

Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche

Samanta Guñazú

RESUMEN

ESTE ARTÍCULO PRESENTA EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS INTERCULTURALES PUESIO EN MARCHA EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE, EN LA PATAGONIA ARGENTINA. ESTE MUNICIPIO FUE DECLARADO EN EL AÑO 2015 COMO “INTERCULTURAL” MEDIANTE LA ORDENANZA N° 2641-CM-15. PARTIENDO DE ESTE CASO, EL ARTÍCULO REIOMA EL CONCEPTO DE INTERCULTURALIDAD, FOCALIZAN DO EN CÓMO OPERATIVIZARLO EN PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES CONCRETAS. EN ESTE RECORRIDO, EL ARTÍCULO EXPONE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS ESTABLMENTE EN LA MENCIONADA NORMATIVA Y LOS LÍMITES Y POSIBILIDADES QUE PLANTEA PARA ESTO SU MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVO. FINALMENTE, EL ARTÍCULO SE PROPONE APORTAR DESDE UN EJERCICIO INVESTIGATIVO, ARGUMENTATIVO Y DE PROYECCIÓN, UN RECORRIDO QUE TRASCIENDA LA PERSPECTIVA POBLACIONAL CON LA QUE EL MUNICIPIO OPERA EN SUS PRÁCTICAS COTIDIANAS, A FIN DE PONER EN MARCHA PRÁCTICAS DE GOBIERNO Y DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA QUE HE DENOMINADO “INTERCULTURAL CONLENTE INTERSECCIONAL”.

PALABRAS CLAVE: INTERCULTURALIDAD - POLÍTICAS PÚBLICAS - INTERSECCIONALIDAD.

INTERCULTURALITY AND PUBLIC POLICIES. NOTES FOR THE CONSTRUCTION OF PARTICIPATORY AND INTERCULTURAL POLICIES IN THE MUNICIPALITY OF SAN CARLOS DE BARILOCHE

ABSTRACT

THIS ARTICLE ASSESSES THE PROCESS FOR THE ELABORATION OF INTERCULTURAL POLICIES IN THE MUNICIPALITY OF SAN CARLOS DE BARILOCHE, WHICH IS LOCATED IN THE ARGENTINEAN PATAGONIA. THIS MUNICIPALITY WAS DECLARED “INTERCULTURAL” BY ORDINANCE No. 2641CM-15 OF 2015. BY FOCUSING ON THIS CASE, THE ARTICLE EMPLOYS THE CONCEPT OF INTERCULTURALITY AND EXPLORES HOW TO OPERATIONALIZE IT IN THOSE PROCESSES THAT AIM TO ELABORATE SPECIFIC INTERCULTURAL PUBLIC POLICIES. THEREFORE, THE ARTICLE EXPOSES THE COMMITMENTS ASSUMED BY THE STATE IN THE AFOREMENTIONED REGULATIONS, AND THE LIMITS AND THE POSSIBILITIES THAT ITS PARTICIPATORY MANAGEMENT MODEL IMPLIES. FINALLY, THE ARTICLE PROPOSES HOW TO CONTRIBUTE – FROM A RESEARCH, ARGUMENTATIVE AND IMPACT PERSPECTIVE – TO AN ITINERARY THAT TRANSCENDS THE POPULATION’S PERSPECTIVE WITH WHICH THE MUNICIPALITY OPERATES IN ITS DAILY WORK. THIS PROPOSAL CONSISTS IN IMPLEMENTING GOVERNMENT PRACTICES AND THE ELABORATION OF PUBLIC POLICIES FROM A PERSPECTIVE THAT I CALL “INTERCULTURAL WITH INTERSECTIONAL LENS”

KEYWORDS: INTERCULTURALITY - PUBLIC POLICIES - INTERSECTIONALITY.

* Doctora (IIDyPCA, CONICET-UNRN), Argentina. Correo electrónico: guinazusamanta@gmail.com

En noviembre de 2017, en el Municipio “intercultural” de Bariloche asesinaron un pibe. Asesinaron a “Rafa”.

“Rafa caminaba por los bordes, como tantos pibes de los barrios que le disputan una revancha a la dura vida que les tocó en las barriadas humildes del alto de Bariloche. Conseguir laburo piola con apellido mapuche y dirección en el Nahuel Hue es casi una utopía. Por eso el Rafa andaba por los bordes y caminaba los espacios que lo esperanzaban con un cielo azul en el horizonte gris de Bariloche.

A diferencia de los otros pibes, que se avergüenzan de su apellido mapuche o hasta toman partida por el discurso del opresor; el Rafa sabía perfectamente lo que es participar de un «trawun», de una «prerrogativa», de saber que sus familiares directos son autoridades del pueblo ancestral mapuche. Que de eso se está orgulloso, no avergonzado.

Había aprendido a soldar y se manejaba con la carpintería. Las últimas semanas reparó el arco de fútbol del Ruka Che donde todos los martes y viernes nos juntamos a fabricar el proyecto de vida que la ciudad les niega.

Ayer su destino se truncó cuando las balas asesinas de las fuerzas de seguridad nacionales despejaron a sangre y fuego el sacrosanto derecho a la propiedad privada. Que en este sistema, vale más que la vida de un pibe tigre”.¹

Introducción

El artículo presenta el proceso de construcción de políticas interculturales puesto en marcha en el municipio de San Carlos de Bariloche, en la Patagonia argentina, focalizando en los modos en que se construyen dichas políticas en la actualidad. A partir de la identificación del empleo de una perspectiva poblacional, el artículo se orienta a apuntalar un cambio de perspectivas motivado por la sanción de la Ordenanza N° 2641-CM-15 en el año 2015, declarando la interculturalidad del municipio. En esta normativa el municipio se compromete a adecuar su estructura estatal, a capacitar a su personal técnico y político y a otorgar presupuesto para materializar la ordenanza en políticas interculturales.

El objetivo principal de este artículo es analizar de modo relacional los compromisos asumidos estatalmente en la normativa de interculturalidad con los límites y posibilidades que plantea el modelo de gestión participativo del municipio de Bariloche. De este modo, se propone continuar y complementar el análisis iniciado en un artículo anterior sobre el contexto de sanción de la ordenanza y el análisis de las primeras experiencias de trabajo intercultural en el municipio². En este sentido, el artículo se propone aportar desde un ejercicio investigativo, argumentativo y de proyección, un recorrido que trascienda la perspectiva poblacional con la que el municipio opera en sus prácticas cotidianas, a fines de poner en marcha prácticas de gobierno y de construcción de políticas públicas desde una perspectiva intercultural con lente interseccional.

Si bien el foco de este artículo está centrado en las prácticas de implementación de la ordenanza de interculturalidad, tomaré como caso ejemplificador el asesinato de Rafael Nahuel en manos de Prefectura Argentina en noviembre de 2017. Este caso resulta de importancia ya que pone de manifiesto tanto la invisibilización de la diversidad cultural existente y operante en el municipio, a la vez que las limitaciones de las formas de operar estatal que recortan poblaciones particulares de modo estanco, impidiendo abordar las múltiples desigualdades que atraviesan las trayectorias de las personas con las que trabajan, tal como ocurrió con Rafael.

Análiticamente el artículo se divide en dos apartados, comenzando por una breve presentación e introducción al contexto de sanción de la ordenanza de interculturalidad, con énfasis en los compromisos asumidos estatalmente y en las prácticas de gobierno municipal. El segundo apartado presenta una propuesta de operativización de la perspectiva intercultural que surja de la articulación entre el conocimiento académico disponible, de movimientos sociales y una estructura estatal participativa, buscando articular el enfoque intercultural con el análisis interseccional. Además, presenta reflexiones orientadas a apuntalar y materializar las posibilidades de cambio de perspectiva y prácticas de gobierno, repensando los procesos de construcción de políticas públicas desde una perspectiva intercultural.

Este artículo presenta resultados de mi investigación posdoctoral, orientada al análisis de la relación entre estado, sociedad e indígenas, con énfasis en los procesos de construcción de políticas públicas. En este marco, las reflexiones y propuestas presentadas parten del trabajo de campo desarrollado en el municipio de San Carlos de Bariloche desde 2013 en adelante, recuperando la perspectiva de diferentes actores intervinientes en las prácticas de gobierno municipal. Para llevar a cabo esta tarea se han realizado entrevistas abiertas, semi estructuradas y encuestas a trabajadores de planta del municipio y funcionarios políticos.³ De modo complementario se ha realizado observación participante en distintas instancias participativas del municipio y se han analizado normativas vigentes y documentos de gestión municipal.

El municipio de San Carlos de Bariloche: interculturalidad y participación

En este apartado se presenta a la ciudad de San Carlos de Bariloche desde diferentes aristas que operan de modo relacional y proponen un recorrido de utilidad para comprender el funcionamiento actual del municipio. Primero, como municipio intercultural abordando el contexto de su declaración como tal y la letra de la Ordenanza de Interculturalidad, a fines de exponer cuáles son los compromisos asumidos por el estado municipal. Segundo, como un municipio que ha adoptado un modelo de gestión participativo, atendiendo a su gubernamentalidad y a las formas y posibilidades de expresión de agencia de los actores intervinientes. Finalmente, se presenta la lógica de sus prácticas de gobierno actuales, entendidas desde una perspectiva poblacional.

Su declaración de interculturalidad: contexto y normativa

La ciudad de Bariloche tiene más de 130.000 habitantes, según el último Censo Nacional realizado en 2010, manifestando un crecimiento demográfico nutrido de migraciones, tanto internas (de otras provincias o incluso de la misma provincia de río Negro, principalmente de la Línea Sur) como externas (de países vecinos y también de otros lugares del mundo). Asimismo, la ciudad reconoce en el artículo 210 de su Carta Orgánica, la preexistencia del pueblo Mapuche y otros pueblos originarios de la región. No obstante, la ciudad narra su historia oficial a través de la instalación de representaciones hegemónicas de lo local que silencian la presencia indígena, enaltecen la figura de los “pioneros” y niegan la preexistencia y existencia indígena, argumentando a su vez, el peligro geopolítico de la presencia chilena. A la vez, esta historia ha buscado posicionar a la ciudad como la “Suiza Argentina” (Kropff, 2005).

Más allá de estos relatos hegemónicos, San Carlos de Bariloche se declaró como “municipio intercultural” mediante la Ordenanza N° 2641-CM-15, sancionada en Julio de 2015. Este reconocimiento de interculturalidad se encuadra en mandatos constitucionales, en normativas

¹ <https://almargen.org.ar/2017/11/26/pibe-tigre-asesinado/> Fecha de consulta: 08 de octubre de 2019.

² En otro artículo se analiza el contexto de sanción de la ordenanza del año 2015 y las primeras experiencias de trabajo intercultural. Ver Guiñazu, Pell Richards y Díaz, en prensa.

³ La mayor parte de estas actividades tuvieron lugar en 2017 y 2018 en el marco de la articulación entre la Universidad Nacional de Río Negro y el Municipio de Bariloche para la realización de un Programa de Trabajo Social que he co-dirigido y para la realización de prácticas profesionales de los estudiantes de la asignatura “Antropología de las Instituciones y la Gestión”, en la cual soy adscrita. En este marco, se realizaron diferentes actividades que tenían por objetivo promover la incorporación de la perspectiva intercultural tanto en la Oficina de Empleo como en la Dirección de Promoción Social del Municipio.

y legislaciones nacionales, provinciales y locales referidas a la cuestión indígena⁴. En los antecedentes expuestos en la normativa se define a la interculturalidad como una “herramienta de descolonización y transformación de un Estado monocultural y homogeneizante, hacia un Estado pluricultural, apuntando al ejercicio de los Derechos Humanos, Derechos Colectivos y de la Ñuke Mapu, involucrando a la sociedad entera”. En su articulado se expone también una voluntad de gobierno para la construcción conjunta de Políticas Públicas Interculturales (PPI), que contemplen y respeten la diversidad barilocheña. Una diversidad que en la normativa referida, es atendida circunscribiéndose a la relación entre el estado municipal y el pueblo mapuche. Este particular reconocimiento y recorte de la diversidad se asocia a que la normativa fue impulsada por el Espacio de Articulación Mapuche y Construcción Política (EAMyCP), cuyo proyecto original -el N° 720/14- recibió mínimas modificaciones y luego fue aprobado. En este sentido y tal como expusiera en un artículo anterior:

...la normativa establece que debe: “arbitrar los medios y recursos económicos necesarios a fin de que sus espacios de administración e intervención se adecuen a esta ordenanza, implementando y fomentando políticas públicas interculturales, en base al respeto, a la cosmovisión, filosofía y conocimiento ancestral mapuche y el mapuzungun”. Se compromete a capacitar y formar al personal municipal y sus funcionarios para su correcto desempeño en este marco de interculturalidad. En suma, promoverá la construcción de “políticas públicas de educación y comunicación a residentes y visitantes sobre los alcances de este reconocimiento”. También declara 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”. A la vez que no computará inasistencia a sus “trabajadores y trabajadoras pertenecientes al Pueblo Mapuche, cuando sean partícipes de Llellipun, Machitun y Trawun (Guiñazu, Pell Richards y Díaz, en prensa).

La cita anterior explicita los compromisos asumidos por el estado municipal, entre los que destacaré aquellos de mayor relevancia a los fines de este artículo: la necesaria adecuación de la estructura estatal y la capacitación de su personal técnico y político para operativizar y gestionar desde una perspectiva intercultural.

Esta ordenanza fue sancionada a mediados de 2015 y a fines de dicho año sucedieron cambios en los gobiernos nacional, provincial y local. En el plano local este cambio implicó la asunción de un partido político proveniente de una ONG (aunque alineada al modelo de la alianza Cambiemos⁵), que no ha colocado a los reclamos mapuche en su agenda. La presentación de este contexto político operante en la ciudad, contribuye al entendimiento de la inacción respecto a la adecuación de la estructura municipal y del otorgamiento de presupuesto para poder diseñar y ejecutar políticas, programas y proyectos desde una perspectiva intercultural. Más allá de los compromisos asumidos, esta política pública no ha comenzado a implementarse tal como lo dice su articulado. Al momento sólo se conocen experiencias incipientes impulsadas “de abajo hacia arriba” (Íbid.) por trabajadores técnicos del municipio y no por el Ejecutivo Municipal, quien figura como ente de aplicación de la ordenanza.

Asimismo, esta normativa asume como población objetivo a comunidades, organizaciones y personas que se auto adscriben al pueblo mapuche. No obstante, aunque su población objetivo directa es esta, se trata de una política que también atiende reclamos de diferentes organizaciones

sociales de la ciudad, que apoyan el reclamo mapuche y acompañaron la sanción de esta ordenanza. Por otro lado, cabe mencionar que si bien el articulado de esta normativa apunta a entender la interculturalidad en el marco de la relación estado-mapuche, la interculturalidad como concepto no apunta a este recorte. Por el contrario, diferentes autores (Esterman, 2014; Guiñazu y Sabatella, 2016; Walsh, 2008, 2012) proponen repensar el término interculturalidad desde un sentido amplio y crítico que permita refundar las relaciones de la sociedad en general, para poder trastocar las bases de las desigualdades que operan en los diferentes contextos⁶. Con esta aclaración se entiende que si se busca operativizar PPI los destinatarios de las mismas pueden y deben ser la sociedad barilocheña en general.

Esta ordenanza es un punto de partida que, gracias al impulso del EAMyCP, instaló la cuestión intercultural en la agenda pública y en los procesos de construcción de políticas públicas. No obstante, la normativa también invita a pensar qué concepción o definición de interculturalidad se adoptará para encarar la tarea de contemplar a la trama de diversidades y desigualdades operantes en la esfera local.

Su modelo de gestión participativo

El municipio de San Carlos de Bariloche opera desde el marco habilitado por modelos de gestión participativos. Esto implica que en sus normativas y reglamentaciones (como la Carta Orgánica Municipal), en la estructura de algunas de sus direcciones (a través del Plan de Territorialidad⁷), en su funcionamiento y prácticas cotidianas (divisiones y ejes de trabajo operantes al interior de cada área, planes, programas y proyectos, entre otros) se identifiquen fórmulas, formas y usos propios de estos modelos que invocan a la participación de diferentes actores de la sociedad. Una participación que apunta a la construcción de políticas públicas “de abajo hacia arriba” y que busca recuperar las perspectivas, demandas, necesidades, etc., de los actores implicados y afectados por las políticas a implementar. Ahora bien, para complementar lo anterior, pasaré a remarcar el proceso mediante el cual una problemática social pasa a ser una Cuestión Socialmente Problematizada (CSP), a fin de entender cómo la interculturalidad –en tanto problemática- pasó a entenderse en el municipio como una CSP.

En este sentido, es necesario mencionar que las cuestiones que para un gobierno son vistas como CSP (y por ende, pasan a conformar el conjunto de políticas públicas), se relacionan con la estrategia holística del mismo, desde el principio del proceso de producción de las políticas. Esto es así debido a que establecen qué cuestiones competen al estado y cuáles no, y cuál es la estrategia que ese estado elige para dirigirse a ellas (Ruiz del Ferrier, 2010). Según argumenta la autora, el modelo de desarrollo estatal, en sus diferentes niveles, se relaciona con el conjunto de sus políticas públicas, ya que estas construyen y delimitan fricciones internas y externas, los desafíos, los intereses contrapuestos y la capacidad de representación (Íbid.). En este sentido, se entiende que una política pública (aunque puede ser presionada e instalada como tema desde demandas y movilizaciones sociales) emerge como tal por una voluntad política de transformación que recurre a la técnica para lograr concretar su cometido. Los ámbitos de diálogo, acuerdo y concertación le otorgan volumen político, y los instrumentos técnicos permiten su materialización (Bernazza, Longo y Comotto, 2015).

4 Sus antecedentes: art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, Ley Integral del Indígena N° 2287, Ley Nacional N° 24.071, Aprobatoria del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), art. 42 de la Constitución de Río Negro, Ley Orgánica de Educación de la provincia de Río Negro N° 4819 y art. 210 de la Carta Orgánica Municipal.

5 Esta Alianza es una coalición política argentina inscrita en 2015 para competir en las elecciones nacionales de ese mismo año, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial a Mauricio Macri, quien ganó las elecciones y asumió como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015.

6 En relación al concepto de interculturalidad, es necesario exponer que el recorte de los autores mencionados implica o da cuenta de mi propio posicionamiento político sobre esta noción, sobre sus límites y alcances. No obstante, mencionaré que otros autores han abordado este concepto desde diversas perspectivas, donde se lo retoma como próximo a la observación de los conflictos, desigualdades y no solo de las diferencias, mientras en otras se prefiere retrabajar el mismo concepto de desigualdad, deslegitimando el de interculturalidad (ya sea desde el racismo epistémico y la heterogeneidad estructural en el caso de los estudios decoloniales, o desde la desigualdad desde la mirada antropológica).

7 Este plan descentraliza la presencia del municipio en el territorio, dividiendo al mismo en diez centros de Atención y Articulación Territorial.

En este marco, oriento el análisis del caso propuesto entendiendo en primer lugar, que se trata de una política pública que responde a una CSP. Es decir que la problemática respecto de la interculturalidad ha cobrado en los últimos tiempos mayor visibilidad adquiriendo el carácter de una cuestión socialmente problematizada, que ha encontrado a su vez, un contexto favorable en el cual existió la voluntad política de atenderla. Entonces, este punto es interesante porque en un contexto de mayor conflictividad social y territorial (desalojos, atropellos, avances de terratenientes y compañías extractivas, agroindustria, tierras insuficientes, etc.) las demandas indígenas de reconocimiento y protección territorial lograron articularse con una escucha estatal que culminó con la sanción de la Ordenanza de Interculturalidad y con el compromiso del estado municipal de construir políticas públicas interculturales.

Entonces, como herramienta analítica para avanzar con los objetivos propuestos, iniciaré un recorrido a través del proceso de conformación de una política pública. Este recorrido debe ser entendido en términos de interacciones, de avances y retrocesos dependiendo de las reacciones que se produzcan al interior del estado y de la sociedad. Aunque la siguiente consideración pueda parecer elemental, señalaré que la concepción y conformación de una política pública no se da de manera secuencial ni mucho menos ordenada. Muy por el contrario, este proceso está conformado por momentos de conflicto y superposición de tiempos y acciones. Hecha esta salvedad, introduciré una secuencia ideal y esquemática para comenzar a dar cuenta de la complejidad existente dentro del proceso de conformación y ejecución de una política pública.

En primer lugar, debe comenzar por definirse si una cuestión tiene el carácter de socialmente problematizada. Como mencioné, una problemática social puede alcanzar este estatus de diferentes maneras, como por ejemplo por la voluntad política del gobierno de turno, por movilización y protesta social, por uso de los espacios de diálogo con el estado, etc. Una vez que una cuestión comienza a entenderse como CSP, el estado debe comenzar a articular una respuesta a la demanda iniciada desde un sector específico de la sociedad. Una vez explicitada la voluntad de articulación para responder a la demanda se convoca a los diferentes actores involucrados en la posible respuesta (por lo general, las convocatorias se realizan a través de los canales de diálogo reconocidos y validados estatalmente, como espacios de participación ciudadana y concertación, a través de organismos o representantes, etc.). Es decir, se convoca a las agencias estatales/gubernamentales competentes, a los actores sociales afectados (por lo general, nucleados a través de organizaciones o representantes, a los partidos políticos, entre otros). De esta manera, los diferentes actores intercambian alternativas y respuestas, discutiendo y proponiendo posibles cursos de acción. Luego de estas etapas de intercambio el siguiente paso es aquel en el cual se lleva a cabo el diseño de la política pública, para pasar luego a su implementación, requiriendo para esto un despliegue de recursos, estrategias de planeamiento, readecuación, etc.

Un punto importante a remarcar tiene que ver con explicitar que más allá de que el diseño de la política pública se efectúe para atender a una problemática planteada, la forma que se idea para su atención puede o no coincidir con las expectativas de quienes elevaron la demanda. En el caso de la sanción de la Ordenanza de Interculturalidad el proceso de diseño se llevó adelante sin conflictividad ni tensiones. Como he mencionado al inicio de este apartado, el EAMyCP presentó un texto al concejo deliberante que fue aprobado sin grandes modificaciones. En este caso, la conflictividad deviene luego del paso de los años sin políticas concretas construidas en los términos propuestos por la ordenanza y ante el incumplimiento de los compromisos asumidos por el estado municipal, entre ellos la adecuación de la estructura estatal, el otorgamiento de presupuesto y la capacitación de técnicos y funcionarios para poder comenzar a trabajar desde una perspectiva intercultural.

Como complemento, mencionaré que a lo largo del proceso de ejecución de una política pública tienen lugar diferentes momentos de evaluación, de monitoreo o de auditoría que sopesan la eficacia, los efectos y los resultados de su implementación. De estas etapas de evaluación se

desprenderán, según el caso, nuevos debates e intercambios, se considerarán nuevos problemas, posibles nuevos escenarios y necesarias reformulaciones.

La introducción de este recorrido ideal por el proceso de conformación de una política pública y sus diferentes momentos o etapas permiten introducir que a través de los diferentes contextos políticos y de sus diferentes matrices de relacionamiento entre estado y sociedad, los espacios habilitados para la participación de la sociedad dentro de los procesos de conformación de una política pública han ido variando, y principalmente se han ganado espacios diferenciales en cada uno de estos pasos ideales y esquemáticos del proceso. En los diferentes contextos el lugar de la participación de la sociedad ha variado entre la consulta, la asesoría, la gestión, hasta llegar incluso al diseño y ejecución de la política en el plano de las prácticas concretas.

Para los objetivos de este artículo, retomare aquí la exposición de la matriz de “interacción entre estado y sociedad” (Guiñazú, 2017), a fin de presentar a la participación ciudadana y a modelos de gestión participativos como nuevos modos de gubernamentalidad que se profundizaron y cobraron nuevos sentidos a partir de 2003 en adelante. En este contexto se profundizaron y masificaron políticas públicas organizadas y articuladas en base a una estructura de multi-actoral, aunque principalmente esto se evidenció en niveles locales de implementación, tal como lo muestra el caso de Bariloche. En los diferentes contextos locales la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas se materializaron en diferentes formas⁸, comenzando a penetrar en instancias de proyección, de propuesta y de planificación de políticas, planes y programas.

En el contexto de esta matriz de interacción se evidencia un proceso de institucionalización de la participación que regula y establece los canales y mecanismos válidos y legítimos para su ejercicio. Es decir que en esta apertura estatal hacia la participación, los canales diseñados y habilitados para ella están delimitados y categorizados a priori. Esta situación expone límites y desafíos a la participación y sus posibilidades de acción, disputa y modificación en los procesos de política pública.

A partir de lo expuesto, enfatizaré que los modelos de gestión participativos implican nuevos modos de gubernamentalidad que son tensionados desde las prácticas participativas, al inmiscuirse en las diferentes etapas de construcción y ejecución de políticas públicas, disputando, reformulando, modificando y alterando las formas, los efectos, límites y alcances previstos para una política pública. A partir de este señalamiento, remarcaré que en el caso de análisis propuesto, el concepto de participación alude principalmente a la participación indígena. En este punto es necesario resaltar que, aunque englobada en el concepto de participación en general, la participación indígena se encuentra garantizada constitucionalmente. Esta garantía implica que la misma no es una opción o una voluntad estatal de apertura, sino más bien, se trata de una obligación estatal de trabajo conjunto con indígenas en las políticas que los implican. Ahora bien, un desafío es pensar que los indígenas no solo están implicados por el cuerpo de políticas públicas específicas destinadas a la atención de sus demandas concretas, sino que al proponer un modelo estatal municipal en términos interculturales, se deben idear y diseñar nuevos modos de articulación y trabajo que impliquen al conjunto de la sociedad.

Introducir estos antecedentes sobre las políticas públicas, es de utilidad para remarcar su carácter político, y por ende, no entenderlas como única respuesta o modo posible de atendimento. De modo análogo, las formas y prácticas de gobierno son también decisiones políticas que pueden tensionarse, disputarse y modificarse a partir de múltiples expresiones de agencia promoviendo un cambio de perspectivas, tal como expondré a continuación.

8 En figuras de asistentes técnicos, monitores, cuidadores, coordinadores, representantes, etcétera, articuladas en diferentes fórmulas para el diálogo y la participación (Bernazza, Longo y Comotto, 2015) como foros, asambleas, mesas de concertación, grupos de trabajo, redes de gestión asociada, entre otros (Guiñazu, 2017).

Sus prácticas de gobierno: la perspectiva poblacional

Retomaré aquí un punto central respecto al análisis de políticas públicas desde el enfoque antropológico: la necesidad de indagar *por y desde* las prácticas de gobierno, focalizando no en quién gobierna sino en cómo se efectúa ese gobierno. Siguiendo esta línea, presentaré cómo y a través de qué prácticas gobierna el estado municipal.

El estado municipal ha adoptado una estructura y modo de funcionamiento operativo que, aunque marcadas por sus singularidades, se asocian a cierto habitus estatal estructural y estructurante del juego social (Esguerra y Bello, 2014). Este habitus implica una organización de las políticas públicas sociales que delimita grupos poblacionales (entiéndase por estos a jóvenes, adultos mayores, mujeres, familias, indígenas, organizaciones, etc.) según una lógica propia y específica de producción de alteridad. Tal como lo exponen Esguerra y Bello (Íbid.) esta forma de operar invisibiliza que en sus propias estructuras se encuentran los cimientos que dan lugar a desigualdades simbólicas y materiales.

En este marco y a partir de la información construida en el trabajo de campo, haré una breve presentación de la organización del estado municipal, la cual se encuentra estructurada en secretarías, direcciones, departamentos, divisiones y ejes de trabajo abocados a la atención de diferentes cuestiones relativas a la temática de cada secretaría. Con esta estructura general como marco, focalizaré el análisis y las propuestas que siguen, basándome en las particularidades de las secretarías orientadas a la atención de cuestiones y problemáticas sociales. Estas secretarías operan hacia su interior con una lógica de identificación, delimitación, caracterización y atención de grupos discretos. Principalmente referiré al caso de la Secretaría de Desarrollo Social Cultural y Deportiva que cuenta con una Sub-Secretaría de Políticas Sociales, de la cuál depende la Dirección de Promoción Social, por ser el escenario del proceso que ha motivado las preguntas y propuestas de este artículo y por estar asociado a reflexiones emanadas luego del asesinato de Rafael Nahuel que mencionara al inicio.

La Dirección de Promoción Social está integrada por cuatro departamentos: Recursos y Proyectos (DRyP), Promoción Social (DPS), Administración Central y Emergencia y Atención Directa (DEyAC). Estos Departamentos trabajan conjuntamente bajo el modelo de gestión establecido en el Plan de Territorialidad del municipio, el cual establece la conformación de Centros de Articulación y Atención Territorial (CAAT). A los fines propuestos, me centraré en la exposición de la experiencia del DRyP y de los CAAT, quienes tienen por función desarrollar estrategias, herramientas, proyectos, programas y dinámicas tendientes a fortalecer la aplicación de las políticas públicas destinadas a sectores en situación de vulnerabilidad social.

En este sentido, el DRyP tiene una fuerte impronta interdisciplinaria desde la cual produce y evalúa recursos técnicos anclados en una perspectiva que no solo estimule la asistencia, sino también garanticen y gestionen la promoción de derechos. De esta manera, el trabajo del DRyP y los CAAT se estructura a partir de cuatro ejes de trabajo: Jóvenes, Familias, Adultos Mayores y Fortalecimiento de Organizaciones para la Participación (FOP). Este último, tiene como desafío promover procesos que garanticen la democratización en la toma de decisiones, incentivando la participación ciudadana desde una perspectiva de derecho. En esta dinámica, desde el personal técnico del DRyP surge el interés y la intención de dar lugar a la fundamentación de un nuevo eje de trabajo basado exclusivamente en el abordaje de la interculturalidad (Guiñazu, Pell Richards y Díaz, en prensa).

Es esta propuesta de creación de un nuevo eje de trabajo, la que motiva reflexiones en torno a cómo se debe abordar la cuestión intercultural en el municipio y cuáles son límites, alcances y posibilidades hacia el interior de cada secretaría. Esta propuesta manifiesta una reproducción de la estructura, lógica y prácticas de gobierno que dan cuenta de la adopción de una perspectiva poblacional. Este modo particular de gobernar desde una perspectiva poblacional implica la reducción de las personas y sus colectividades a una identidad estable marcada por unos cuantos atributos que las definen de manera metonímica (Gil, 2011: 89). Esta perspectiva afecta

la manera de representar a dichos grupos, tanto en la forma de hacerse una imagen de ellos como de organizarse para hablar en nombre de ellos (Íbid.). Al respecto, retomaré aquí el caso del asesinato de Rafael Nahuel que he introducido al inicio, ya que ha sido recuperado por trabajadores de esta dirección del Municipio. Rafael era un joven mapuche que fue baleado por la espalda por Prefectura a fines de noviembre de 2017, en un contexto de reclamo territorial indígena. Este hecho acontece a pocos meses de la desaparición seguida de muerte de Santiago Maldonado en un desalojo de Gendarmería Nacional, también en el marco de un reclamo mapuche.

Su asesinato da cuenta de la invisibilización de la diversidad cultural existente en Bariloche y del entramado de desigualdades que confluían en su trayectoria particular. Su caso se torna relevante en este análisis ya que se trataba de un “joven” intervenido desde esa categoría por la Dirección de Promoción Social y que participaba en distintos espacios creados y promovidos por la misma. Es a partir de su asesinato que diferentes trabajadores de la dirección cayeron en cuentas de que se trataba de una persona que se auto adscribía como mapuche. Es decir que, más allá del trato y trabajo con este joven, como el mismo era abordado desde su condición de “joven vulnerable” desde el estado municipal no se pudo visibilizar su condición de mapuche. Su caso da cuenta de que en esta forma de operar estatal que reduce la atención a grupos discretos que responden a determinadas características, se invisibilizan, simplifican y ocultan las tramas de desigualdades operantes en cada trayectoria personal.

Según Esguerra y Bello (2014) este modo de operar responde a lógicas históricas de dominación,⁹ en las que los grupos subordinados son comprendidos como el *otro* de la nación: un otro discreto, identitariamente delimitado y concebido como radicalmente diferente al conjunto de la población “mayoritaria” (Íbid.: 25). Al respecto, los autores mencionados explicitan que:

Esta frontera discursiva entre lo “mayoritario” y lo “minoritario” es ante todo una delimitación ideológica, que sirve como fundamento para la construcción de un gobierno multicultural de las diferencias sociales. En este modelo de gobierno, los grupos dominantes se conciben como no marcados por los regímenes de opresión, y los grupos minoritarios se codifican como colectivos con atributos esenciales e invariables, cuya subordinación es entendida como derivada y a la vez constitutiva de su identidad. De esta forma, las desigualdades sociales se reducen a diferencias identitarias, y las políticas públicas se asumen de forma reduccionista como herramientas para la inclusión de la “diversidad”, pero no como instrumentos transformativos que contribuyan a desmontar las estructuras históricas de dominación (Lozano y Peñaranda, 2007; Restrepo, 2004; Zambrano y Chaves, 2006 en Esguerra Muelle y Bello Ramírez, 2014: 25).

Entonces, este tipo de prácticas de gobierno dan una sensación de atendimento plural, de inclusión y de visibilización de problemáticas. No obstante, estas prácticas no apuntan a modificar, trastocar, tensionar o poner en cuestión las condiciones materiales y/o simbólicas de las desigualdades.

A partir de lo expuesto, retomo la pregunta por los límites, alcances y posibilidades de la propuesta de creación de un nuevo eje de trabajo abocado al atendimento de la interculturalidad. Es decir, si efectivamente esta incorporación puede resultar en una positiva atención de esta cuestión y en la construcción de PPI, o si se trata de la mera incorporación de otro compartimento, relativamente estanco, al entramado estatal municipal.

⁹ En este sentido, para el caso de Argentina es necesario remarcar que el estado nacional se funda sobre la base de un genocidio indígena que tuvo diversos efectos que aún pueden identificarse en la actualidad. El proceso genocida, a grandes rasgos, combinó tres etapas: la construcción del indígena como amenaza a la nación, a la civilización, a las personas y a los bienes; la violencia directa hacia esa amenaza; y una larga etapa de la violencia simbólica, destinada a oscurecer el proceso y la comprensión de sus efectos. Remarcar esta cuestión es clave para entender y enmarcar por qué sucedió el asesinato de Rafael Nahuel enmarcado en un reclamo mapuche, pero además en un contexto político nacional fundado en la conformación de la nación argentina, donde los procesos de heterogeneización marcan la colonialidad dominante.

Por último explicitaré que el caso de la creación del eje de interculturalidad fue seleccionado por visibilizar y habilitar cuestionamientos concretos en torno a cómo materializar una perspectiva intercultural en el municipio. No obstante, estas y otras preguntas pueden y deben realizarse hacia el interior de cada dependencia municipal, atendiendo a los propios objetivos de cada una de ellas. En este sentido, en el apartado que sigue, expondré reflexiones y aportes para pensar, idear y materializar otras posibles prácticas de gobierno que incluyan el enfoque intercultural y a un análisis interseccional, válidas para el municipio en general, en pos de visibilizar múltiples diversidades y trayectorias de las personas con las que se trabaja.

Redefiniendo las prácticas de gobierno: apuntes para la adecuación del municipio a una perspectiva intercultural

Atendiendo a lo expuesto en el articulado de la ordenanza de interculturalidad, realizaré una propuesta para operativizar y materializar políticas públicas participativas que se construyan desde una perspectiva intercultural. Esta propuesta busca articular el conocimiento académico disponible y el conocimiento de diferentes movimientos sociales sobre interculturalidad, con un modelo de gestión participativo que se ha comprometido a funcionar de modo intercultural. Para esta tarea introduciré algunas breves consideraciones sobre el enfoque intercultural y presentaré al análisis interseccional como una mirada ineludiblemente complementaria del mencionado enfoque, a fin de repensar las formas y prácticas actuales de gobierno y construcción de políticas públicas en el municipio de Bariloche.

El enfoque intercultural

La noción de interculturalidad da cuenta de una sociedad con muchas propuestas que permite un enriquecimiento dinámico y que requiere de un proceso activo de construcción reflexiva. Es un concepto que permite pensar a la cultura como parte de un proceso en el cual constantemente se descartan algunos aspectos y se incorporan otros e implica la aceptación de que no nos movemos con verdades definitivas (Guiñazú, Pell Richards y Díaz, en prensa). Al respecto Juliano (1997) expone que la interculturalidad debe ser entendida como la relación entre culturas y pueblos diferentes, que construyen un proyecto común de convivencia, respeto y solidaridad. Complementando y profundizando esta perspectiva, Walsh (2008; 2012) señala que la interculturalidad implica la construcción conjunta de un proyecto común que debe ir más allá del respeto, la tolerancia y del reconocimiento de la diversidad. Se trata de un proceso y un proyecto social y político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas (Walsh, 2008).

Según la autora, la interculturalidad parte del problema de las condiciones históricas, de dominación, exclusión, desigualdad, inequidad y conflictividad y necesita de una transformación radical de las estructuras, instituciones y relaciones de la sociedad. Su objetivo principal es convertirse en un proyecto histórico alternativo, para no quedarse en el plano funcional e individual, sin afectar la colonialidad de la estructuración social y el carácter monocultural, hegemónico y colonial del estado (Ibid.). Avanzando un poco más en el análisis de la noción de interculturalidad, la autora menciona que es posible identificar tres tipos de interculturalidad: relacional, funcional y crítica.

La primera de ellas refiere al “contacto e intercambio *entre* culturas, es decir, entre personas, prácticas, saberes, valores y tradiciones culturales distintas, los que podrían darse en condiciones de igualdad o desigualdad” (Ibid., 2012: 63). Esta perspectiva oculta o minimiza posibles conflictividades y contextos de poder y dominación en los que tiene lugar dicha relación. La interculturalidad funcional se ancla en el reconocimiento de la diversidad y la diferencia para incluirlas en la estructura social vigente. Por lo tanto, es funcional ya que no trastoca “las causas de la asimetría y desigualdad social y cultural, ni tampoco “cuestiona las

reglas del juego” (Ibid.: 64). Finalmente, la interculturalidad crítica busca construir sociedades diferentes basadas en otros ordenamientos sociales, siendo un llamamiento de y desde la gente que ha sufrido un histórico sometimiento y subalternización, de sus aliados, y de los sectores que luchan, conjunto con ellos, por la refundación social y descolonización, por la construcción de mundos otros (Ibid.: 65).

Partiendo de estas cuestiones teóricas como base para entender la interculturalidad, uno de los principales desafíos radica en lograr una traducción a políticas estatales concretas como motor de un nuevo modo de relación entre estado y sociedad. En esta línea, tanto Estermann (2014) como Walsh (2012) sostienen que las políticas interculturales deben trascender a una globalización con etiqueta intercultural, plural, posmoderna y globalcentrista, disfrazada de reconocimiento a las diversidades, de la inclusión y del respeto a la etnicidad (Guiñazú, Pell Richards y Díaz, en prensa). De lo contrario, se corre el riesgo de caer en discursividades inclusivas que invisibilizan estructuras de asimetría y hegemonía que son características de sociedades coloniales (Estermann, 2014: 352). En este sentido la interculturalidad y su materialización en políticas concretas debe tomar en cuenta tres variables que articulen tres campos principales de subordinación, dominación y violencia estructural: de clase social, cultura/etnia y género (Ibid.). Estos postulados deben ser complementados con otras desigualdades entramadas. Si adoptamos este modo amplio y crítico de entender la interculturalidad resulta necesario complementar este enfoque con las herramientas y discusiones provistas por el análisis interseccional.

El análisis interseccional

El concepto de interseccionalidad fue introducido por Kimberlé Crenshaw (1991) quien manifestó que categorías como raza y género interseccionan e influyen en la vida de las personas. Según expuso, el racismo no tenía los mismos efectos en hombres que en mujeres negras y, a su vez, estas últimas no experimentaban del mismo modo las consecuencias del sexismo que las mujeres blancas. Con este argumento, la autora presenta una estructura primaria donde interseccionan, además de raza y género, la clase social y la nacionalidad, entre otras desigualdades. Según Crenshaw, el análisis interseccional no se reduce a una sumatoria de posibles desigualdades, sino al entendimiento de que cada desigualdad intersecciona de modo diferente en cada trayectoria personal o en cada grupo social. Si llevamos este argumento al caso introducido de Rafael Nahuel, se entiende que el ser un “joven vulnerable” no tiene las mismas implicancias o afectaciones que ser un “joven vulnerable mapuche”. Es decir que en su trayectoria particular interseccionaban, al menos, los clivajes de vulnerabilidad y pertenencia indígena. Su trayectoria era atendida por el municipio sólo desde su condición de vulnerabilidad, no logrando captar la confluencia de las mencionadas desigualdades interseccionadas.

Este análisis pone de manifiesto la existencia de estructuras de poder y de tramas de desigualdades existentes en la sociedad. Además de lo anterior, diferencia entre una interseccionalidad estructural (asociada a las consecuencias de la intersección de varias desigualdades en las trayectorias personales) y una interseccionalidad política (asociada a la afectación de la forma en que se contemplan estas desigualdades y cómo se abordan estatalmente).

Al retomar este análisis para ser complementado con el enfoque intercultural busco rescatar las herramientas que apuntan a visibilizar el entramado de desigualdades que operan en las personas y grupos, a fines de que puedan ser tenidas en cuenta al momento de construir PPI. Además pueden ser de utilidad para comenzar a repensar las prácticas de gobierno del estado municipal, abandonando (o al menos tensionando) la perspectiva poblacional utilizada hasta el momento, por una perspectiva intercultural.

No obstante, es necesario explicitar que más allá de las herramientas que el análisis interseccional puede aportar, también existen riesgos asociados a una aplicación extrema del mismo. Con lo anterior refiero al peligro de atomización de individuos, originado por un proceso

infinito de división de grupos sociales. Tal como lo expone Barrere Unzueta (2010) una versión extrema de la interseccionalidad disolvería o haría insignificante la utilización de términos como “clase”, “hombres negros”, “mujeres”, en tanto tales grupos se encontrarían fracturados por otras estructuras sociales. En este sentido, la autora menciona que es necesario recordar que “la idea de la interseccionalidad surgió de la idea de que las estructuras sociales se entrecruzan para dar forma a posiciones sociales” o que “la verdadera idea de la interseccionalidad asume que las posiciones sociales, y los grupos sociales correspondientes (más que individuos, o un puñado de individuos), son creados y delineados por estructuras sociales (constelaciones de normas, leyes, instituciones, tradiciones)” (Ibíd.)

Además de lo anterior, es necesario señalar que este tipo de análisis interseccionales invitan a reflexionar sobre “la tendencia que tiene cualquier discurso emancipador a adoptar una posición hegemónica y a engendrar siempre un campo de saber-poder que comporta exclusiones y cosas no dichas o disimuladas” (Viveiros, 2016: 14). No obstante, esta cuestión no se soluciona con la invocación al “mantra multiculturalista” (Brown, 1995) conformado por la atención de la raza, clase, género y sexualidad, ya que constantemente pueden intervenir nuevas diferencias o fuentes de desigualdades como la nacionalidad, la religión, la edad, entre otras. En este sentido puede pensarse que la división de ejes de trabajo presentada en el apartado anterior para el DRyP se enmarca en esto que Brown (1995) menciona como el mantra multiculturalista y que en todo caso debe revisarse el origen de estas delimitaciones, sopesar su conveniencia y repensar los espacios y modos de trabajo desde esta nueva perspectiva.

Una última cuestión deviene central respecto del enfoque intercultural y del análisis interseccional: se torna obligatorio resaltar la politicidad de ambos y la centralidad de sus perspectivas críticas. Lo anterior es necesario, principalmente, para no caer en la repetición de fórmulas vacías que no se orienten a trastocar las estructuras y bases de las realidades locales.

De la perspectiva poblacional a la perspectiva intercultural

Los apartados precedentes abordaron el contexto de sanción de la normativa de interculturalidad, las prácticas de gobierno del municipio, su modelo de gestión participativo y algunos lineamientos en torno al enfoque intercultural y el análisis interseccional. A partir de ello, un próximo paso consiste en materializar la perspectiva intercultural, promoviendo la adecuación del funcionamiento y estructura municipal. Una adecuación que fue comprometida en la letra de la normativa y que no ha sucedido aun, ya que las primeras experiencias de trabajo intercultural fueron, como he adelantado, impulsadas a partir de disputas y presiones ejercidas por trabajadores estatales.

Para comenzar a materializar esta adecuación a nivel municipal, la propuesta que realizo suscita el abandono de la perspectiva poblacional en pos de una perspectiva intercultural nutrida de las herramientas del análisis interseccional. Esta apertura hacia una perspectiva intercultural, amplia y crítica, habilitará la construcción de políticas públicas que consideren cómo las diferentes matrices de opresión se imbrican para generar distintos lugares de ubicación de los sujetos en las redes de poder. Esta propuesta debe entenderse como apuntes tendientes a visibilizar las múltiples trayectorias y diversidades y a no clausurar heterogeneidades. Es decir, apunta a modificar la forma de trabajo actual que no visibiliza ni atiende a estas cuestiones, tal como lo mostró el caso de Rafael Nahuel.

Avanzando con esta propuesta surge una preocupación a partir de lo expuesto. Esta es, cómo hacer operativo lo que llamaré un enfoque intercultural con lente interseccional, ya que se trata de nociones complejas (que privilegian el entendimiento de trayectorias particulares) y de difícil traducción a procedimientos o herramientas de gestión que, para poder ser efectivas y aplicables, deben poder pensarse más allá de las individualidades. En este camino, se torna necesario entender a la perspectiva intercultural con lente interseccional como una metodología desestabilizadora capaz de modificar la maquinaria estatal de producción de diferencias y

desigualdades, fomentando la articulación y exigencia, por parte de movimientos sociales y actores intervinientes, de nuevas formas de interpretar y objetivar los “problemas sociales”, los actores políticos y las políticas públicas (Esguerra Muelle y Bello Ramírez, 2014:26). Entonces, la propuesta que aquí realizo presenta un posible recorrido operativo para materializar esta perspectiva en el municipio de San Carlos de Bariloche.

1. Apropiar la interculturalidad como una perspectiva y un enfoque de análisis críticos para enfrentar y trascender las nociones poblacionales, identitarias, diferencialistas y multiculturalistas con las que tradicionalmente operan las prácticas de formación de política pública en el municipio. Esta propuesta tensiona el modelo de gubernamentalidad liberal, la administración de poblaciones y las políticas identitarias, a la vez que exige una complejización de los sujetos contemplados en las políticas implementadas.
2. Crear un marco red de normativas que estimulen el desarrollo de modelos de políticas públicas orientadas desde una perspectiva intercultural.
3. Revisar la manera en que las políticas implementadas en la actualidad han sido ideadas y materializadas. En este sentido, Hankivsky y Cormier (2011) exponen la existencia de diferentes enfoques que apuntan a analizar los marcos ideológicos que las han constituido. Se trata de un cuestionamiento que contribuya a develar condiciones particulares de sus contextos de construcción, posibilitando el entendimiento de sus sentidos, propósitos, de cómo sitúa a quienes va dirigida y su relación con las posibilidades de agencia, de cómo se sustenta, cómo entra a formar parte de la agenda pública, cómo pasa a ser una CSP. En otras palabras, se trata de visibilizar la politicidad de las políticas públicas a fines de alejarlas de concepciones que las presentan como puro tecnicismo o como las únicas respuestas posibles a determinadas cuestiones. En este recorrido es necesario, también, otorgar centralidad a los espacios de participación para recuperar las voces de los diferentes actores intervinientes a fines de identificar si la política está cumpliendo los objetivos que se ha propuesto.
4. Introducir la perspectiva intercultural con lente interseccional en todas las etapas del proceso de construcción de políticas públicas, concibiéndola como estructurante de todo el proceso. Esta introducción en los diferentes niveles de estatalidad aporta transversalidad para atender a la diversidad, siendo una estrategia que permitirá tratar las variadas ubicaciones, intersecciones y mecanismos de las desigualdades múltiples a escala de las estructuras y las instituciones (Verloo, 2008: 24).
5. Sostener los espacios de participación ciudadana y revalorizarlos como espacios desde los que se pueden alterar las prácticas de construcción de políticas públicas. Asimismo, es necesario revisar estos espacios de participación disponibles (o habilitar nuevos) para que sean de utilidad tornando audibles distintas voces y experiencias que pongan de manifiesto el entrecruzamiento entre, por ejemplo, sexualidad; raza/racismo; etnicidad; edad; género; clase; capacidad/discapacidad; orientación sexual; ruralidad; condición motora, mental o sensorial, entre otras. Tal como he anticipado, la estructura estatal del municipio de Bariloche responde a un modelo de gestión participativo, lo cual se percibe en las prácticas y espacios de participación disponibles. Es en estos espacios de participación donde se despliegan múltiples formas de agencia de los diferentes actores que buscan hacer respetar sus derechos y exigen modificaciones en las formas de atender a las problemáticas que los implican, tensionando las formas que adquiere la gubernamentalidad. De allí, la centralidad e importancia de sostenerlos y valorizar sus aportes.
6. Disponer de información y datos desagregados que permitan una mirada trascendente de la aparente homogeneidad de los grupos previamente constituidos. Asimismo, y tal como lo expone Yuval-Davis (2006), también es necesario contar con elementos de evaluación de la implementación de las políticas existentes para atender a su grado

de interseccionalidad, tales como que las divisiones sociales (categorías sociales) son construidas y la manera en que la gente se vincula con ellas, son construcciones políticas y subjetivas de las identidades.

7. Identificar los modos en que interseccionan las diferentes matrices de opresión operantes en la esfera local, y promover la búsqueda de soluciones y la toma de posicionamientos agentivos en relación a las problemáticas generadas por cada tipo particular de interseccionalidad.
8. Capacitar al personal del municipio para el entendimiento y la operativización de la perspectiva intercultural con lente interseccional. Estas capacitaciones deben actuar sobre funcionarios y trabajadores, en su carácter de agentes estatales que requieren ser atravesados por los cambios propuestos para cumplimentar lo expuesto en la ordenanza. Las siguientes temáticas son consideradas como un piso mínimo de capacitación¹⁰: módulo historia regional y local (expansión del estado nacional, conformación de la alteridad rionegrina, conformación de Bariloche); módulo interculturalidad (alcances, límites y posibilidades del concepto, exposición de otras experiencias de trabajo estatal intercultural); módulo participación (historización del concepto de participación, alcances, límites y posibilidades).
9. Diagnosticar y analizar los recursos disponibles a otorgar desde una dimensión económica, social, política y administrativa.
10. Concebir la perspectiva intercultural con lente interseccional como plan estratégico municipal. Esto implica promover una planificación de desarrollo estratégico que coloque esta perspectiva como tema prioritario, contribuyendo a la inclusión de sectores postergados y perjudicados de la sociedad barilocheense. Tal es el caso del pueblo mapuche, aunque no solamente de ellos ya que, como mencionara al inicio de este artículo, la interculturalidad no se reduce a la relación mapuche-estado municipal, sino que abarca o implica el reconocimiento de múltiples diversidades e interpela al conjunto de la sociedad¹¹. De este modo, las experiencias de PPI podrían dejar de pensarse aisladas en diferentes dependencias municipales, para pasar a articularse y ampararse en los marcos de un plan estratégico¹², más que en voluntarismos de funcionarios o de técnicos de las diferentes áreas municipales.

En este proceso de definición de la interculturalidad como plan estratégico, y de la posterior conformación de un presupuesto para materializarlo, el rol de la Participación Ciudadana vuelve a ser central. Resulta ineludible la convocatoria y apertura a la participación de diferentes actores de la sociedad para que, entre otras cuestiones, se apropien del plan estratégico a diseñar y que participen de todas las etapas del ciclo presupuestario,¹³ las cuales se van desarrollando en forma continua e incluso superpuesta. Asimismo, la participación ciudadana debe penetrar también en los procesos de control y la evaluación de políticas públicas. Entonces, apuntar a la construcción de un plan estratégico en términos interculturales puede ser una herramienta de utilidad para gestionar PPI, contribuyendo a desentramar tensiones, conflictos y reclamos locales respecto de la inacción municipal y respecto de la relegación o baja ponderación de las problemáticas interculturales dentro del municipio.

Conclusión

El presente artículo ha tenido como objetivo principal analizar de modo relacional los compromisos asumidos estatalmente en la normativa de interculturalidad con los límites y posibilidades que plantea el modelo de gestión participativo del municipio de Bariloche. Asimismo, se ha buscado promover la articulación de debates y contribuciones de nivel académico y conceptual, con un nivel operativo desde la formulación de políticas públicas. En este recorrido he remarcado la importancia y centralidad de profundizar y revalorizar la ineludible articulación de los procesos de construcción de políticas públicas con el modelo de gestión participativo del municipio. Esta articulación resignificará la estructura estatal existente y habilitará nuevas posibilidades de agencia nutridas del enfoque intercultural con lente interseccional propuesto, entendiéndolo como un enfoque epistémico y operativo descolonizador que busca mostrar las especificidades de cada trama de desigualdades.

Partiendo de este objetivo, el artículo se estructuró en dos apartados. En el primero de ellos he presentado el contexto de sanción de la ordenanza de interculturalidad, su letra y los compromisos asumidos por el estado municipal. Asimismo, he presentado la necesidad de trascender la circunscripción de lo intercultural a la relación municipio-mapuche para atender a las bases de las múltiples desigualdades que operan en la esfera local e implicar al conjunto de la sociedad. Es decir que buscado mostrar las múltiples diversidades que confluyen en las trayectorias de las personas con las que trabaja el municipio, las cuales se encuentran invisibilizadas por el lente con el que actúa y trabaja este estado municipal.

Además de lo anterior he presentado al estado municipal como un modelo de gestión participativo orientado a trabajar en conjunto con los actores involucrados y afectados en y por las políticas a implementar. Este modelo contribuye a generar espacios en los que los diferentes actores intervinientes despliegan múltiples ejercicios de su agencia, tensionando la gubernamentalidad del municipio, y los límites y alcances de sus prácticas.

Por último, el segundo apartado delinea una propuesta para operativizar el enfoque intercultural con lente interseccional. Un enfoque que ha sido localizado y contextualizado en el particular modo de gobernar del municipio de Intercultural de Bariloche. La propuesta presentada no pretende ser una receta inquebrantable a seguir, sino que más bien busca exponer herramientas, metodologías y modos de abordar posibles cambios en las formas de mirar, de atender, de construir políticas públicas y de ensamblar la estructura estatal. Se trata de una propuesta que, aunque originada en el análisis de un caso local, trasciende al caso mismo. En este sentido, plantea un recorrido que más que pretender una ruptura con las prácticas desarrolladas hasta el momento, plantea readecuar los espacios existentes y cuestionar las lógicas vigentes a fines de sopesar su continuidad, viabilidad, operatividad y pertinencia.

¹⁰ Estas temáticas se proponen luego del análisis de las entrevistas y encuestas realizadas a funcionarios y técnicos. Principalmente se analizaron las respuestas brindadas a la preguntas sobre qué herramientas consideraban necesarias para poder abordar un trabajo intercultural.

¹¹ La promoción de un plan estratégico local e intercultural se torna necesario, principalmente, en una ciudad donde los sentidos comunes hegemónicos niegan cuestiones referidas a pueblos indígenas y comunidades migrantes de modo selectivo.

¹² Tendiente a realizar un diagnóstico que analice las posibilidades y obstáculos para implementar decisiones políticas con objetivos claros y metas a alcanzar.

¹³ Las etapas mencionadas son: Formulación; Autorización o aprobación; Ejecución (incluye también programación de la ejecución y la evaluación); y Control.

Bibliografía

- Bernazza, C. et al. 2015, "Evaluando "en clave pública": Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales", en: *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp.17-36.
- Brown, W. 1995, *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*, Princeton University Press, Princeton.
- Carta Orgánica del Municipio de San Carlos de Bariloche. 2007. http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1867&Itemid=447
- Chaves, M., y Zambrano, M. 2006, "From blanqueamiento to reindigenización: paradoxes of mestizaje and multiculturalism in contemporary Colombia", en: *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, pp. 5-23.
- Corrigan, P., y Sayer, D. 1985, "*The great arch: English state formation as cultural revolution*", Blackwell.
- Cortés, R., y Kessler, G. 2003, "Intervenciones sociales y acción comunitaria. Informe sobre situación de población empobrecida de la comunidad judía", en: *American Joint Distribution*, Informe.
- Cortés, R., & Kessler, G. 2013, "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)", en: *Cuestiones de sociología*, (9), pp. 33-55.
- Crenshaw, K. 1991, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity, Politics, and Violence Against Women of Color", en: *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6, julio, pp. 1241-1299.
- De Piero, S. 2005, *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, Buenos Aires.
- Delgado, D. G., y del Ferrier, C. R. 2015, "Estado, Desarrollo Inclusivo y Multipolaridad", en: *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad*, N° 15.
- Esguerra Muelle, C. et al. 2014, "Intersectionality and LGBTI Public Policies in Colombia: Uses and Displacements of a Critical Notion", en: *Revista de Estudios Sociales*, N°49, pp.19-32.
- Estermann, J. 2014, "Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural", en: *Polis. Revista Latinoamericana*, N° 38.
- Foucault, M. 1991, "*The Foucault effect: Studies in governmentality*", University of Chicago Press.
- Foucault, M. 2004, *Ética, sexualidade, política*, Forense Universitária.
- Gil, F. 2011, "Estado y procesos políticos: sexualidad e interseccionalidad", en: *Sexualidades e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*, pp.80-99.
- Guiñazú, S. 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. y M. E. Sabatella. 2016, "Los desafíos de la interculturalidad", en: *Boletín del Encuentro*, N° 5, Proyecto de Extensión (UNRN), San Carlos de Bariloche, pp.3.
- Guiñazu, S. et al. [en prensa]. "De discursos y prácticas estatales. Un análisis sobre la (in)materialización de políticas públicas interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche", en: *Revista Estado y Políticas Públicas*, FLACSO, Argentina.
- Hankivsky, O., y Cormier, R. 2011, "Intersectionality and public policy: Some lessons from existing models", en: *Political Research Quarterly*, N° 64 (1), pp. 217-229.
- Hengstenberg, P. et al. 2002, "Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio", en: *Desarrollo y Cooperación*, (1), pp. 8-11.
- Juliano, D. 1997, "Universal/Particular, Un falso dilema", en: Bayardo, Rubens y Mónica, Lacarriue (Comps.), *Globalización e identidad cultural*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 27-37.
- Kropff, L. 2005, "¿Bariloche: una suiza argentina?", en: *Desde la Patagonia: difundiendo 307 saberes*, N° 2, Secretaría de extensión universitaria, Universidad Nacional del Comahue, Bariloche.
- Lechner, N. 1993, "Apuntes sobre las transformaciones del Estado", en: *Revista Foro*, (21), pp. 4-12.
- 1995, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en: *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 4 (7), pp.: 149-178.
- Lozano, B. R., y Peñaranda, B. 2007, "Memoria y reparación. ¿Y de ser mujeres negras qué?", en: *Descolonizando mundos*, 415, Buenos Aires.
- Miller, P. y Rose, N. 2017, "Political power beyond the state: Problematics of government", en: *Foucault and Law*, Routledge, pp. 191-224.
- Ordenanza N° 2641-CM-15, Municipio de San Carlos de Bariloche. 2015. http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=43633&id_boletin=43355
- Oszlak, O. 2000, "El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina", *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- Plan de Territorialidad del Municipio de San Carlos de Bariloche. 2003.
- Restrepo, E. y Rojas, A. 2016, *Conflicto e (in) visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia).
- Ruiz del Ferrier, M. C. 2010, "Desarrollo económico, políticas públicas y planificación a mediano plazo", en: García Delgado, D. (Comp.), *Rol del Estado y Desarrollo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, Buenos Aires.
- Schavelzon, S. 2010, "La antropología del estado, su lugar y algunas problemáticas", en: *Antropología y Ciencias Sociales*, (9), Argentina.
- Shore, C. 2010, "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas", en: *Antipoda. Revista de antropología y arqueología*, (10), Colombia, pp. 21-49.
- Shore, C. y S., Wright, (Eds.) 1997, *Anthropology of policy: Critical perspectives on governance and power*, New York, pp. 3-39.
- Unzueta, B., 2010, "La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas", en: *Revista Vasca de Administración Pública (87-88)*, pp. 225-252.
- Verloo, M. 2008, "Una atenta mirada a les desigualtats múltiples, a les seves interseccions i com es tracten a Europa", Bodelón, E. i P. Jiménez (Coords.), *Construint els drets de les dones: dels conceptes a les polítiques locals*, pp.17-37.
- Vigoya, M. V. 2016, "La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación", en: *Debate feminista*, N° 52, pp. 1-17.
- Walsh, C. 2008, "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado", en: *Tabula rasa*, (9).
- Walsh, C. 2012, *Interculturalidad crítica y (de) colonialidad: ensayos desde Abya Yala*, (No. 316.4 (866) 305.800987).
- Yuval-Davis, N. 2006, "Intersectionality and feminist politics", en: *European journal of women's studies*, N° 13 (3), pp. 193-209.