

## 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 estabilidades 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](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.

