo anterior y en lo que hace a mi condición de investigadora, esa misma posición se consolidó como estratégica tanto para la formulación de las preguntas que guían este análisis como para la construcción de un tipo de conocimiento particular que me permitiera responderlas. En efecto, mientras participaba del conjunto de relaciones que constituían a la DT como burocracia municipal y, en ese sentido, como objeto de intervención de esta política, me preguntaba situadamente por los modos y prácticas mediante las cuales un nuevo tipo de estatalidad (“moderna”, “transparente”, “eficiente”, “abierta”, etc.) buscaba operacionalizarse. Por otro lado, mi participación como *nativa* en el marco de esa configuración, me permitía advertir la complejidad y la heterogeneidad constitutiva al interior del organismo, la cual se expresaba en distintos modos de significar el proceso de transformación en marcha y, en ello, en distintos modos agenciados de acompañar, tensionar, negociar o resistir esos cambios. En otras palabras ¿Qué significaba “modernizar” el estado para los actores partícipes del entramado municipal? ¿Qué sujetos y prácticas asociadas componían “lo moderno” para estos actores y cuáles, por ocusión constitutiva, “lo atrasado”, “lo no-moderno”? ¿Qué implicancias y efectos supuso este proceso para las subjetividades individuales y colectivas de aquellos agentes que se sintieron interpelados en sus modos de ser y hacer municipal? ¿Qué conflictividades desató la coexistencia de estos múltiples sentidos e interpretaciones sobre el proceso de transformación en marcha en la configuración de la burocracia municipal? Y finalmente, ¿Cómo pensar la conformación del estado municipal sino es como resultado -siempre contingente- de estos procesos?

Entiendo que la potencialidad etnográfica de mi posicionamiento radicó en advertir que esta dualidad de roles fue configurando mi lugar de trabajo y las relaciones entretejidas en torno a mi cotidianidad laboral en un “campo” propicio para indagar sobre las politicidades puestas en juego en el continuo proceso de producción social de “la muni”⁹ como institucionalidad política (Balbi, 2010). En este punto, siguiendo a Abélés y Badaró (2015), retomo la noción de *subjetividad de intersección* como postura de implicación en tanto mi propia experiencia vital en el trabajo de campo estuvo (y está) imbricada con la de quienes se convirtieron en mis interlocutores en el devenir de mi investigación. Subrayo así el aspecto esencialmente político de mi lugar en esa configuración

“(…) no tanto en el sentido de que el antropólogo o antropóloga (sólo) comparta una ciudadanía común con sus interlocutores o se involucren personalmente en su defensa sino porque esta posición particular, intrusiva e interviniente, lejos de objetivar un orden o un sistema de lugares se orienta, ante todo, a cuestionarlos y desestabilizarlos” (Abélés y Badaró, 2016: 19)

Desde este punto, el trabajo de distanciamiento etnográfico requirió cuestionar, siguiendo a Wright (2022), la *ontología de la etnografía*, es decir, tomar consciencia de que la distancia entre el objeto y el sujeto que investiga no es nunca un dato de realidad

sino una construcción epistemológica, con consecuencias epistémicas concretas. En concordancia, uno de los principales desafíos metodológicos que enfrenté fue el de aceptar mi cercanía e implicación con el campo y, sobre todo, volver esa condición de intersección epistemológica y metodológicamente productiva.

1.a. Metodología

Metodológicamente, me baso en una perspectiva etnográfica (Balbi, 2020) centrada en reconstruir cómo estos procesos son significados, negociados, resistidos y producidos por las y los trabajadores del organismo, es decir, por las y los sujetos intervinientes y socialmente situados que conforman la burocracia en esta oficina pública. En ese sentido, la metáfora de un estudio *al ras* que propongo en el título, recupera la propuesta analítica y metodológica de Ginzburg (1994) en relación a la reducción de las escalas de abordaje de los procesos sociales en estudio. Para ello utilizo las herramientas ofrecidas por el análisis crítico del discurso (Secul Giusti, 2021) y el trabajo en archivos (Muzzopappa y Villalta, 2011) para analizar tanto el material producido durante las jornadas como en el transcurso de la vida laboral ordinaria. Recupero así todo tipo de materiales en los que se expresen las retóricas de la modernización asociadas a matrices semánticas de la eficiencia, el rigor técnico, etc. Por último, retomo una serie de entrevistas realizadas a distintos agentes de la municipalidad, en especial de la DT, buscando dar cuenta de entendimientos nativos de estas nociones, así como sus significancias prácticas y sus pesos específicos en los procesos de negociación, resistencia(s) y/o disputa sobre los mismos.

1.b Marco teórico: Estado, burocracias y políticas públicas

A nivel teórico, el escrito se sustenta en el interés por contribuir al estudio antropológico de “lo político” (Abeles y Badaró, 2015), enfatizando en el carácter complejo y socialmente situado (Balbi, 2010) que importan procesos, instituciones y prácticas concebidos socialmente como condensadores de “la política”. Así, “la muni”, entendida como institucionalidad política local, puede ser abordada antropológicamente desde sus burocracias, prestando atención a las tramas de sociabilidad, a los procesos de producción de jerarquías y diferenciaciones internas en torno a saberes, nociones, quehaceres y valores morales que, en tanto socialmente producidos, moldean, orientan y constriñen el conjunto de prácticas políticas habilitadas -o no-. Respecto al Estado, parto de recuperar los aportes de los trabajos que buscan desnaturalizar y desenzualizar su concepción y abordaje (Abrams, 1988) En esa línea, adquieren relevancia los análisis que proponen pensar al campo burocrático desde sus prácticas, rituales y rutinas (Corrigan y Sayer, 2007) buscando comprender los modos mediante los cuales sus agentes internalizan y enactúan una determinada orientación estatal al tiempo que realizan su tarea, produciendo en ello al estado (Bourdieu, 1993) y contribuyendo a la reproducción de la idea de estado en las diversas instituciones estatales (Corrigan y Sayer, 2007).

Ahora bien, siguiendo el planteo de Roseberry (1994) respecto a considerar la dominancia estatal desde su sentido hegemónico -y por lo tanto disputado-, incorporo

el interés por analizar en simultaneidad aquellas formas de producción de lo estatal que moldean similar y contextualmente tanto a sus agentes como a los destinatarios que buscan alcanzar, destacando el carácter relacional, controversial y tensionado que asume el ejercicio del poder desde el estado. En este sentido, recupero los estudios que se preocupan por desmitificar el fenómeno burocrático (Oszlak, 1979), iluminando en ello algunos de los presupuestos que sustentan la formulación y praxis de los programas y políticas implementados para su transformación. Siguiendo a Oszlak (1979) los procesos de reforma en Latinoamérica han desatendido no solo las especificidades conceptuales y analíticas del fenómeno burocrático estatal sino también sus contextualizaciones sociales, históricas y culturales, generando una serie de modelos de intervención bastante genéricos, mecánicos y de tipo aplicacionista.¹⁰

En diálogo con esta perspectiva, el análisis sitúa a las teorías de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el marco del creciente afianzamiento del paradigma de la gobernanza como respuesta política-ideológica neoliberal a una burocracia estatal que se concibe hipertrofiada, ineficiente, viciada en términos procedimentales y corrupta, aduciendo un peso excesivo del carácter discrecional en la toma de decisiones. Frente a este diagnóstico, se plantea tomar a la burocracia como un asunto de gestión y administración que debe ser separado por completo de la práctica política (Oszlak, 1979; Inda, 2020). En ese contexto cobra relevancia el interés por analizar etnográficamente cómo efectivamente funcionan estos procesos, evidenciando la politicidad contenida detrás de la apelación al “rigor técnico” como garantía de transparencia.

Desde este enfoque, la “modernización” es analizada tanto desde sus contenidos presignados por las ciencias de la administración, como desde su dimensión discursiva. Esto no implica tratarla como mero discurso sino como *idea/fuerza* (Quintero, 2013) que articula una serie de relaciones de poder/saber concatenando una visión de mundo (ideología) y una visión de futuro (utopía) (Lins Ribeiro, 2007) habilitando así, un espectro limitado de orientaciones y prácticas políticas. En este sentido y recuperando los aportes de los estudios críticos del desarrollo para pensar la noción de modernización (Escobar, 1999, Appadurai, 1990), el capítulo propone un enfoque desencializante que concibe a esta última como un *ideopanorama* (Appadurai, 1990) esto es, como una idea anclada a un imaginario de futuro, a partir de la cual se sustenta un “proyecto modernizador”. De este modo, la “modernización” pierde densidad ontológica y pasa a ser entendida en su carácter proyectado y proyectivo, más que como realidad acabada, dando lugar a disputas por su contenido retórico y práctico en función de las orientaciones ideológicas y políticas movilizadas por los distintos actores que buscan materializarla. En consonancia, este escrito dialoga con una concepción de políticas públicas que, sin renunciar a destacar su dimensión instrumental como tecnologías de gobierno (Shore, 2010), las entiende como prácticas culturales histórica, política y socialmente informadas. En tanto tales, operan a partir de cierta visión ideológica de mundo y proyectan la direccionalidad del cambio en pos de alcanzar un ideal utópico perseguido. Según Shore (2010) se concreta así la dimensión mítica de las políticas públicas al unificar narrativamente pasado y presente, dotándolas de la capacidad de dar coherencia y certeza (y, en ello, legitimidad) a acciones que de otra manera serían percibidas de manera desagregada e incierta. Finalmente, es desde este posicionamiento teórico que se abre un margen para pensar a las políticas públicas

desde la conflictividad que encierran en tanto procesos no-lineales y disputados. De esta manera, es factible rastrear no solo las distintas significaciones que los actores involucrados -situados diferencial y desigualmente- tengan de la multiplicidad de aspectos involucrados en estos procesos sino también las distintas formas de movilizar esos significados en función de aquellos posicionamientos.

Para finalizar, todo lo anterior resulta interesante a nivel generativo de la propia disciplina antropológica (Abeles y Badaró, 2015) ya que apunta a visibilizar manifestaciones vernáculas de procesos de índole más amplia, contribuyendo a investigaciones de largo aliento sobre las variaciones en las formas de producción de estatalidades en América Latina y las heterogeneidades y alcances desiguales en relación a la disparidad en que se territorializan sus distintas dimensiones (O'Donnell, 1993)

2. Las jornadas

En junio de 2017, en el salón de convenciones y eventos de Bariloche (BEC), se llevaron adelante las jornadas “Nuevas Políticas de Recursos Humanos en el Estado”, organizadas por la recientemente creada Sub-secretaría de la Función Pública de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales local SOYEM. Dirigidas a trabajadores y trabajadoras que ocuparan mandos altos y medios en el municipio, las jornadas fueron presentadas como un espacio de reflexión sobre los “nuevos desafíos” en la gestión de recursos humanos en el sector público, convocando a disertantes -considerados por los organizadores como- “referentes” en la temática. Durante dos días consecutivos se presentaron distintos modelos de prácticas de gestión de RRHH los cuales, tal como señalaran desde el ejecutivo, serían base para el diseño de las políticas internas de gestión de RRHH en el municipio local cuya aspiración máxima sería la creación y sanción del escalafón.¹¹ En declaraciones a un reconocido medio local la funcionaria a cargo presentó a las jornadas como

“no solamente algo que por lo general no se trabaja mucho en los municipios que es el tema de los Recursos Humanos, las políticas de Recursos Humanos, sino que además está planteado para los Estados. Cómo son estas nuevas políticas de Recursos Humanos en el Estado (...) en el marco de un plan ambicioso de mejora de la gestión interna (...) promoviendo el cambio cultural que tiene que ver con orientar toda la gestión al servicio del ciudadano y al servicio del vecino. (Bariloche opina 08/06/2017)”.

En la misma sintonía, uno de los invitados a la presentación oficial de las jornadas y disertante en las mismas señalaba la importancia de que la administración pública “se capacite y modernice” (Bariloche Opina 8/06/2017), destacando la riqueza de un debate en el que “(...) cada uno podrá exponer su punto de vista en relación a lo que es el Estado y la modernización del Estado” (Bariloche Opina 08/06/2017).

La Jornadas fueron inauguradas por el intendente local Gustavo Genusso, quien en su discurso de apertura enfatizó en la necesidad de “organizar” el Estado municipal “hacia adentro” y “hacia afuera” en pos de “mejorar” la gestión interna (Notas de campo, Bariloche, junio 2017). En esa línea, mencionó la voluntad de dejar asentada una política de estado en relación a la organización, capacitación y la formación municipal, interpelando a los presentes en relación a su rol como “servidores públicos” y

caracterizando la labor municipal desde una dimensión moral de “servicio al prójimo” y “cuidado al vecino” (Bariloche 2000, junio 2017). Detrás del atril en el que expuso, se proyectaba en pantalla gigante una imagen fija con una *lluvia de palabras* tales como “trabajo”, “adquirir”, “aprender”, “RR.HH.” “escalafón”, “políticas”, “capacitarme”, “conocimiento” “mejorar”, “servir”.

Luego de la presentación inaugural, se sucedieron una a una las disertaciones pensadas para cada bloque y se siguió con la dinámica proyectada para el encuentro general. A continuación, presento algunos ejes desde los cuales es posible analizar e interpretar las características discursivas generales que asumieron las jornadas.

En primer lugar, fue notoria la cantidad de invitados y exponentes procedentes de los gobiernos de grandes centros urbanos nacionales e internacionales, tales como referentes del Ministerio de Modernización recientemente impulsado por el gobierno nacional,¹² referentes de la gestión pública del gobierno de CABA o representantes de áreas clave en la Administración Pública nacional de Chile. Salvo los representantes gremiales zonales quienes expusieron sus experiencias en la gestión de los convenios colectivos de trabajo, o el representante de la Universidad Metropolitana del Trabajo quién esbozó una crítica a consignas que -entendió- deshumanizaban la figura del “trabajador”, el resto de oradores provenía de estos espacios y centraron sus discursos en el relato de sus propias experiencias.¹³ Estas, pese a los desafíos señalados, fueron consideradas “exitosas” en la aplicación de políticas internas de gestión de recursos humanos en la AP. De esta manera, frente a un diagnóstico en el que se representaba la situación inicial a partir de la carencia (de formación, capacitación, objetivos, metas, canales claros y eficientes, transparencia, etc.) y una anquilosada y rígida estructura jerárquica (Rosemberg, 2020), la presentación de modelos escalafonarios regulatorios del ingreso, permanencia y egreso del personal de la AP así como modelos de “reclutamiento” y selección de personal de alto rango a través de mecanismos tercerizados en consultoras privadas, parecían constituirse -a la luz de los objetivos de las jornadas- en experiencias modélicas, tanto en términos epistémicos como en sus correlatos programáticos (Shore, 2010; Navarro, 2019).

En segundo término, me parece interesante destacar la articulación conceptual entre, por un lado, los objetivos declarados de las jornadas en lo que refiere a la “transformación” en miras de alcanzar una “nueva” gestión pública “eficiente”, “transparente”, “abierta” y “centrada en el vecino” y, por otro, el ingreso de conceptos y procesos de gestión y control procedentes del “managment” empresarial. En esta línea, exposiciones centradas en modelos de gestión basados en el “trabajo por resultados”, la promoción de prácticas como la instalación de métricas y variables de medición del desempeño (Expositor, gerente de ANSES Bariloche, junio 2017), o modos de reclutamiento basados en modelos genéricos de “competencias” (Expositor, referente de la AP Chile, junio 2017) y formas clasificatorias y evaluativas de personal basadas en esos modelos (Expositoras, Subsecretaría de la gestión de RRHH CABA, Junio, 2017), fueron tejiendo un panorama semántico que asociaba la “modernización” deseada a nuevas formas de disciplinamiento laboral.

En tercer lugar, considerando que el público presente estaba compuesto por jefas y jefes de área municipales, encuentro destacable mencionar la retórica persuasiva,

pedagógica y disciplinante que fueron tomando algunas de las alocuciones presentadas. Una de las exposiciones más notorias en este sentido fue la del Director de RR.HH. del Ministerio de Modernización del Estado, reconocido localmente por su amplia trayectoria como empresario en el rubro gastronómico hotelero nacional, provincial y local.

El ahora funcionario inició su discurso a partir de exponer irónicamente una anécdota vivida al asumir el cargo y llegar por primera vez a las oficinas del Ministerio en CABA. Mencionando haberse encontrado con una oficina “plagada de cucarachas” (sic) hizo alusión a lo que señaló como el primer desafío con el que se encontró: “fumigar, para empezar desde allí a construir” (notas de campo, junio 2017). En un clima de atonicidad generalizada, se escucharon algunas risas de quienes se tomaron la anécdota con humor, pero también se escucharon algunos silbidos, sobre todo procedentes de las mesas donde se ubicaban los representantes gremiales y algunos trabajadores que, con expresiones alusivas, no dudaron en reafirmar su filiación partidaria afín a la gestión saliente. Creo que esto se debió a que nunca quedó del todo claro si el expositor estaba ironizando sobre el despido de agentes que ellos habían asociado al kirchnerismo o se trataba de una situación “higiénica” real a partir de la cual, de todas formas, buscaba generar una imagen desidiosa de la gestión previa. De una u otra manera, en su continuo énfasis en la necesidad de una “reforma profunda del estado” (notas de campo, 2017) quedaba clara la construcción de un relato en el que de todo -y todos- lo previo a “su” llegada (la del macrismo y la del Ministerio) era considerado eliminable y/o reformable. Variando en registros y estilos, las exposiciones pedagogizantes continuaron, ya sea apelando a la señalada dimensión moral -moralizada y moralizante- de la tarea municipal como “servicio al prójimo” esbozada por el intendente, o interpelando al público presente desde la emoción, a partir de un discurso centrado en destacar, valorar y dar centralidad a su rol como “líderes” en la gestión del cambio.

Ahora bien, entendiendo a estos tres ejes como puntos centrales en torno a los que se ordenó el discurso general de las jornadas propongo a continuación algunas claves de interpretación y análisis. En principio, parafraseando a Lins Ribeiro (2007) lo anterior, puede ser analizado a partir del comprender a la “modernización” como un *campo de poder* que articula actores diversos, discursos, instituciones y fuerzas, incluso en tensión. En ese sentido, la dinámica particular que asume el “campo” en determinado momento debe ser pensada en términos históricos y en relación a las capacidades de poder e intereses articulados en redes que, en función de las distintas coyunturas, expresan y orientan la tendencia que asumirá la transformación. Desde aquí, entiendo a las jornadas como la condensación y expresión de una red que articula ideologías, actores y saberes y que refleja la hegemonía de una noción de “modernización” externa, lineal y progresista. Es decir, en principio, coloca “lo moderno” como algo distante, algo de lo que “lo local” carece per-se. En ese sentido, la noción de externalidad mencionada, evoca la idea de que “lo moderno” o al menos su “fórmula”, debe extrapolarse de otros contextos, tal como rezan los expertos foráneos. Por otro lado, la transformación buscada se expresaría a través de un modelo programático que concibe el cambio como progreso lineal (metafóricamente contenido en torno a la idea de “carrera de la administración pública”) y epitomizado en el pasaje -posibilitado por la aplicación de

estas políticas- de un estadio previo (de atraso, carencia, viciado, encarnado en lo local) a uno “moderno”, dotado de capacidad, eficiencia, eficacia, transparencia, etc.

Siguiendo a Shore (2010) entiendo que los otros ejes (introducción del discurso del management empresarial al ámbito público municipal y su carácter pedagogizante y/o moralizante) pueden ser analizados en el marco interpretativo de la gubernamentalidad neoliberal, la cual apela cada vez con más fuerza a la inculcación de hábitos de autocontrol, autoregulación y autogestión. En esta línea, diversos estudios críticos sobre la literatura del management han puesto el foco en señalar el carácter ideológico (Alonso, Fernández Rodríguez, 2013; Figari, 2019) enmascarado en la capacidad de estos discursos de articular en sus contenidos tanto los valores morales dominantes como las prácticas asociadas a las necesidades del capitalismo actual. En el caso analizado, esto se expresa no solo en la interpelación política a un nuevo tipo de agente municipal (moderno, eficiente, capacitado, flexible, lábil, proactivo y con actitud de servicio) sino, sobre todo, en la voluntad explícita de crear activamente estas subjetividades a través de múltiples mecanismos: capacitaciones, evaluaciones y sistemas de control y gestión aplicados por un nuevo tipo de directivo al que comienza a interpelarse como “líder”. Este pasa a ser el depositario de un tipo de racionalidad gubernativa particular cuya tarea parecería consistir en la aplicación práctica de un conjunto de “buenas prácticas” de carácter universal que garantizarían la eficacia y la eficiencia de la organización (Alonso y Fernández Rodríguez, 2013). Sin embargo, desde este punto, puede observarse que los discursos vertidos en las Jornadas recogen y expresan más que un modelo de organización institucional y del trabajo, un modelo implícito de relaciones que produce -o busca producir- simultáneamente líderes, por un lado, y objetos de intervención, por otro.

2.a La transformación en acto: una mirada desde la Dirección de Trabajo DT

Si bien las jornadas comentadas en el apartado anterior inauguraron “oficialmente” el proceso señalado, mi aproximación a aquellos imaginarios que traía la nueva gestión acerca de lo que un Estado “moderno” -y en ello sus empleados- son o deberían ser, ya había tenido lugar a partir de distintas experiencias transcurridas en mi entonces empleo como técnica en la Dirección De Trabajo Municipal (DT). La introducción de nuevos espacios de evaluación y “autoevaluación”, así como la introducción de nuevos lenguajes y dinámicas para la gestión de la vida laboral cotidiana (en especial provenientes de nuevas vertientes de formación orientadas a la subjetividad tales como el “coach ontológico”) o el enfático interés por evaluar las métricas, cuantificar los resultados y/o sistematizar, digitalizar, optimizar y “medir” el trabajo diario, poco a poco se fueron instalando como un locus ineludible del quehacer cotidiano, no sin resistencias. Estas variaron en intensidad y modalidades, abarcando desde enfrentamientos verbales explícitos en torno a la implementación de los nuevos parámetros de gestión, hasta pedidos de “pases” masivos por 12 de los 17 trabajadores que conformaban la DT, entre otros. Dichas situaciones, en tanto involucraron a actores desigualmente situados y con diferenciales cuotas de poder, tuvieron disímiles resultados. Entre ellos, destaco el desplazamiento del entonces Director a una nueva

área y el otorgamiento de los pases al personal operativo que lo había solicitado en señal de resistencia como ejercicio de demostración de poder de la gestión.¹⁴

En ese panorama general, dos situaciones parecieron condensar y develar la orientación del nuevo proceso iniciado. Ambas ocurrieron en el marco de la asunción en funciones de la que fuera la nueva Subsecretaria de Desarrollo Local, cartera que contenía a la DT, en el año 2015.¹⁵ Como parte del relevamiento de trabajadores y funciones desempeñadas realizado a días de su llegada y, a su vez, como parte de una estrategia implícita de evaluación de la política ejecutada, la funcionaria recorrió con cuaderno y lápiz en mano cada una de las oficinas lanzando una consigna a quienes trabajábamos allí: “enamórenme de su trabajo” (Notas de campo, Bariloche, dic 2016). A la luz de los aportes de estudios que analizan los efectos pedagógicos de este tipo de prácticas enmarcadas en discursos gerenciales (Figari, 2011; 2019) asumo que detrás de esa frase, aparentemente motivada por el interés en conocer qué se hacía y cómo, comenzaba a operar una nueva lógica de gestión basada en la individuación, primero, y en la autogestión de la carrera laboral, después. Siguiendo los aportes de Figari (2019) entiendo que estas prácticas, al deshistorizar, despolitizar y descontextualizar tanto las trayectorias vitales y laborales de las personas como los escenarios (políticos, ideológicos, institucionales, presupuestarios) en los que llevan adelante sus prácticas laborales, contribuyen a la sedimentación de discursos individualizantes y meritocráticos sobre los que luego se montaría la lógica de la “nueva carrera en la administración pública”.

La segunda escena tuvo lugar luego de otra intervención subrepticia en las oficinas del área (práctica que comenzaba a hacerse recurrente) cuando luego de ingresar y sin emitir comentarios previos, lanzó una directiva al conjunto de trabajadores que cumplíamos funciones allí. Tomando en sus manos un bibliorato que contenía las Historias Laborales¹⁶ de cientos de personas registradas en la Dirección, instó a dos de mis entonces compañeros a clasificar dichos documentos en “chorizos” y “morcillas”, en alusión a las “condiciones de empleabilidad”.¹⁷ Frente al silencio de quienes estábamos presentes, la funcionaria tomó una HL y en un gesto ejemplificador comenzó ella misma a leerla en voz alta, insistiendo de este modo en que resolvamos la clasificación “correcta” de la persona en cuestión lo que, ante sus ojos, se develaba como una obviedad. Se trataba de un joven de sexo masculino, de alrededor de veinticinco años, formación técnica secundaria incompleta y dos o tres experiencias diversas e informales en construcción. Nada más se desprendía “objetivamente” de lo consignado en esa HL. Sin embargo, la funcionaria insistía e interpelaba uno a uno a los agentes a decidir qué hacer con esa persona. Ante la negativa generalizada y con un claro gesto de ofuscación e irritabilidad, la funcionaria arrojó los papeles sobre un escritorio arguyendo “esto es una morcilla, chicos, por favor, estamos en frente de una morcilla” (Notas de campo, Bariloche, 02-2016).

Independientemente de la violencia de la clasificación y del hecho que esta hiciera alusión a los “usuarios” de la política y no a los agentes, escenas como esta me llevaban a preguntarme qué tipo de trabajadores requería una DT que operara bajo esos parámetros y que lo hiciera, además, de manera rápida e in-dubitativa. En definitiva: ¿Qué era ser eficiente y eficaz ante tamaña consigna? ¿Cómo debía practicarse esa condición?

Desde mi lugar como trabajadora de orientación laboral ya había advertido un reforzamiento de los parámetros de mercado que operaban en los procesos de circulación de las personas por los distintos servicios que ofrecía el organismo. De hecho, en el marco de mi tesis de licenciatura me aboqué al análisis de esta transformación focalizando en los efectos que este reforzamiento tenía en los procesos de producción de alteridades delimitando sujetos “empleables tipo”, por un lado, y sujetos “inempleables”, por otro (Navarro, 2019; 2020; 2021). En ese sentido y cada vez con más nitidez, entonces, encontraba ciertos paralelismos entre las “empleabilidades” promovidas por la agencia para la colocación de personas en el mercado laboral externo y las “empleabilidades” promovidas al interior del organismo mediante la introducción de estas nuevas modalidades de gestión, formación, control y evaluación. En otras palabras, me preguntaba ¿Quiénes se constituían, a los ojos de esta gestión, como “morcillas”?

Independientemente del contenido de la respuesta, el registro que se imponía en gran parte de los trabajadores era la de una valoración negativa del ser y hacer municipal, expresada en declaraciones como la siguiente: “...desprecio...si te tengo que decir, la sensación era de desprecio a todo lo que había (...) nunca me sentí tan despreciada en mi trabajo y eso que me considero muy profesional en lo que hago” (Entrevista a trabajadora municipal, Bariloche, mayo de 2023). En la misma línea, otra agente de la DT entrevistada indicaba una permanente sensación de “ninguneo” (sic) por ejemplo, al mencionar los modos en los que eran retomados los aportes de los agentes a las nuevas propuestas de “gestión digital”, destacando además otras modalidades de disciplinamiento y sanción articuladas tanto por funcionarios políticos como por mandos medios:

“nos cansamos de decirles que mucha gente iba a quedar afuera, o porque no sabían o porque no tenían dispositivos, pero avanzaron igual (...) todo lo que decimos es desconsiderado o es un “te lo tomo pero igual voy a hacer lo que quiera” (...) todo muy violento en ese sentido (...) y si decís algo que no suma a su proyecto te hacen pasar por negativo o quejoso (...) a mí hasta me dijeron “traidora” por ejercer mi derecho a pedirme el pase y al final no me lo dieron” (Entrevista agente municipal, Bariloche, junio 2023)”.

En relación a este punto y a cómo se articularon las relaciones y los grupos en función de distintas formas de comprender el proceso iniciado, recupero el relato de otra trabajadora del organismo que, detrás del rol de mando medio y la noción de “puesto técnico” buscaba distanciarse de cualquier contenido político en la disputa interna por los efectos de la digitalización de los procesos.

“Yo no me meto, porque yo estoy en otra cosa, yo articulo con sistemas, me encargo de ese desarrollo para que todo pueda estar digitalizado (...) ya casi no se hacen entrevistas, sale todo por el portal y yo estoy en esa, asique no se (...) Siempre tengo en mente la imagen de no llegar a “municipalizarme”, no se...todavía creo que no, yo trabajo, estoy en la mía...” (Comunicación personal, agente de la DT, Bariloche, junio 22).

Este extracto es relevante en tanto contribuye a dotar de materialidad esa concepción de la “modernización” como campo de poder y, en este sentido, devela su capacidad para articularse en redes semántico-prácticas que reúnen e interpelan a actores posicionados diferencial y desigualmente tanto en términos jerárquicos como en relación a la capacidad de producir y movilizar recursos. Así, la cita esboza la

internalización, en una trabajadora de cuadro técnico, de una matriz de sentido y praxis que, a la par de exaltar el “rigor técnico” como garantía de eficiencia y “trabajo”, refuerza la idea de que el disentir e incluso el opinar sobre el tipo de intervenciones que se llevan a cabo son prácticas ajenas a las incumbencias laborales. Lo cual culmina operando a nivel subjetivo, primero, y clasificadorio, después, asociando a “lo municipal” (o a esa figura de municipal que disiente) con aquello de lo que hay que distanciarse.

3. Consideraciones finales

En este capítulo me aproximé al proceso de transformación en las modalidades de gestión de los recursos humanos municipales de la ciudad de Bariloche iniciado en el año 2015 en el marco del plan de transformación diseñado por Juntos Somos Bariloche desde la Subsecretaría de la Función Pública. Inspirado en una retórica modernizadora y reformista y apelando a aspiraciones moralmente informadas del hacer político, el conjunto de políticas contenidas en el plan se dirigió a modificar los modos de ingreso, permanencia y egreso del personal municipal a partir de la aplicación de nuevas herramientas de capacitación, formación y evaluación.

La aproximación a estos procesos fue realizada a partir del abordaje etnográfico en dos contextos diferenciados. Por un lado, describí y analicé las primeras jornadas “Nuevas Políticas de Recursos Humanos en el Estado” considerando su carácter de práctica inaugural del camino iniciado en el asunto. Desde allí, observé de qué modos las jornadas articularon un conjunto de actores, sentidos, saberes, prácticas y prescripciones morales en torno a la noción de “modernización” culminando con la constitución de una idea/fuerza en relación a lo que los agentes de un Estado moderno deberían ser y, en ello, a las formas más o menos prescriptas de alcanzar ese ideal prototípico perseguido.

En segundo lugar, me aproximé al proceso a partir de la descripción y análisis de situaciones concretas sucedidas en la dinámica laboral ordinaria de una oficina pública (la DT) en el marco del inicio del gobierno de JSB y, por ende, de la implementación del plan. En este punto, destacué algunas de las manifestaciones situadas que asumió el proceso iniciado, evidenciando unos de sus efectos. Entre ellos remarqué el relativo a la producción de clasificaciones y su devenir en la conformación de alteridades (tanto al interior del conjunto de agentes públicos como en relación al conjunto de usuarios de la política). Por otro lado, destacué algunas de las escarpadas y ríspidas modalidades que asumió el proceso, evidenciando no solo su carácter disruptivo para con una forma más o menos estable -y establecida- del ser/hacer cotidiano, sino también su carácter tensionado y conflictivo en función de los agenciamientos operados por los distintos actores involucrados.

En ambos casos, el acercamiento etnográfico fue posibilitado por mi lugar como “nativa” en el conjunto de relaciones que, durante mi investigación, se constituyeron como “campo”. De allí, el carácter esencialmente político que asume este trabajo está contenido en la capacidad, habilitada por mi posicionamiento, para “desestabilizar” escenarios que, desde el sentido común, podrían parecer dotados de estabilidad y solidez. Así, entiendo que el trabajo abona al entendimiento de cómo efectivamente estas políticas y el Estado *funcionan* (Shore, 2010) articulando en su hacer disímiles,

yuxtapuestos y contradictorios sentidos y representaciones en relación a lo que la “modernización”, el Estado y sus agentes son o deberían ser. Para el caso analizado, esto último, además de configurar a la DT a partir de ese peculiar y contingente tipo de relaciones, evidencia el carácter de producción social y disputada de esta oficina pública y, en ello, del Estado como institucionalidad política.

Notas

¹ Este recorte es arbitrario a los fines de la investigación en curso. Para el caso argentino, se toma como referencia el período iniciado tras la crisis devenida tras la implementación de las reformas estatales durante la década del '90 basadas, básicamente, en la aplicación de las recetas vertidas en el Consenso de Washington. En esa línea, ese plan reformista apuntaba a llevar al estado a un nivel de expresión mínimo relegando objetivos de gobernanza perseguidos en los sucesivos planes de modernización.

² La modernización como objeto de estudio ha sido abordada prioritariamente por los campos de las Ciencias políticas, económicas, la Sociología o las Ciencias de la administración.

³ Este escrito recupera antecedentes de mi investigación doctoral presentados previamente en diversas instancias de divulgación tales como las II Jornadas de Investigación y extensión de la UNRN o la XII de Jóvenes Investigadores Gino Germani de UBA-SOC. A su vez continúa siendo fruto de análisis y reformulaciones.

⁴ Presidió la fundación de impronta cristiana Gente Nueva, la cual ha desarrollado numerosos proyectos sociocomunitarios basados en los ejes de “educación para la transformación” y “derecho a la tierra para los sectores populares”. A su vez, estos proyectos han encontrado financiamiento a través de diversas fundaciones de orden global.

⁵ El discurso de austeridad se alineó perfectamente con el discurso proferido a nivel nacional por el recién asumido presidente Mauricio Macri. A partir de la construcción de un diagnóstico de endeudamiento e ineficiencia en el manejo de los fondos públicos atribuido a gestiones anteriores, se buscó legitimar decisiones de recorte/ajuste del gasto público. Mientras a nivel nacional el Ministerio de Modernización se jactaba de llevar adelante la tarea de reducción de las estructuras estatales, a nivel local esto se tradujo, por un lado, en la declaración por ordenanza de “emergencia económica” la cual ajustaba al mínimo el uso de recursos para la gestión interna. Por otro, en la presentación de un resistido organigrama al que denominaron “integrado”, reduciendo la estructura municipal pasando de 11 Secretarías a sólo 6 y creando 12 Subsecretarías y 4 Direcciones Generales.

⁶ Esta retórica eficientista, integracionista e innovadora forma parte del repertorio discursivo con el que los organismos multilaterales de crédito comienzan no solo a describir sino a orientar sus políticas y diseñar sus herramientas de crédito para la modernización de los estados latinoamericanos, lo cual se amalgama en sintonía con las demandas devenida de la crisis de representatividad neoliberal por actores de la sociedad civil que reclamaban por mayor participación, transparencia y rendición de cuentas, etc. El conjunto de transformaciones que apuntan alcanzar estos objetivos se incluyen en las políticas que se denominan de “gobierno abierto”. Ver Oszlak, 2013.

⁷ El CLAD es un organismo público internacional de carácter intergubernamental que desde 1972 tiene como eje de actividad impulsar la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas a través de la publicación tanto de informes como de artículos académicos que ofician de fundamento y orientación a la tarea.

⁸ La DT es el organismo municipal encargado de la implementación de las políticas públicas de empleo de orden nacional y local. Mi puesto era el de técnica en la gestión de programas de empleo, principalmente en lo que refiere a la puesta en marcha y seguimiento de los procesos de “orientación laboral” para personas focalizadas por los programas y/o que se diagnosticaran como prioritarias. Para ampliar ver Navarro, 2019; 2020.

⁹ Desde una perspectiva nativa, es el modo de nombrar a la Municipalidad como lugar de trabajo.

¹⁰ El autor dirige parte de sus esfuerzos analíticos a abordar la relación entre el conocimiento científico disponible en torno al fenómeno burocrático y la práctica tecnocrático-política, identificando los modos en los cuales los distintos proyectos de reforma invocan las categorías y modelos generados por las ciencias sociales.

¹¹ El proyecto del escalafón municipal fue presentado como uno de los objetivos transversales a las dos gestiones de gobierno de Gennuso con el objetivo de ordenar la carrera administrativa municipal, hasta entonces referenciada en la carta orgánica municipal y el estatuto de empleados municipales sancionado en el año 1988.

¹² El Ministerio de Modernización fue creado el 10 de diciembre de 2015 y duró hasta septiembre de 2018 cuando fue degradado a Secretaría. Su titular Andrés Ibarra, ex gerente de empresas de la familia Macri, incluso del Club Boca Juniors y candidato a la presidencia del mismo, fue designado por el entonces presidente (y ex presidente del club BJ). Amparado en una retórica de “austeridad” como sinónimo de transparencia y garantía en la optimización de recursos públicos, este Ministerio se caracterizó por ser el encargado de poner fin a más de once mil contratos de trabajadores estatales de diversas agencias públicas, argumentando tratarse de puestos “clientelares” sin fundamentación técnica. Cabe mencionar que, en paralelo, el mismo Ministerio hizo crecer exponencialmente su propia estructura burocrática dotándola de nuevos funcionarios afines y allegados incorporados por fuera de la legislación vigente (SINEP).

¹³ Los miembros de la Federación de sindicatos municipales FASEMP, los referentes gremiales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA y Nicolas Trotta, rector de la UMET, fueron los invitados propuestos por el SOYEM. La contrastividad de sus discursos frente al del resto de los oradores, puso en evidencia las tensiones al interior de la organización. Sin dejar de abordar esta tensión, a los fines de los objetos de este escrito, avanzaré en la caracterización de los discursos que hegemonizaron el evento.

¹⁴ Este proceso se detalla en Navarro, 2019.

¹⁵ Con un perfil de Administración de empresas y una trayectoria vinculada al gerenciamiento en el sector privado, desempeño un polémico paso por la gestión pública caracterizado por el alto grado de conflictividad con el plantel de la DT que culminó con una denuncia por violencia laboral y que le valió la renuncia a solo 8 meses de asumido el cargo.

¹⁶ La HL es el documento en el que se consigna la trayectoria laboral y formativa de las personas que asisten al organismo en búsqueda de soluciones a sus disímiles “problemáticas de empleo” (ppem).

¹⁷ Puede definirse a la empleabilidad como el conjunto de competencias y saberes que, en determinado momento, garantizarían a las personas el ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, permitiéndoles moverse en él, cambiar de empleo, etc. Ver Navarro, 2019.

Bibliografía

Abélès, M y Badaró, M.

2019 *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología política*. Siglo XXI.

Abrams, P.

1988 Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Twenty Years of the Journal of Historical Sociology*, 1, 11-42.

Alonso, L. E., & Rodríguez, C. J. F.

2013 *Los discursos del presente: Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Siglo XXI de España Editores.

Appadurai, A.

1990 Disjuncture and difference in the global cultural economy, en M FEATHERSTONE (COMP) *Global Culture*. 295-310. Londres: Sage publications

- Asinelli, C., Travieso, M. F. A., & Yodert, P.
 2008 El proceso de modernización del estado en la argentina: características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*, (39), 83-95.
- Balbi, F. A.
 2010 Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado.
 2020 La inversión de la teoría en la etnografía en antropología social. *Revista del Museo de Antropología*, 13(2), 203-214.
- Banco Mundial
 1997 Informe sobre desarrollo mundial: El estado en un mundo en transformación, BM EN LINEA.
- Bourdieu, P.
 1993 Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, 8.
- CEPAL
 1995 Modernización del Estado: resúmenes de documentos. Serie INFOPLAN, *Temas especiales de Desarrollo*.
- Corrigan, P. Y Sayer, D.
 2007 El Gran Arco: la formación del Estado Inglés como revolución cultural. En: Lagos, M.L. y Calla, P. (comp.) *Antropología del Estado: dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro 23. INDH/PNUD, La Paz, Bolivia.
- Escobar, A.
 1999 Antropología y desarrollo. *Maguaré* n° 14 pp 42-73.
- Figari, C. A. S.
 2011 Hegemonía empresarial, disciplinamiento en el trabajo: aportes desde y para una formación radical.
 2019 La pedagogía empresarial en la consolidación hegemónica: un debate silenciado. *Espacios en blanco*. Serie indagaciones, 29(1), 1-10.
- Ginzburg, C.
 1994 Microhistoria: dos o tres cosas que sé de ella. *Manuscripts: revista de historia moderna*, (12), 13-42.
- Lins Ribeiro, G
 2007 Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. *Tabula rasa*, N°6: pp 173-193. Colombia, Bogotá.
- Longo, F.
 2019 La administración pública en la era del cambio exponencial: Hacia una gobernanza exploratoria. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria= Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (3), 52-73.
- Muzzopappa, E. y Villalta, C.
 2011 Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. En *Revista colombiana de antropología*. [online]. 2011, vol.47, n.1, pp.13-42.
- Navarro C.V
 2019 *La producción del sujeto in-empleable. Una aproximación antropológica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche*. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional de Río Negro, UNRN
 2020 ¿Qué políticas para qué empleabilidad (es)? Una aproximación etnográfica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. *(En) clave Comahue*, 2020, no 26, p. 208-235.

- 2021 Políticas públicas de empleo, cuerpos e interseccionalidad: reflexiones a partir de una experiencia etnográfica en San Carlos de Bariloche. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, 2021, no 31, p. 203-221.
- O'Donell, G
- 1993 Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, Vol XXXIII, no 130 pp1-32
- 1996 Otra institucionalización. *Política y Gobierno*. Vol III n° 2, segundo semestre 1996 pp 219-244
- Oszlak, O
- 1979 Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo económico*. VOL 19, N° 74. Pp 211-250. CEDES, Bs As, Argentina.
- 2006 Burocracia estatal, política y políticas públicas. *post data* n° 11, pp 11-56
- 2013 Estado Abierto, hacia un nuevo paradigma de gestión pública en reforma del estado y la Administración Pública. *XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de la Administración para el desarrollo*, nov del 2013, Uruguay
- Quintero, P.
- 2013 Desarrollo, modernidad y colonialidad. *Antropología Experimental*, (13).
- Roseberry, W.
- 1994 Hegemonía y el lenguaje de la contienda. En Joseph Gilbert y Daniel Nugent (comp), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London. Duke University Press: pp. 355-366. Traducción de Pablo Sendón. (Traducción en Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en Perú, Lima: IEP, 2002).
- Rosemberg M.G.
- 2020 Experiencias de transformación en la gestión de las personas en el Municipio de San Carlos de Bariloche. *II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. Bs As.
- Secul Giusti, C
- 2021 Análisis del discurso: enfoques, herramientas y repertorios para la investigación (b). En *Métodos cualitativos para la investigación social contemporánea: técnicas y claves en etnografía y análisis del discurso*. IDES
- Shore, C.
- 2010 La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda* n° 10., 21- 49.
- Sojo C.
- 2000 El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. *Documentos de trabajo* # 6. ISBN 3-926446-69-2
- Wright, P.
- 2022 Reflexiones sobre ontología de la etnografía. *RUNA*. Archivo Para Las Ciencias Del Hombre, 43(3), 403-430. <https://doi.org/10.34096/runa.v42i3.10294>

Otras fuentes consultadas

Diario Rio Negro.

5/12/2015 https://www.rionegro.com.ar/gennuso-llega-con-una-emergencia-economica-por-6-meses-8018618-53285-nota_cordillera/

Diario ANB

8/12/2015 <https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2015/12/08/51002-gennuso-promete-un-municipio-con-dialogo-abierto>

Concejo municipal Bariloche

12/2015 “Asumieron los nuevos concejales y aprobaron el organigrama del Ejecutivo”
<https://www.concejobariloche.gov.ar/index.php/informacion-institucional/novedades-del-concejo-municipal-de-bariloche/10425-asumieron-los-nuevos-concejales-y-aprobaron-el-organigrama-del-ejecutivo>

Tribunal de Contralor Bariloche

05/2016 Sentencia <https://contralorbariloche.gob.ar/wp-content/uploads/Sentencias/SENT%2001-TC-16%20VILENCIA%20LABORAL%20EDEL%20UTEDA.pdf>

Capítulo 9

La(s) forma(s) del Estado: políticas públicas de memoria en torno al Espacio de Memoria ex CCD Servicio de Informaciones

Agustina Cinto

CIS-CONICET/IDES-UNTREF y UNR

1. Introducción

El ex Servicio de Informaciones de la Policía de Santa Fe (en adelante, SI) funcionó como centro clandestino de detención (CCD) entre los años 1976 y 1979 en Rosario, en la esquina de un céntrico edificio que fue la Jefatura de Policía de la provincia de Santa Fe hasta 2004 y, actualmente, es la sede del gobierno provincial en la ciudad. Si bien este trabajo tomará la etapa iniciada en el año 2015, la construcción del ex SI como lugar de memoria (Nora, 1984; Jelin y Langland, 2003) comenzó muchos años antes con su proceso de “recuperación”¹ a partir del 2001. Desde entonces, la administración del lugar pasó del Estado provincial a manos de un particular entramado de actores/as, mediante la cesión oficial en comodato por diez años y la conformación de una comisión directiva² compuesta por representantes de Madres de Plaza 25 de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo-filial Rosario, Familiares de detenidos-desaparecidos por razones políticas y gremiales, la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), H.I.J.O.S. Rosario y la Secretaría de Derechos Humanos del gremio docente AMSAFE Rosario. Por fuera de la comisión, un equipo e investigación –compuesto, principalmente, por antropólogos/as- y sobrevivientes del ex CCD se sumaron a la “recuperación” (Cinto, 2022). Culminado el plazo del convenio de comodato, la gestión del lugar fue retomada por el Estado provincial, realizando una serie de obras arquitectónicas para inaugurarlo como Espacio de Memoria ex CCD Servicio de Informaciones en septiembre de 2015. El contexto entonces abierto es el que tomaremos para analizar la(s) forma(s) del Estado mediante una serie de políticas públicas de memoria.

Como señala Shore (2010), aquello que analicemos como política pública dependerá de qué estamos entendiendo por políticas y cuánto explicitemos esta comprensión inicial. Usualmente, asociamos este concepto rápidamente a nociones como gobierno, administración pública, política, pero retomando a Boivin y Balbi (2008) resulta clave menguar la abstracción de esas grandes construcciones teóricas para desentrañar sus

sentidos en cada situación social. Podemos decir, entonces, que las políticas públicas son la forma situada que asume el Estado y, en buena medida, expresan la imagen universal y universalizante que construye de sí mismo (Bourdieu, 2014). No obstante, antes que un espacio racional de toma de decisiones o una entidad homogénea y despersonalizada, el Estado está encarnado por actores/as concretas/os cuyas decisiones marcan una impronta particular en los modos en que las políticas son pensadas y puestas en marcha (Soprano, 2007; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Migdal, 2011). Así, las políticas públicas se traducen tanto en prácticas como en narrativas que dan sentido a esas prácticas y que expresan las formas en que el Estado actúa frente a determinadas situaciones construidas como problemas que requieren su intervención (Shore, 2010).

Respecto del caso que nos ocupa, desde el año 2001 numerosas políticas de memoria han sido llevadas adelante en torno al ex SI por diferentes actores/as, desplegando diversas estrategias de representación, transmisión, uso y funcionamiento del lugar (Cinto, 2022). Entendemos por políticas de memoria a las prácticas y narrativas desarrolladas no solo por el Estado, sino también por diferentes actores/as sociales (Grosso, 2002; Rabotnikof, 2007) que ponen en la escena pública a la(s) memoria(s) de la última dictadura como objeto de prácticas políticas. A los fines de este trabajo, definimos como políticas públicas de memoria aquellas políticas de memoria que resultan institucionalizadas y/o legitimadas por agencias estatales. De este modo, atendemos a una de ellas en particular: la comisión conformada en el año 2018 para la gestión del ex CCD y el modo en que, desde ella, fueron pensadas otras políticas para el ex SI. Con ello, el análisis se propone observar la(s) forma(s) que asume lo estatal a través de este ámbito focalizando en el anudamiento –no exento de conflictos– entre actores/as estatales y extraestatales en la producción de políticas públicas de memoria, trascendiendo la dicotomización entre un Estado formulador y una sociedad destinataria.

Este texto se apoya y desprende de una investigación doctoral más amplia (Cinto, 2022) que, llevada a cabo desde una perspectiva etnográfica, incluyó la realización de entrevistas en profundidad, observaciones participantes, análisis de diversos documentos y relevamiento fotográfico entre los años 2016 y 2020. El trabajo de campo involucró mi participación como investigadora pero también como ex trabajadora del Archivo audiovisual de juicios de lesa humanidad que funcionaba en el espacio de memoria (2014-2017) y como representante de la ronda de Madres de Plaza 25 de Mayo en la comisión (2018-2020). Entre los abordajes cualitativos para el análisis de las políticas públicas, el enfoque etnográfico (Rockwell, 1980; Balbi, 2012) nos permite, por un lado, resquebrajar el par tajante entre formuladores-destinatarios/as, para pensar en la porosidad de esta relación. Más allá del concepto de destinatarios/as como receptores/as pasivos/as, en efecto, los/as actores/as involucrados/as en el proceso de formulación y puesta en marcha de políticas públicas se involucran en un hacer conjunto, proponiendo, disputando o resignificando estas políticas. Por otro lado, un enfoque etnográfico permite dar cuenta de la falta de pulcritud de este proceso, lo desordenado y caótico que puede ser,³ así como la multiplicidad de actores/as y sentidos que intervienen en él. En esta línea, las políticas involucran las relaciones que crean y los sistemas más amplios en los que se configuran (Shore, 2010), por lo cual se torna

central metodológicamente no solo atender a las prácticas en sí mismas, sino fundamentalmente a los efectos que esas prácticas producen (Trouillot, 2011).

2. Una (nueva) comisión para el ex SI

La comisión objeto de este análisis nace en el marco de la Ley provincial N° 13.528, sancionada y promulgada en el año 2016,⁴ tomando como modelo constitutivo aquella comisión directiva conformada durante el proceso de “recuperación” del ex SI. Ello no fue una cuestión antojadiza, sino vinculada a que la ley nació en la hibridez que caracteriza a las políticas públicas, pues fue redactada por actoras ligadas al movimiento local de derechos humanos que ocupaban cargos en el Estado provincial. Una de ellas, funcionaria de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia (en adelante, la secretaría) y militante de H.I.J.O.S. Rosario, explicaba las razones que dieron origen a la ley:

“[V]iendo que la gestión [de Antonio Bonfatti] se terminaba y preocupada por lo que podía suceder con ese lugar, así como con otras políticas públicas de memoria, es que se me ocurrió elaborar una ley de memoria [...] la ventaja de hacer una ley mucho después que otras provincias fue que pudimos relevar las experiencias de todas las provincias que tenían ley y tomar lo que nos parecía más adecuado de cada una.” (N., entrevista, 12/06/2017)

La ley se presentaba, de ese modo, como marco para establecer la forma y regular las políticas públicas de memoria provinciales, en línea con las desarrolladas durante los gobiernos nacionales de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner, pero también como instrumento para “proteger lo conseguido” en la materia, garantizando oficialmente la participación de los organismos de derechos humanos ante posibles escenarios de ascenso de gobiernos de derecha.

En tanto acto típicamente estatal, la conformación de una comisión funciona a partir de reproducir la distancia entre Estado y sociedad, circunscribiéndose como un espacio de trabajo conjunto en pos de un objetivo determinado (Bourdieu, 2014). En otras palabras, se trata de “una invención organizativa cuyos resultados definen políticas a seguir” (Ohanian, 2019:22). En la construcción de políticas públicas de memoria en torno al ex SI han participado actores/as ubicados/as en posiciones híbridas (Messina, 2016) que actúan como canalizadores/as del vínculo entre lo estatal y lo extraestatal. Aun así, las demandas de la militancia en derechos humanos no se traducen directamente en políticas públicas, sino que son tamizadas por los requerimientos burocrático-administrativos del propio Estado y los posicionamientos ideológico-políticos de cada gobierno. En este caso, a través de la comisión se produce una clara delimitación por parte del Estado no solo acerca de quiénes pueden participar de las políticas públicas de memoria para el ex SI, sino también de qué manera y a través de qué mecanismos.

La comisión se conformó de hecho⁵ en julio del año 2018 mediante una convocatoria de la secretaría dirigida a los organismos de derechos humanos, lo que puede leerse como respuesta estatal al escenario de insistentes reclamos hacia el gobierno provincial respecto del “vaciamiento” de políticas públicas de memoria⁶ desde la asunción de M. Lifschitz en 2015. Al igual que aquella constituida durante el proceso de *recuperación*, la comisión no se caracterizó por componerse de personalidades notables y/o expertos/as

seleccionados/as por el Estado, sino por organizaciones a quienes se les reconocía un saber militante que, en estrecha vinculación con las redactoras de la ley, provenían de la militancia en derechos humanos. La normativa delimitó la cantidad de organismos y/o instituciones que integrarían la comisión,⁷ pero la reglamentación especificó que los primeros debían ser Madres de Plaza 25 de mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Familiares de detenidos por razones políticas y el Colectivo de ex presos y presas políticas (que ya no existía al momento en que fue sancionada la ley). La elección de cada representante (tanto titular como suplente) fue definida mediante criterios establecidos al interior de cada organización.

Ante la inexistencia del Colectivo y el rechazo de Abuelas filial Rosario por cuestiones de agenda, la comisión del ex SI quedó integrada por representantes de Familiares, Madres de Plaza 25 de Mayo y ronda, H.I.J.O.S. Rosario, APDH, sobrevivientes,⁸ el sindicato docente AMSAFE provincial (designado por el Espacio Juicio y Castigo⁹ por su larga relación con los organismos) y representantes de la secretaría. Luego, se incorporaron representantes por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y del Ministerio de Innovación y Cultura. Por último, tras la reglamentación de la ley en marzo del 2019, se completó la constitución de la comisión con la designación de la representante de la Cámara Provincial de Diputados.¹⁰ Excepto por la mayor presencia estatal, la inclusión de APDH y sobrevivientes, y la exclusión del MEDH y la LADH, la composición fue similar a la de la primera comisión en términos de la articulación entre organismos y actores estatales para la producción de políticas en torno al ex SI. Hasta marzo del año 2020, las reuniones de la comisión se sostuvieron presencialmente, con una frecuencia quincenal, los días martes por la tarde, excepto por algunas oportunidades puntuales. En primera instancia, el lugar de reunión fue el propio ex CCD, aunque luego, a pedido de uno de los/as sobrevivientes, dado el malestar que le ocasionaba permanecer allí, las reuniones se celebraron en la secretaría.

3. El funcionamiento de la comisión o la hechura de las políticas

Un punto clave en los debates al interior de la comisión fue el artículo 32 del decreto reglamentario de la mencionada ley, que establece las funciones que se le atribuyen. Allí se especifica que una de ellas es “elevar propuestas y emitir opinión sobre todas las políticas públicas relacionadas con su objeto”, aunque bajo “un carácter recomendatorio”. Poole ha planteado que “desde la perspectiva del Estado, la ‘ley’ y la ‘norma’ son instrumentos cuya utilidad radica en su flexibilidad”, la cual habilita que “los actores sociales asuman el reto de tomar el espacio abierto por las mismas ambigüedades e incertidumbres producidas por esos *marcos* normativos” (2012:96. Resaltado en el original). Precisamente, este carácter recomendatorio será fuertemente puesto en entredicho al interior de la comisión, considerando a las normativas como marcos antes que como mandatos incuestionables. Nos interesa, entonces, detenernos en un episodio conflictivo acontecido durante el año 2019: la inclusión del ex SI en una muestra arquitectónica internacional. A través de este, es posible poner de relieve la tensión entre los/as actores/as estatales y extraestatales al interior de la comisión,

exhibiendo desencuentros respecto de los modos de participación normativamente delimitados para la construcción de políticas públicas de memoria en torno al lugar.

Respecto del episodio en concreto, el detonante del conflicto fue una publicación que la propia secretaría realizó en su perfil de Facebook, el 13 de mayo de 2019. Acompañado de algunas fotografías, el posteo manifestaba:

“Más de 100 personas visitaron el ex SI

El Subsecretario zona sur, Ramón, fue el encargado de la guía histórica por el edificio donde funcionó el Ex Servicio de Informaciones. Ramón guió y acompañó a más de 100 personas que recorrieron este sábado la Sede de Gobernación, donde funcionaba la Antigua Jefatura de Policía y Ex Servicio de Informaciones, en el marco de la segunda edición del Open House Rosario”.¹¹

“Open House” es un festival anual de arquitectura de origen londinense, que ofrece la posibilidad de visitar una serie de casas y edificios considerados “de sobresaliente valor arquitectónico, habitualmente cerrados al público” en diferentes ciudades del mundo.¹² Las repercusiones por la inclusión del ex SI en este evento, como parte de la sede de gobierno, no tardaron en llegar: la publicación de Facebook fue comentada por algunos/as familiares y ex detenidos/as, acusando a la secretaría de “usar los huesos de nuestros seres queridos” y, en particular al socialismo (como partido del que provenía el entonces gobernador), de “banalizar hasta la memoria”. Ni las trabajadoras del lugar, ni los/as integrantes de la comisión estaban al tanto de esta actividad realizada durante un fin de semana, de la que se anoticiaron mediante la publicación en redes.

Ante los hechos, la reunión semanal de la comisión trató el tema. Las representantes de Familiares y de la UNR dejaron de manifiesto que la falta de consideración hacia la comisión guardaba relación con que aún no se había ajustado a los parámetros legales, dado que no se habían oficializado las representaciones,¹³ ni había terminado la redacción del reglamento interno. En otras palabras, que la comisión no había alcanzado el nivel institucional suficiente para ser tenida en cuenta. En efecto, las representaciones en la comisión recién fueron oficializadas en agosto de 2019, mediante una nota formal del secretario, produciendo el efecto de inaugurar un espacio inédito, como si las reuniones previas no gozaran de completa validez. Sin embargo, los representantes de El Periscopio y de AMSAFE, ambos sobrevivientes del ex SI, así como la representante de H.I.J.O.S. Rosario argumentaron que las reuniones, sostenidas desde el año 2018, “tenían mucho más valor, porque implicaban acuerdos políticos” y que “la construcción de legitimidad esta[ba] más allá de la ley” (Observación participante, 14/5/2019).

Aún con esta discrepancia, los organismos y sobrevivientes integrantes de la comisión consideraron, en general, que “los funcionarios [de la secretaría] decidieron sacar un pie de la comisión” y solicitaron una reunión extraordinaria con el secretario, que se concretó esa misma semana. En la reunión, los mencionados sobrevivientes manifestaron especialmente su disconformidad con la actividad, afirmando que “indica[ba] el no respeto, el cuidado que no se tuvo” para con el lugar, así como “el no respeto a la comisión” (Observación participante, 17/5/2019). A ello, agregaban la percepción de que el gobierno “ya tiene un plan previo que intentan ejecutar con el apoyo político de la comisión”, en lugar de tratarse de políticas desarrolladas de manera conjunta.

Ante los reclamos, el secretario se disculpó por cometer errores “de buena fe” y planteó que, cuando se conformó la comisión, “no queríamos que se convirtiera en una reunión quincenal para pasarle la lista a la secretaría de lo que está mal o bien”, sino que tuviera una impronta “propositiva”. En sus palabras, el problema era que, en definitiva, los organismos y sobrevivientes no estaban participando como deberían hacerlo. Es decir, que la comisión no fuera un órgano de contralor del poder ejecutivo respecto de las políticas públicas de memoria provinciales, sino que emitiera opiniones “recomendatorias” y elaborara propuestas a través del canal institucional que representaba. Para finalizar y ante lo sucedido en un episodio anterior,¹⁴ el secretario advirtió: “si hoy a la tarde me llama un periodista por lo que se habló acá, implicaría una total pérdida de confianza” (Observación participante, 17/5/2019).

Pese a la advertencia del funcionario, los/as sobrevivientes integrantes de la comisión se organizaron junto a otros/as sobrevivientes del ex SI para redactar un comunicado, titulado “Open House y la banalización de la memoria”, en el que expresaron:

“Quienes hemos sufrido en carne propia o en la de nuestras compañeras y compañeros los horrores de la dictadura, valoramos las actividades tendientes a preservar y a dar a conocer los sitios de memoria como el SI, asimismo pensamos que dichas actividades deben ser realizadas en un contexto que no banalice los lugares y mucho menos las historias que contienen.

En ese sentido repudiamos la inclusión del S.I. en el Open House, ya que dicho lugar jamás puede ser considerado “la casa de otro”, no es un “lugar de gran valor arquitectónico” y mucho menos está “habitualmente cerrado al público”. Con relación a esto último, recordamos que permanentemente se realizan visitas guiadas y organizadas por personal de la propia Secretaría de DD.HH.. También consideramos que a dichas visitas o recorridos deben ser convocadas a participar las personas sobrevivientes del S.I., a fin de expresar las circunstancias adecuadas a un recorrido que tiene que ver con la historia de represión llevada adelante por la dictadura cívico militar a militantes populares”.¹⁵

El documento fue publicado en los portales de Redacción Rosario y Rosario/12, los días 21 y 23 de mayo, respectivamente. El lapso que medió entre el hecho y la denuncia estuvo atravesado por intensos debates entre los organismos integrantes de la comisión en torno a expresarse o no mediáticamente sobre lo ocurrido. Mientras H.I.J.O.S. respaldó el documento, algunos/as representantes de Familiares, de APDH y de ronda de Madres no estaban de acuerdo con la exposición pública del desacuerdo, entendiendo que el comunicado iba en contra de sostener la confianza dentro de la comisión y la “buena voluntad” que había expresado el secretario. Ante las diferencias, se consensuó que los/as sobrevivientes publicaran su comunicado, pero la comisión como tal no se expresó al respecto. En este caso, “la memoria banalizada” era la de los/as sobrevivientes, las historias contenidas en el ex SI y legitimadas por el padecimiento allí vivido, estableciendo una clara diferencia con los/as representantes de los organismos. En este sentido, con la publicación del documento, los/as sobrevivientes no solo reclamaron que la comisión sea considerada y ellos/as tenidos/as en cuenta dentro de ésta, sino también volver a ser incluidos/as en las visitas guiadas o recorridos como política pública de memoria clave para “dar a conocer” el ex CCD.

Ante el episodio en el que focalizamos, podría argüirse que el Estado limitó las funciones de la comisión y la participación efectiva de sus integrantes extraestatales en la

coproducción de políticas públicas de memoria para el ex SI; mientras que los/as militantes de los organismos y sobrevivientes resistían y exigían que sus recomendaciones fueran “vinculantes”. Sin embargo, lo cierto es que ni el Estado ni los organismos y sobrevivientes pueden ser analizados como entidades homogéneas o con intereses unívocos, y mucho menos bajo la óptica de coerción versus resistencia. Por una parte, dentro de la comisión existían representantes estatales que bregaban por una participación más decisiva en la comisión, sosteniendo que eran “mucho más que una correa de transmisión”; a la vez que otros afirmaban, de manera privada, que “para que algo no funcione, hay que crear una comisión”. Al mismo tiempo, algunos organismos y sobrevivientes expresaban fuertes desavenencias cuando las opiniones de la comisión eran solo “recomendatorias”, mientras que otros/as demandaban “ser más pacientes” con la gestión estatal.

Sostenemos que, bajo la presuposición de horizontalidad, diálogo permanente e inexistencia de relaciones de poder, dentro de la comisión se produce y reproduce el efecto de que la participación de sus integrantes en las políticas para el ex SI se genera en condiciones de igualdad. Aquí resuena aquel “efecto de identificación” apuntado por Trouillot, cuando afirma que se trata de: “esa capacidad para desarrollar la convicción compartida de que “estamos en el mismo barco” y, por lo tanto, de interpelar sujetos como miembros homogéneos de varias comunidades imaginadas” (2011:165). Justamente, la comisión en tanto política pública “parece funcionar de manera más efectiva cuando sus mecanismos de operación son invisibles” (Shore, 2010:45), dado que, en realidad, son las relaciones de desigualdad y poder las que permiten la producción de estatalidad al interior de ella. Y ello porque, si bien el límite entre Estado y sociedad es producto de procesos políticos propios de la modernidad, la distinción no es meramente ilusoria pues “producir y mantener la distinción entre Estado y sociedad es en sí un mecanismo que genera fuentes de poder” (Mitchell, 2015:160).

4. Reflexiones finales

El análisis desarrollado permitió dar cuenta de los modos en que la comisión, como política pública de memoria, se fue configurando y configuró la(s) forma(s) del Estado en ese poroso entramado relacional, cuyos/as actores/as excedieron, en ocasiones, los límites recomendatorios impuestos por una ley que funcionó más como marco que como estricta prescripción. Con todo, la conformación de la comisión significó para los organismos y sobrevivientes integrantes, en términos generales, un espacio de interpelación al interior del Estado, pero también produjo el efecto de su reconocimiento como actores/as legítimos/as para la construcción de políticas públicas de memoria en torno al ex CCD. Sin embargo, podemos conjeturar que la comisión se presentó más como una instancia estatal para contener posibles conflictos y vehiculizar institucionalmente las demandas de los organismos y sobrevivientes, que como un espacio efectivo de cogestión o construcción conjunta de políticas públicas de memoria para el lugar. Pese a ello, es preciso mencionar que, como vimos, algunas intervenciones específicas de organismos y sobrevivientes lograron incidir en el curso de acción trazado por aquellas políticas públicas para el ex SI que habían sido definidas sin su participación, con los múltiples sentidos que esta categoría implica.

Lejos de aquella dicotomización entre formuladores/as de políticas y destinatarios/as, este trabajo se propuso exhibir parte del complejo entramado en el que se desarrollaron políticas públicas de memoria en torno al ex SI. La perspectiva etnográfica, atenta a las prácticas y sentidos construidos por los/as diversos/as actores/as involucrados/as, nos permitió analizar la hechura de políticas *in situ*, demostrando la permeabilidad de los vínculos entre lo estatal y lo extraestatal. De tal modo, las políticas públicas se construyen en la trama relacional que componen tanto los/as actores/as estatales como extraestatales, incluso con la participación de actores/as híbridos/as, es decir, aquellos/as que forman parte de ambos universos de sentido y aportan a la ruptura de la tajante división entre Estado y sociedad. Los “destinatarios/as” de las políticas públicas no son receptores/as pasivos/as, sino actores/as que participan en su hechura, las disputan, contestan, resignifican o dotan de nuevos sentidos. La(s) forma(s) que asume el Estado, entonces, son tan múltiples como los contextos y actores/as entramados/as en este proceso.

Finalmente, aunque en los últimos años nos hemos focalizado en destacar esta porosidad y deshomogeneizar y personalizar al Estado, su fetichización persiste en el sentido común. El problema con ello es que se trata de una concepción que contiene tanto el fortalecimiento del Estado-imagen como la posibilidad de su impugnación, pues facilita su construcción como cosa elefantiásica a reducir sin percibir completamente sus efectos, actores/as y prácticas. En tal sentido, insistir, profundizar y difundir los abordajes situados del hacer estatal y de la producción de políticas públicas puede contribuir a afinar argumentalmente la defensa del Estado, especialmente, ante los actuales embates políticos que buscan la minimización y/o eliminación de su injerencia a cualquier costo.

Notas

¹ Se trata de una categoría nativa que da cuenta del modo en que el proceso fue vivenciado por los/as actores/as involucrados/as, es decir, organismos de derechos humanos, sobrevivientes, expertos/as, otras organizaciones y agentes estatales en diversos ex CCD y otros espacios ligados al accionar represivo del país (Messina, 2010; Feld, 2011).

² Anexo único, Convenio. Decreto provincial N° 0717, Gobierno de Santa Fe, 9/5/2002. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/17-05-2002decreto0717-2002.htm>

³ Especialmente, frente a los estudios sobre políticas públicas que tendieron a tener durante la década del 70 y 80 un enfoque positivista, entendiendo a las políticas como decisiones racionales definidas solo por actores gubernamentales y mensurables en términos de consecución de objetivos y eficacia (Shore, 2010).

⁴ Sancionada el 31 de marzo de 2016, la ley provincial cuenta con cinco títulos que refieren a: I. el Archivo provincial de la memoria; II. el Archivo provincial de registros audiovisuales (tal como denomina al Archivo audiovisual de juicios de lesa humanidad que funcionó hasta 2023 en el interior del Espacio de Memoria); III. el acceso a la información de ambos archivos; IV. las comisiones del Espacio de Memoria de la Comisaría 4ta de Santa Fe y del ex SI; y, por último, V. los sitios de memoria y su señalización. Puede consultarse el texto completo de la ley en el siguiente enlace: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/02-05-2016ley13528-2016.html>.

⁵ Decimos que la conformación fue de hecho, pues su reglamentación se concretó en el año 2019 mediante el decreto provincial N° 0.514, 14/3/2019. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=2019/04-04-2019decreto0514-2019.html>

⁶ Desde la asunción de Lifschitz, los organismos locales habían buscado garantizar canales de diálogo con el Estado provincial, al igual a los existentes durante la gestión anterior de Antonio Bonfatti. Hacia 2017, la situación se había tensado de tal modo que se acusaba al gobierno provincial de un “ninguneo permanente a las organizaciones de derechos humanos y, peor aún, un vaciamiento y feroz recorte en la Secretaría de Derechos Humanos” en un contexto nacional de regresión de las políticas públicas de memoria de los años previos con la presidencia de M. Macri (“Dura crítica de organismos al Ministerio de Justicia”, *Redacción Rosario*, 10/7/2017. Disponible en: <https://redaccionrosario.com/2017/07/10/dura-critica-de-organismos-al-ministerio-de-justicia/>).

⁷ La ley describe la composición a partir de seis representantes de organismos de derechos humanos provinciales; dos representantes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Innovación y Cultura y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos); dos representantes del Poder Legislativo Provincial, uno por cada cámara; un representante del ámbito universitario; y un representante de “organizaciones sociales, sindicales y estudiantiles con compromiso en la defensa y promoción de los derechos humanos” (Artículo 31, Ley provincial N° 13.528, 18/4/2016).

⁸ La representación, que en el texto de la ley recaía en una sola organización, se dividió en dos: un representante del Colectivo Nacional de ex presos políticos y otro de El Periscopio, organización civil que nuclea a ex presos políticos de la cárcel de Coronda. La mayor participación de sobrevivientes del ex SI en la nueva comisión marcó una clara diferencia con la comisión previa, en la que no estaban formalmente incluidos/as.

⁹ Espacio multisectorial gestado al calor de la instancia oral del primer juicio por delitos de lesa humanidad en Rosario en el año 2009, cuyo objetivo era la difusión y el acompañamiento a testigos y querellantes. Aún vigente, pero con menor convocatoria, en él se congregaron organismos de derechos humanos, sobrevivientes, organizaciones sindicales y políticas.

¹⁰ La Cámara de Senadores nunca designó a su representante, ni se manifestó al respecto.

¹¹ Página de Facebook de la Secretaría de DD.HH. de Santa Fe, 13/5/2019.

¹² Sitio web de Open House Rosario, www.openhouserosario.org. En Rosario, el evento es organizado cada año por Ohache, una asociación civil sin fines de lucro, con el apoyo de la Municipalidad de Rosario, el Colegio de Arquitectos de la provincia, la Facultad de Arquitectura de la UNR, la Universidad Abierta Interamericana y la Universidad Católica de Santa Fe, donde el secretario de DD.HH. se desempeñaba como docente.

¹³ En la nota, el entonces secretario deseaba “un próspero trabajo de la Comisión, convencido que su implementación y puesta en funciones reafirma el compromiso del Gobierno Provincial para con las políticas de Memoria” (Nota de aceptación de los/as representantes de la comisión del ex SI, 6/8/2019).

¹⁴ El episodio conflictivo previo, acontecido en febrero del 2019, se relaciona con el revoque y pintura de un sector interno y fachada del ex CCD sin su tratamiento en el marco de la comisión. Para un análisis detallado del hecho, puede consultarse Cinto, 2021.

¹⁵ “Repudian ‘banalización del ex Servicio de Informaciones’”, *Redacción Rosario*, 21/5/2019. Disponible en: <https://redaccionrosario.com/2019/05/21/repudian-banalizacion-del-ex-servicio-de-informaciones/>

Bibliografía

Balbi, F.

2012 La integración dinámica de las perspectivas nativas en la investigación etnográfica. *Intersecciones en Antropología*, vol. 13, (2): 485-499.

Balbi, F. y Boivin, M.

2008 La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, (27): 7-17.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G.

2010 Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*, Bohoslavsky, E. y Soprano, G. eds., pp. 1-38. Prometeo Libros-UNGS. Buenos Aires.

Bourdieu, P.

2014 *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. Anagrama. Barcelona.

Cinto, A.

2021 Una esquina muy particular: disputas patrimoniales en un ex centro clandestino de detención de la ciudad de Rosario (2015-2019). *Astrolabio*, (27): 124-153.

2022 *Entre la sacralización y el parentesco: el ex centro clandestino de detención Servicio de Informaciones de la Policía de Santa Fe como objeto de políticas de la memoria en la ciudad de Rosario (2001-2020)*. Tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Feld, C.

2011 La memoria en su territorio. En *Memorias de la piedra. Ensayos en torno a lugares de detención y masacre*, Fleury, B. y Walter, J. comps., pp. 9-17. Ejercitar la memoria editores. Buenos Aires.

Jelin, E. y Langland, V. compiladoras

2003 *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Siglo XXI. Madrid.

Grosso, B.

2002 Las políticas de la memoria. *Sociohistórica*, (11-12): 187-198.

Messina, L.

2010 *Políticas de la memoria y construcción de memoria social: acontecimientos, actores y marcas de lugar. El caso del ex centro clandestino de detención "Olimpo"*. Tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

2016 Reflexiones sobre la articulación estado-sociedad civil en las políticas de la memoria en Argentina. *Memória em Rede*, Vol. 8 (15): 109-136.

Migdal, J.

2011 *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica. México.

Mitchell, T.

2015 Sociedad, economía y el efecto del Estado. En *Antropología del Estado*, Abrams, P., A. Gupta, A. y Mitchell, T., pp. 145-187. Fondo de Cultura Económica. México.

Ohanian, B.

2019 La afirmación de la estatalidad en las transformaciones administrativas vinculadas con la memoria y los derechos humanos durante la presidencia de Néstor Kirchner. *Clepsidra*, vol. 6 (12): 16-33.

Poole, D.

2012 Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. *Anthropologica*, vol. XXX (30): 83-100.

Rabotnikof, N.

2007 Memoria y política a treinta años del golpe. En *Argentina, 1976: estudios en torno al golpe de Estado*, Lida, C., Crespo, H. y Yankelevich, P. comps., pp. 259-284. Grijalbo. México.

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.

Soprano, G.

2007 Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (4): 19-48.

Nora, P.

1984 Entre memoria e historia: la problemática de los lugares. https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/jovenesymemoria/bibliografia_web/historia/Pierre.pdf (acceso: 15FEB2023).

Rockwell, E.

1980 Etnografía y teoría de la investigación educativa. *Dialogando*, (8): 29-45.

Trouillot, M. R.

2011 Antropología del Estado en la era de la Globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso. En *Transformaciones globales. La Antropología y el mundo moderno*, Trouillot, M., pp. 149-174. Editorial Universidad del Cauca/CESO, Universidad de los Andes. Colombia.



Sobre las compiladoras y autoras

Celeste Navarro es Licenciada en Cs antropológicas con orientación sociocultural por la Universidad Nacional de Río Negro. Doctoranda en Antropología por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es becaria doctoral de CONICET en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio IIDYPCA CONICET-UNRN. Integra el Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII).
Correo electrónico: cynavarro@unrn.edu.ar

Guiñazú Samanta es Licenciada y doctora en Antropología Sociocultural por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio. Es profesora de la Lic. en Cs Antropológicas de la UNRN y directora del Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII).
Correo electrónico: sguinazu@unrn.edu.ar

María Emilia Sabbatella es Doctora en Antropología y Licenciada en Ciencias Antropológicas con orientación sociocultural por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa/UNRN-CONICET) y el Centro de Estudios Patagónicos y de Fronteras, ambos de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Es docente regular de la Licenciatura y el Profesorado en Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro.
Correo electrónico: msabatella@unrn.edu.ar

Agustina Cinto es Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, Licenciada y Profesora en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario. Es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones Sociales, donde integra el Núcleo de Estudios sobre Memoria. Es docente de "Introducción a la Problemática Antropológica" en las carreras de Profesorado y Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de Rosario.
Correo electrónico: cintoagustina@gmail.com

Milagro Elguero Rotger es Licenciada en antropología sociocultural por la Universidad Nacional de Río Negro. Integra el Grupo Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII)
Correo electrónico: milagroelguero30@gmail.com

Matilde E. Luna es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Diplomada Superior en Desarrollo y Políticas Locales con Enfoque de Igualdad de Género (PRIGEPP-FLACSO), y Doctoranda en Estudios de Género en la Universidad Nacional de Córdoba. Es miembro adherente del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio de la Universidad Nacional de Río Negro. Además, integra proyectos de investigación en esa universidad, así como el proyecto SECyT "Feminismos e interseccionalidad: genealogías y problemas desde América Latina" de la Universidad Nacional de Córdoba.
Correo electrónico: matildeluna87@gmail.com





Sobre las compiladoras y autoras

Camila Pareja es Licenciada en antropología sociocultural por la Universidad Nacional de Río Negro. Integra el Grupo Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII) y el Grupo de Investigación sobre Territorializaciones, Alteridades y Agencia Colectiva en Norpatagonia (GITAAC).

Correo electrónico: whydwe3@gmail.com

Josefina Puente es estudiante en la Licenciatura de Ciencias Antropológicas con orientación sociocultural de la Universidad Nacional de Río Negro. Integra el Grupo Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII)

Correo electrónico: josefinapuente6@gmail.com

Suzette Sánchez Iudicello es Licenciada en Psicología, por la Universidad Nacional de Córdoba, Magíster en Ciencias Sociales, Políticas Públicas y Género por FLACSO PRIGEPP y doctoranda en Ciencias Sociales en FLACSO. Actualmente se desempeña como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio. Sus temas de investigación se vinculan con la institucionalización de la perspectiva de género, planes de igualdad y protocolos de violencia de género implementados en la administración pública.

Correo electrónico: suzettesanchez@gmail.com

Laura Valeo es Arquitecta por la Universidad de Rosario, Argentina y Magíster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos de Arquitectura y Urbanismo por FUNIBER-Universidad de León, España. Es agente y presta servicios profesionales en la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Es alumna del Doctorado con mención en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de Río Negro.

Correo electrónico: arvaleo@gmail.com

Laura Belén Laurin es Médica por la Universidad Nacional del Comahue y Especialista en Medicina General del Hospital Zonal "Dr. Ramón Carrillo". Actualmente se desempeña como médica generalista del Hospital Rogelio Cortizo de Ingeniero Jacobacci. Ha cursado diversos seminarios de formación disciplinar y participado de proyectos de investigación. Es miembro de la Asociación Rionegrina de Equipos de Salud (ARES) y miembro adherente del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio.

Correo electrónico: laura_laurin@hotmail.com

Vanegas Díaz Alejandra Marcela es Licenciada en psicología y candidata doctoral en Estudios de Género por la Universidad de Córdoba. Es becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDYPCA-CONICET-UNRN) y forma parte del Grupo de Investigación sobre Territorializaciones, Alteridades y Agencia Colectiva en Nor-Patagonia (GITAAC).

Correo electrónico: amvanegasdiaz@unrn.edu.ar





JORNADAS
**NUEVAS
DE RRHH**
EN EL ESTA

29 y
DE JI

CONICET UNRN
IIDYPCA

GIEPPPII

Planificación Municipal que
los trabajadores.
al ciudadano
de re