
Introducción al dossier: Procesos de construcción e implementación de políticas públicas participativas, interculturales y/o interseccionales

Participación(es) con lente intercultural e interseccional: claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas inclusivas.

Samanta Guiñazú

Universidad Nacional de Río Negro

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Argentina

[✉ sguinazu@unrn.edu.ar](mailto:sguinazu@unrn.edu.ar)

Este dossier se gestó desde el interés por iniciar un estado de situación de los límites, alcances, resultados y experiencias desarrolladas en torno a los procesos de construcción, implementación y evaluación de políticas públicas que son definidas o que pueden ser entendidas como “participativas”, como “interculturales” y/o como “interseccionales” en diferentes niveles de estatalidad. En este marco, los conceptos señalados devienen transversales al dossier, habilitando un lente particular para entender, para analizar, para ver esas políticas desde las múltiples articulaciones de su letra con su puesta en acto mediante 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, el moldeamiento –o no- frente a lo 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. Ahora bien, algunas precisiones respecto de cómo estos lentes, estos conceptos, pueden ser de utilidad para abordar estos procesos son necesarias para que no devengan en conceptos vacíos, en significantes flotantes.

En las últimas décadas el concepto de “participación” ha acrecentado su visibilidad en ámbitos estatales encargados de diseñar y gestionar políticas públicas de la mano de modelos de gestión participativos. Estos modelos vienen siendo escenario del mayor protagonismo de políticas entendidas como participativas, sustentadas tanto en la participación e involucramiento de diferentes actores y organizaciones, como en la búsqueda de articulación de conocimientos heterogéneos y plurales (Trentini, Guiñazú y Carengo, 2022). Esta apertura a la participación debe entenderse a partir de la articulación entre diversos procesos organizativos de movilización política y demandas colectivas que, en América Latina, acompañaron la crisis del modelo neoliberal, y una voluntad estatal de apertura de sus procedimientos. Frente a esto, distintas agencias gubernamentales y organismos multilaterales de financiamiento promovieron instancias de “participación ciudadana” a escala local, nacional e internacional (Carrasco Soto 2021; Pagani 2019; Zapata 2019, entre otros).

En este contexto he definido a las políticas públicas participativas como aquellas que se orientan a la apertura de sus procesos de construcción buscando introducir la perspectiva de aquellos que serán identificados como sus beneficiarios (Guiñazú 2017). En general, esta participación se vincula a la mencionada noción de participación ciudadana y se asocia a supuestos de garantía de transparencia, de legitimidad, de eficacia, de inclusión de otras voces, y de construcción “de abajo hacia arriba”. No obstante, la participación ciudadana ha sido y puede ser entendida también como expresión del corrimiento del estado de sus responsabilidades y como una herramienta concreta para la promoción de la auto-responsabilización de los participantes en cuanto a los efectos y resultados de una política (Navarro y Guiñazú 2019). Más allá -y a través- de estas tensiones, lo cierto es que la noción de participación ciudadana ha ido redefiniéndose y moldeando los modos de relación entre el estado y la sociedad en cada contexto político. Desde 2003, en nuestro país, la participación ciudadana ha cobrado centralidad discursiva y práctica, produciendo modificaciones en los procesos de construcción y ejecución de políticas públicas orientadas a la atención de problemáticas heterogéneas (Guiñazú 2017).

Ahora bien, considerando lo dicho hasta aquí, entiendo que lo que efectivamente sucede en estos procesos y en la práctica concreta de políticas participativas difícilmente pueda caber en alguna de las conceptualizaciones y/o definiciones de “participación ciudadana” previamente comentadas. En este punto, este dossier se propone atender a procesos participativos desde una definición de participación(es) que parta de considerar tanto la heterogeneidad de sujetos que participan, como sus múltiples roles, posibilidades, limitaciones, estrategias, intereses, expectativas; formas de participar, exigir, tensionar, moldear, habitar y ensayar las políticas públicas.

Desde esta perspectiva el dossier contribuye a un abordaje de la noción de “participación” que discute su papel de punto de partida de estas políticas, presentándola como un continuo proceso de disputa, negociación, tensión que desanda la mirada dicotómica y que apunta a dar cuenta de cómo efectivamente las personas involucradas en (o afectadas por) estos procesos participan o no, tal como suele ponderarse en indicadores presentes en instancias de evaluación de políticas. Esto, con la intencionalidad de dislocar la participación (Trentini y Guiñazú, en prensa), dando lugar a pensar formas de participación que tienen (o pueden tener) lugar más allá de las formas y espacios habilitados, legitimados y/o permitidos por estas políticas y por funcionario/as o técnico/as intervinientes en diferentes niveles de estatalidad.

En este sentido, el recorrido aquí propuesto apunta a repensar la idea de participación de la sociedad en procesos de políticas públicas dando cuenta de sus múltiples formas y agenciamientos, de los cuales la participación burocrática (Ferrero y Arach, 2021); la participación intraestatal (Guiñazú 2018); la participación ciudadana o social (Carrasco Soto 2021; Pagani 2019; Zapata 2019) y la participación indígena (Guiñazú 2017; Guiñazú, Trentini y Ameghino, 2019), no son las únicas formas de participación posibles, sino algunas formas existentes dentro del repertorio disponible de modos de participar que encuentran los actores involucrados. De esta manera, el dossier realiza una apertura del concepto de participación para pensar en participación(es) que implican disímiles modos y maneras de practicar y significar la participación trascendiendo su interpretación como un fin en sí mismo.

Esta apertura del concepto de participación(es) se torna empíricamente más relevante para analizar estas políticas al incorporar dos perspectivas complementarias: la perspectiva intercultural, en sentido amplio y crítico¹ (Walsh 2012; Estermann 2014 y Guiñazú, Pell Richards y Díaz 2020) y el enfoque interseccional, también desde una perspectiva crítica² (Guiñazú 2019). Desde esta propuesta complementaria, sostengo que gestionar e investigar políticas desde un concepto de participación(es) con lente intercultural e interseccional contribuye a visibilizar también las complejidades que revisten aquellos “destinatario/as” o “beneficiario/as” de las políticas, en tanto no se trata de grupos cerrados ni homogéneos. Estas complejidades están vinculadas a sus diversas trayectorias y afectaciones por clivajes entramados de desigualdad, por modos de vida y conocimientos heterogéneos, entre otras cuestiones, que tensionan y desafían la perspectiva poblacional desde la cual el estado opera en sus diferentes niveles, definiendo y ejecutando políticas orientadas a grupos discretos (Esguerra y Bello 2014 y Guiñazú 2019).

En relación a esto, he expuesto en otra oportunidad las dificultades en torno al establecimiento de “recetas inquebrantables” para operativizar políticas desde esta perspectiva complementaria (Guiñazú 2019). No obstante, he mencionado también que una forma útil de afrontar sus desafíos, es hacerlo desde contextos locales y microsituados, alejándose de las propuestas de políticas “enlatadas” y centralizadas que buscan poder aplicarse a todos los contextos. De este modo, es posible generar herramientas, metodologías y abordajes que habiliten cambios en las formas de mirar, de escuchar, de atender y de construir políticas locales.

Es en este punto en el que el dossier aporta al conocimiento de estas políticas desde experiencias situadas que buscaron o buscan la incorporación de estas perspectivas en sus procesos de construcción, para la generación de capacidades locales que contribuyan a la construcción de dinámicas sociales de respeto, integración e inclusión social. Conocer, visibilizar y analizar los modos en que se construyeron, construyen y practican estas políticas, se torna necesario para profundizar la articulación entre diversos actores sociales, para la recuperación de sus diferentes trayectorias, saberes y configuraciones, tendiendo hacia una inclusión social respetuosa de las diversidades.

¿Cómo generar un diálogo entre los diversos actores intervinientes o interesados en la atención de una cuestión o problemática, con igualdad de posibilidades, legitimidad y condiciones? ¿Qué nociones de participación, de interculturalidad y de interseccionalidad entran en juego y operan en estas políticas? ¿Cómo se construyen políticas desde estas perspectivas? ¿Cómo se practican políticas desde estas perspectivas? ¿Cómo evaluar y (des)armar políticas existentes para incorporar estas perspectivas? ¿Qué problemáticas o cuestiones

1 El concepto de interculturalidad es empleado aquí desde su amplitud. Es decir, sin restringir su uso para referir a la relación entre estado e indígenas. En este sentido, refiero a un concepto amplio que tiene en cuenta diversos clivajes (clase, etnia, género, nacionalidad, entre otros). Además, este concepto refiere aquí a una definición crítica del mismo, en el sentido de que busca construir sociedades diferentes basadas en otros ordenamientos sociales (Guiñazú, Pell Richards y Díaz 2020).

2 Respecto al concepto de interseccionalidad es introducido aquí desde una visión crítica, a fin de poder ver como diversos clivajes (etnia, género, nacionalidad, edad, clase, entre otros) se cruzan de modos particulares y con efectos concretos y diferenciados en la vida de las personas para las cuales se destinan las políticas. No se trata de repetir aquello que Viveiros Vigoya (2016) define como un mantra multiculturalista, sino de pensar cómo estas complejidades, diversidades y cruzamientos pueden ser tenidos en cuenta en procesos de construcción de políticas públicas.

sociales pueden ser gestionadas desde políticas públicas que contemplen estas perspectivas? ¿Quiénes y cómo delimitan inclusiones y exclusiones a estas políticas? ¿Cuáles son sus límites, alcances y desafíos? ¿Puede la participación garantizar la incidencia de diversos actores en la toma de decisiones institucionales para el diseño y la implementación de políticas públicas? ¿Cómo se tensionan/disputan perspectivas en el diseño e implementación de este tipo de políticas? ¿Cómo se regulan estas tensiones/disputas?

Las experiencias que presentan los diez artículos que componen este dossier contribuyen a responder estas preguntas desde diferentes contextos, problemáticas, actores y posicionamientos, indagando en las implicancias del concepto de “participación” en políticas direccionadas a distintas temáticas: políticas de empleo, de género, interculturales, de seguridad, culturales, indigenistas, de co-gestión de recursos y conocimientos, entre otras. Algunas de estas experiencias demuestran con mayor claridad su carácter participativo, pero en todas ellas ocurren procesos complejos que requieren ir desentramando las implicancias y los efectos de la articulación entre múltiples actores, técnicas y conocimientos.

El recorrido propuesto por el dossier inicia con el escrito de Nadia Ameghino “Un modelo para (des)armar: el co-manejo del Parque Nacional Lanín en Neuquén”. Allí su autora aborda la política de co-manejo del mencionado Parque Nacional entendiendo que se trata de una política participativa e intercultural. Su énfasis está puesto en analizar esa política desde las prácticas concretas de sus formuladores y destinatarios, evidenciando performatividades, disputas y agenciamientos múltiples, más allá de las definiciones y modelos previstos.

Continuando con experiencias de co-manejo en áreas protegidas, Florencia Trentini analiza en “Habitar la participación, hacer política y producir mundo(s): reflexiones desde una perspectiva interseccional y ontológica” la(s) participación(es) de mujeres mapuche en el co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi desde una mirada interseccional que busca visibilizar las violencias y luchas que se co-constituyen en lo que denomina “sus cuerpos-territorios-vidas”. En su recorrido, la autora sostiene que el co-manejo se convierte en un espacio de afectividad y encuentro con otras/os, abriendo lugar a cuestionamientos de las dicotomías naturaleza/cultura, político/espiritual, razón/emoción propias de la ontología moderna en la que se enmarca la política analizada. En este recorrido, la autora argumenta que la perspectiva de la ontología política permite atender a la(s) participación(es) de agentes no-humanos, abriendo la posibilidad de pluralizar esta política de conservación a partir del diálogo con el cuidado desde una perspectiva mapuche.

Siguiendo con abordajes de la participación indígena en políticas públicas, Carolina Maidana, Stella Maris García y María Fernanda Alonso buscan en “Políticas públicas interculturales: Más allá del derecho a consulta como mecanismo de participación indígena”, dar cuenta de las experiencias de lucha por el acceso al suelo urbano de tres comunidades indígenas para reflexionar críticamente sobre los conceptos de participación e interculturalidad.

En “El rol de las políticas públicas (participativas) en la puesta en agenda de organizaciones kollas de Salta (2003-2015)”, Paula Milana aborda políticas públicas nacionales con enfoque “participativo” e “inclusivo” que operaron entre 2003 y 2015 en los Valles interandinos del norte de Salta. Su propuesta retoma una distinción nativa entre *zonas del territorio Qullamarka*, para analizar dos

experiencias de “abordaje territorial” que implicaron el devenir de “dirigentes indígenas” en “técnicos estatales”. Finalmente, la autora reflexiona sobre la imbricación entre la construcción propiciada por las políticas públicas y la interpelación desde la política colectiva indígena.

Dejando atrás estas experiencias vinculadas directa o indirectamente a la cuestión indígena, el artículo de Milena López Bouscayrol denominado “Entre los lineamientos y la ayuda. Las madres contra el paco y la política pública de los CEPLA”, analiza una experiencia de co-gestión a través de la cual indaga en las condiciones de posibilidad, disputas y negociaciones de la puesta en marcha del Centro de Prevención Local de las Adicciones. Su abordaje parte de entender que las políticas públicas se insertan en un entramado local que las habilita y moldea a la vez.

Continuando con experiencias de co-gestión, Romina Sánchez Salinas analiza en “Políticas culturales y organizaciones comunitarias. Reflexiones a partir de la disputa por la gestión participativa de un espacio teatral” las tensiones que tienen lugar ante una propuesta de co-gestión de políticas culturales. Su análisis enfoca en el proceso de demanda de la gestión participativa de un espacio teatral público por parte de una red de organizaciones culturales comunitarias de una localidad de la provincia de Mendoza. El análisis que propone la autora, enfatiza que en situaciones de conflicto pueden presentarse oportunidades que permiten profundizar discusiones en torno a los conceptos de cultura y participación en instancias de toma de decisiones estratégicas.

Desde una perspectiva similar, el artículo de Blas Amato titulado “Participación ciudadana y prácticas político-ambientales pesqueras: desenredando la punta del ovillo en la construcción de la política pública”, aborda políticas entendidas como “planes de manejo”, buscando visibilizar las tensiones que emergen del entrecruzamiento de diversas formas de concebir y practicar la participación. Sus reflexiones y análisis giran en torno a un caso de manejo participativo de recursos pesqueros que muestra formas de participaciones locales que fueron constitutivas del plan de manejo, debido a su generación de principios sobre los cuales se definió la política.

Desde un abordaje que centra su atención en políticas de seguridad, Soffa Vittorelli indaga en “Hacer algo más por el barrio. Participación ciudadana y seguridad en la Córdoba contemporánea” sobre el lugar que se le asigna a la *participación ciudadana* en torno al problema de la seguridad en Córdoba. En particular, la autora describe y analiza etnográficamente los Consejos Barriales, analizando las particularidades de esta política pública en el marco de determinados procesos y experiencias, con la finalidad de observar cómo sus protagonistas construyen legitimidad con sus reclamos, establecen relaciones de consenso y resistencias, al mismo tiempo que disputan su *estar allí* frente a un conjunto de funcionarios. En su recorrido, la autora muestra que las experiencias y procesos que allí tienen lugar modelan la práctica política concreta.

En su artículo titulado “Reflexiones en torno a una política pública participativa: la encuesta a la población trans en Bariloche” Matilde Luna y Camila Díaz abordan las complejidades del proceso a partir del cual la cuestión del acceso a derechos de las personas trans ingresa a la agenda política. Una agenda que se inserta en un modelo de gestión participativo que habilita ciertas formas de participación de las personas implicadas en esta política.

Siguiendo con el abordaje de políticas municipales en Patagonia, Celeste Navarro en su artículo “Políticas públicas de empleo, cuerpos e interseccionalidad: Reflexiones a partir de una experiencia etnográfica en San Carlos de Bariloche” aborda etnográficamente la implementación de una política pública de empleo. En su análisis, la autora reconstruye los itinerarios recorridos por las personas que transitan la política en calidad de “usuarias”, focalizando en las formas mediante las que se concreta la dimensión prescriptiva y normativa de la misma sobre los sujetos y sus cuerpos. Finalmente, la autora plantea el desafío de la incorporación de una perspectiva interseccional en los procesos tanto de evaluación de políticas públicas como de formulación e implementación atendiendo a su potencialidad para ampliar los márgenes de legibilidad estatal y discontinuar la (re)producción de desigualdades.

Bibliografía

Carrasco Soto, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis* Vol. 20, Núm. 58: 120-140. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1581/2813>

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: 19-32.

Estermann, J. (2014), “Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural”, en: *Polis. Revista Latinoamericana*, N° 38.

Ferrero, B. y Arach, O. (2021). Los límites de la participación burocrática. Reflexiones a partir de la creación del Sitio Ramsar Delta del Paraná. En Trentini, F.; Guiñazú, S. y Carenzo, S. (Comp.) “*Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*”. Editorial IIDyPCA, Bariloche.

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. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 9: 145-167.

Guiñazú, S. (2018). El interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Antropologías del Sur*, 5(9), 173-197.

Guiñazu, S. (2019). Interculturalidad y políticas públicas: Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche. *Cuadernos de Investigación*, 22; 12, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Antropología: 57-73

Guiñazú, S., Trentini, F. y Ameghino, N. (2019). “Agencia(s) indígena(s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial”. *Polis Revista Latinoamericana* N° 52 “Nuevas formas de politización, coaliciones y agencia indígena en América Latina”.

Guiñazú, S.; Pell Richards, M. y Díaz, L. C. (2020). De discursos y prácticas estatales. Un análisis sobre la (in)materialización de políticas públicas

interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche. (2015-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 15:189-210. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1605749564_189-210.pdf

Navarro, C. V., & Guiñazú, S. (2019). La producción de alteridades en políticas públicas para la (in) empleabilidad: una aproximación antropológica a políticas de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. CONICET; *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*; 3 (6); 1-30

Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 12: 191-210. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017157_191-210.pdf

Trentini, F. y Guiñazú, S. (en prensa). *Tensionando la(s) participación(es): Reflexiones desde experiencias situadas de participación en políticas públicas*. Ed. UNRN.

Trentini, F.; Guiñazú, S. y Carenzo, S. (comp.) 2022. *“Más allá (y más acá) del diálogo de saberes”: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*. Editorial IIDyPCA, Bariloche

Vigoya, M. V. (2016), “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, en: *Debate feminista*, N 52: 1-17.

Walsh, C. (2012) Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: ensayos desde Abya Yala. *Visão Global*, Joaçaba, 15(1-2): 61-74, jan/dez 2012.

Zapata, M. C. (2019). La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 91-102.

Samanta Guiñazú es doctora y licenciada en Antropología Social por la UBA y diplomada superior en Organizaciones de la Sociedad Civil y en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Es profesora adjunta interina en la UNRN y becaria posdoctoral del CONICET. Ha publicado distintos artículos con referato sobre la relación entre el estado y los pueblos indígenas en Argentina. Actualmente, investiga procesos de construcción de políticas públicas participativas, interculturales e interseccionales.