

# Reflexiones en torno a una política pública participativa: la encuesta a la población trans en Bariloche (2017)

Artículo recibido: 18 de junio de 2021.  
Aceptado: 13 de julio de 2021.

---

**Matilde Eugenia Luna**

*Universidad Nacional de Río Negro  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Argentina*  
✉ [matildeluna87@gmail.com](mailto:matildeluna87@gmail.com)

**Lía Camila Díaz**

*Universidad Nacional de Río Negro  
Argentina*  
✉ [liacamiladiaz@gmail.com](mailto:liacamiladiaz@gmail.com)

## Resumen

En el año 2017 desde el municipio de San Carlos de Bariloche se puso en marcha el proyecto “Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes”, constituyéndose como una de las primeras iniciativas estatales en Argentina orientadas a conocer las condiciones de vida de las personas que no se reconocen con el género que les fue asignado en el momento del nacimiento. Una de las particularidades del proyecto es que personas trans de la ciudad participaron en el diseño de la encuesta, así como también de la construcción y el análisis de los datos.

A lo largo de este trabajo nos proponemos abordar dos cuestiones. Por un lado, dar cuenta de la complejidad del proceso a partir del cual la cuestión del acceso a derechos de las personas trans ingresa a la agenda política. Por el otro, indagar en la encuesta en tanto política pública desarrollada en el marco del modelo de gestión participativa del municipio. En este sentido, reflexionaremos acerca de los alcances, límites y agenciamientos que el marco de la participación ciudadana habilitó en este caso en particular.

Palabras clave: población trans; encuesta; políticas públicas; participación.

## Reflections on a participatory public policy: the survey of the trans population in Bariloche (2017)

### Abstract

In 2017 the municipality of San Carlos de Bariloche launched the project “Survey of the Trans Population and Dissident Identities”, which became one of the first state initiatives in Argentina aimed at getting to know the living conditions of the people who do not recognize themselves with the

gender assigned to them at birth. One distinctive feature of the project was that transgender people from the city participated in the design of the survey and also took part in data building and analysis.

Throughout this article, we set out to address two issues: on the one hand, accounting for the complexity of the process through which the issue of transgender people's access to rights entered into the political agenda; and, on the other, looking into the survey as a public policy developed within the framework of the municipality's participatory management model. In this regard, we will ponder on the scope, limits and agency that arose from this citizen participation structure in this particular case.

Keywords: trans population; survey; public policies; participation

### Reflexões sobre uma política pública participativa: a pesquisa sobre a trans-população em Bariloche (2017)

#### Resumo

Em 2017 o município de San Carlos de Bariloche lançou o projeto "Pesquisa sobre População Trans e Identidades Dissidentes", tornando-se uma das primeiras iniciativas estaduais na Argentina com o objetivo de "conhecer" as condições de vida das pessoas que não se reconhecem com o gênero que lhes foi atribuído no momento do nascimento. Uma das peculiaridades da pesquisa é que as pessoas trans participaram da concepção da pesquisa, bem como da construção e análise dos dados.

Ao longo deste trabalho propomos abordar duas questões. Por um lado, dar conta da complexidade do processo a partir do qual a questão do acesso aos direitos das pessoas trans entra na agenda política. Por outro lado, investigar a pesquisa em si como uma política pública desenvolvida no âmbito do modelo de gestão participativa do município. Nesse sentido, refletiremos sobre os alcances, limites e agenciamentos que o âmbito da participação cidadã possibilitou neste caso particular.

Palavras-chave: população trans; pesquisa; políticas públicas; participação

#### Introducción

En los últimos quince años las problemáticas asociadas al reconocimiento de derechos de personas LGBT+<sup>1</sup> han cobrado visibilidad logrando constituirse como una cuestión socialmente problematizada en el contexto nacional y regional. En Argentina la sexualización de la agenda del estado se sedimenta en una serie de derechos como la aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario (Ley N° 26.618), en el año 2010, y la Ley de Identidad de Género (Ley N° 26.743) aprobada en 2012, consagrando el derecho a la autopercepción identitaria de la población trans. Asimismo, previamente se había avanzado en otro marco

1 LGBT+ es el acrónimo de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Trans. Algunas organizaciones y activismos de la diversidad sexo-genérica también visibilizan a Intersexuales, Queer y Asexuales (Di Pietro, 2015) o colocan el signo + para dar cuenta de que no es una denominación o sigla clausurada. En este trabajo, optamos por la utilización LGBT+ sin desconocer las diferentes combinaciones del acrónimo, las cuales dan cuenta de las tensiones entre los diversos enclaves constituyentes del arco más amplio de identificaciones/identidades.

normativo como la Ley de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150) del año 2006. Estos cambios en la política sexual del Estado han sido el resultado de la organización y militancia de distintos colectivos sociales vinculados al activismo LGBT+, pero también a la voluntad política de incorporar esas demandas en su agenda<sup>2</sup>. Ese nuevo escenario legislativo acompañó nuevos y viejos reclamos dirigidos a las distintas instituciones estatales, que se replican con distintas intensidades a lo largo del territorio. Este conjunto de normas ofició como un punto de apoyo para que otras demandas de los movimientos pudieran “entrar” en la agenda gubernamental.

El activismo vinculado a la diversidad sexo-genérica en la ciudad de San Carlos de Bariloche no ha permanecido ajeno a la activación de iniciativas, teniendo un papel activo en el monitoreo de la implementación y cumplimiento de esas normativas a nivel local y el impulso de otras en el marco del ejido municipal. En 2017 las organizaciones locales en conjunto con el bloque del Frente para la Victoria<sup>3</sup> (FPV) del Concejo Municipal impulsaron ordenanzas como la creación del Consejo Consultivo y Participativo de la Diversidad Sexual y, a fines del mismo año, presentaron el proyecto de Cupo Laboral Trans en el Estado<sup>4</sup>.

En este marco, también en el año 2017, desde una dependencia municipal se impulsó y desarrolló el proyecto “Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes”<sup>5</sup>. Como desarrollaremos más adelante, han sido escasos los antecedentes de relevamientos estadísticos sobre las condiciones de vida de travestis y trans elaborados por instancias gubernamentales en Argentina. Por el contrario, como sostienen Ceballos y Gil (2020), han sido las organizaciones y los activismos quienes se apropiaron de la estadística para dar cuenta de las condiciones de vida de esta población. En este sentido, la encuesta en Bariloche es una de las primeras iniciativas de este tipo impulsadas desde un área estatal. El objetivo de la misma, difundido por la Dirección de Promoción Social, área en la que fue desarrollada la encuesta, era realizar una aproximación diagnóstica que permitiera conocer con mayor profundidad la realidad social y económica como así también las situaciones de discriminación y demás problemáticas que afectan a la población trans en la ciudad. En consecuencia, los resultados constituirían insumos para la elaboración de políticas públicas.

El presente trabajo de investigación propone analizar el proceso de

2 Con la asunción presidencial de Néstor Kirchner en 2003 y con la presencia activista de organizaciones vinculadas al movimiento LGBT+ en la estructura del Estado, se inició un proceso de reconocimiento de las identidades sexuales y de género en el plano jurídico, el cual adquiere una retórica de los derechos humanos (Sabsay, 2011).

3 El Frente para la Victoria (FPV) es una coalición política vinculada al partido justicialista, pero integrada también por otras fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y al socialismo. En el año 2003, el FPV ganó las elecciones presidenciales por las cuales resultó electo Néstor Kirchner.

4 En el año 2017, mediante la ordenanza 2905-CM-2017, se creó el Consejo Local Consultivo y Participativo de la Diversidad Sexual. Asimismo, el proyecto de Cupo Laboral Trans en el Estado fue aprobado en el año 2018, bajo la ordenanza N° 2983-CM-2018. La misma creó el Programa de Inclusión Laboral Trans.

5 La categoría “trans” es utilizada como concepto paraguas que engloba las identidades travesti, transexual y transgénero (Ceballos y Gil, 2020; Wayar, 2018). No obstante, como afirma Radi (2019), es preciso tener en cuenta que trans, transgénero, travesti y transexual no son términos equivalentes ni intercambiables. Sin pretender hacer un uso homogeneizante de las diferencias que distinguen a estas identidades, aclaramos que cuando utilizamos el vocablo “trans” estamos haciendo referencia a experiencias tanto trans “femeninas” como trans “masculinas” y no binarias.

formulación e implementación del proyecto “Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes”, desarrollado en el año 2017 en el municipio de Bariloche, en tanto política participativa. El marco del modelo de gestión participativa del municipio (Guiñazú, 2019) fue el que habilitó que personas trans de la ciudad formaran parte del proyecto, no sólo siendo encuestadas, sino participando del diseño y la ejecución de la encuesta, siendo además económicamente remuneradas. No obstante, si bien el horizonte de posibilidades para el desarrollo de la encuesta fue el mencionado modelo de participación, en el contexto de formulación del proyecto esa narrativa fue utilizada por la agencia técnica para contribuir a colocar el tema como una cuestión socialmente problematizada, comenzando una negociación en pos de su inclusión en la agenda política.

Siguiendo el lineamiento analítico planteado, a lo largo del artículo nos proponemos: en primer lugar, reconstruir el recorrido de los relevamientos y encuestas desarrollados en nuestro país para conocer las condiciones de vida de las personas travestis-trans. Esto nos permitirá adentrarnos en las genealogías de lucha activista que marcan los cimientos de este tipo de iniciativas, las cuales aportan determinados modos de aproximación a una población que no era identificada como tal por parte del Estado (Cutuli, 2015).

En segundo lugar, se buscará dar relevancia al contexto previo a la ejecución del proyecto. Para ello reflexionaremos en torno al proceso por el cual la problemática de acceso a derechos de las personas trans llega a incluirse en la agenda política, teniendo en cuenta las disputas y negociaciones acontecidas y, principalmente, el rol de les<sup>6</sup> empleadas estatales.

En tercer lugar, atenderemos a los modos en los que el municipio, y específicamente el área estatal en donde se lleva a cabo la encuesta, entienden a la participación ciudadana y cómo esos sentidos actúan como limitantes, al mismo tiempo que son utilizados y agenciados. Coincidimos con Shore (2010) quien sostiene que las políticas públicas nos proveen de lentes para estudiar y explorar los mundos de los mismos formuladores de políticas, y no simplemente estudiar a las personas a quienes las políticas están dirigidas.

Finalmente, abordaremos el proceso de diseño e implementación de la encuesta, problematizando algunos aspectos vinculados a los mecanismos utilizados, en este caso en particular, para promover la participación. Este trabajo ha sido articulado con nuestra propia experiencia laboral como parte del equipo técnico encargado de coordinar el relevamiento. Es a partir de nuestra participación como trabajadoras que, posteriormente, nos detenemos a reflexionar sobre algunos aspectos del desarrollo del proyecto poniendo, además, en diálogo nuestras formaciones disciplinares (ciencia política y antropología).

Partiendo de esa posición, utilizamos la metodología de estudio de caso a partir de la problematización del proyecto “Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes”, desarrollado durante el año 2017. Dentro de las técnicas cualitativas de investigación, tomaremos como material de análisis, por un lado, nuestra propia observación, el diálogo con los diferentes actores y la escucha durante los distintos procesos del proyecto, en tanto personas inmersas en el mismo. Por otro lado, analizaremos documentos que circulan en la Dirección de Promoción Social que condensan retóricas y narrativas que

6 En este artículo optamos por reivindicar el uso del lenguaje inclusivo por lo cual empleamos la “e” para evitar el uso del masculino universal genérico.

dan forma al modo en el que se llevan a cabo políticas, programas y proyectos. Además, tomaremos determinados apartados del escrito final de la encuesta y la revisión de literatura relevante sobre el tema de estudio.

### **Breve genealogía de las encuestas y relevamientos sobre las condiciones de vida de travestis-trans en Argentina**

Como mencionamos anteriormente, los primeros relevamientos de información cuantitativa y cualitativa de las condiciones de vida travesti-trans en Argentina fueron el resultado de la apropiación de la estadística y de las encuestas por parte del propio activismo. La proliferación de publicaciones a partir de relevamientos de las organizaciones militantes, en alianza con la academia feminista y con determinadas áreas estatales cumplió un rol fundamental en la construcción de un relato propio y particular sobre la vida de travestis-trans (Cutuli, 2015). Las estadísticas van a generar un conocimiento innovador (ya que no existían registros cuantitativos previos) y a la vez, como sostiene Cutuli (2015), sumamente potente al constituirse en puntos de partida indiscutibles para cualquier iniciativa activista o demanda de políticas públicas.

El primer informe preliminar sobre la situación de vida de las travestis en la Ciudad de Buenos Aires fue desarrollado en el año 1999 por la Defensoría del Pueblo Adjunta en Derechos Humanos de CABA, a cargo de la Dra. Diana Maffía, en conjunto con la Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT). Posteriormente, se publicó un libro de gran impronta activista, “La Gesta del Nombre Propio” (2005), coordinado por Lohana Berkins de ALITT y Josefina Fernández, contando además con la participación de activistas feministas y del campo académico. La publicación releva la situación de personas trans-travestis en la ciudad de Buenos Aires y algunas localidades del conurbano bonaerense. En el año 2007, ALITT publica el libro “Cumbia, Copeteo y Lágrimas” en el cual se completa la investigación con datos de otras provincias (Córdoba, Salta, Mendoza, San Miguel de Tucumán y Neuquén).

Luego de la aprobación de la Ley de Identidad de Género en el año 2012 se construyen otros relevamientos, entre ellos, los realizados por la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA). Dicha organización publica en el año 2014 el informe “Ley de Identidad de Género y Acceso al Cuidado de la Salud de las Personas Trans en Argentina”, en colaboración con la Fundación Huésped.

Ya en 2017 se publica “La Revolución de las Mariposas. A diez años de La Gesta del Nombre Propio”. Este otro libro es el resultado de la investigación llevada a cabo por el Programa de Género y Diversidad Sexual del Ministerio Público de la Defensa, en conjunto con la Fundación Diversidad Divino Tesoro, a través del Bachillerato Popular Trans Mocha Celis. El objetivo de la publicación fue conocer los cambios producidos en la situación de vida del colectivo trans en los últimos diez años, luego de la sanción de la Ley de Identidad de Género, utilizando como línea de base los resultados publicados en “La Gesta del Nombre Propio”.

Asimismo, existieron relevamientos en provincias como Salta, en donde organizaciones sociales con apoyo estatal llevaron adelante la “Encuesta a la Población Trans de Salta Capital” (2016), coordinada por Mujeres Trans Argentinas (MTA) junto al Observatorio de Violencia contra las Mujeres (OVcM) y la “Encuesta a la Población Trans del Departamento San Martín” (2018), también realizada en colaboración entre MTA, la Convocatoria Federal Trans Travesti Argentina, la Universidad Nacional de Salta y el OVcM provincial. Por

otro lado, en Neuquén y parte de Río Negro, organizaciones como ATTTA filial Neuquén y la Asociación de Travestis y Trabajadoras Sexuales (ATTTS) de Fiske Menuco, en conjunto con la Universidad Nacional de Comahue y las secretarías de Derechos Humanos de ambas provincias, llevaron adelante una encuesta bajo el nombre “TRANSformando realidades” en el año 2018.

Teniendo en cuenta dichos relevamientos podemos afirmar que las encuestas impulsadas por las organizaciones travesti-trans se constituyeron en pruebas para legitimar y argumentar demandas, abriendo espacios de negociación para lograr el apoyo de áreas estatales en el desarrollo de los mismos. Además, como sostiene Cutuli “las estadísticas le dieron cuerpo a la delimitación y la construcción de una población específica que previamente no era identificada como tal por el Estado” (Cutuli, 2015, p.147).

Si bien este tipo de encuestas y relevamientos se encuentran marcados por las genealogías de construcción y lucha activista antes descritas, en los últimos años existieron iniciativas estatales vinculadas al relevamiento estadístico del colectivo travesti-trans. En relación a ello se puede mencionar el informe “Primera encuesta sobre población trans 2012: travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans”, producto de la prueba piloto en el municipio de La Matanza, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El proyecto no tuvo continuidad, quedando reducido a esa prueba piloto. Otra iniciativa estatal fue desarrollada en el año 2016 en Misiones, en donde se publicó el informe “Conociendo a la población trans en Misiones”, elaborado y coordinado por el Ministerio de Derechos Humanos de esa provincia, el Instituto Provincial de Estadística y Censos y la Asociación LGBT Misiones. Asimismo, según se anunció, el próximo censo nacional prevé incluir las variables “identidad de género” y contemplar a las familias LGBT+ (Ceballos y Gil, 2020).

Reconociendo las genealogías de los relevamientos y encuestas desarrolladas e impulsadas por las organizaciones y los activismos sexo-genéricos, y las más recientes iniciativas que surgen desde instancias estatales, en los próximos apartados nos abocaremos a analizar y reflexionar sobre las características que asume una iniciativa estatal de un municipio patagónico. En ese sentido, el foco de análisis estará puesto en el proyecto “Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes”, impulsado por la Dirección de Promoción Social del Municipio de San Carlos de Bariloche.

### **La inclusión de la diversidad<sup>7</sup> sexo-genérica en la agenda política municipal**

La noción clásica de política pública enunciada por Oszlak y O'Donnell refiere al “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada

7 Las tensiones semánticas y políticas entre “diversidad sexual” y “disidencia sexual” son relevantes, puesto que el proceso político de organizaciones y activistas LGBT+ disputan estas categorías. Por lo general, la noción de “diversidad” se identifica con el Estado y lo “disidente” con la crítica desde ciertos sectores activistas a las normalizaciones neoliberales y su política de la tolerancia (flores, 2017). Entendiendo estas tensiones de nominación, el artículo hablará de “diversidad sexual” y “diversidad sexo-genérica” dado que son los términos utilizados en las retóricas estatales y activistas analizadas, es decir, constituyen categorías nativas. El hecho de que la encuesta lleve la categoría “disidentes” en el título de la misma es el resultado de un acuerdo en particular, en un momento específico, dado que la mayoría del tiempo nuestros interlocutores utilizan el término “diversidad”.

modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981, p.112-113). Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) sostiene que una política no es sólo una decisión sino que es un conjunto de acciones, que involucran a diferentes actores participantes, gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo, desde un análisis antropológico de las políticas, Shore (2010) sostiene que los procesos de construcción, promulgación y recepción de políticas públicas suelen ser complejos, desordenados, ambiguos y disputados. En ese sentido, las políticas (su diseño y desarrollo) no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (Aguilar Villanueva, 1992). Es por ello que resulta crucial dar cuenta de la complejidad del proceso de formulación de políticas, identificar las arenas y analizar sus dinámicas.

Esto nos conduce a indagar en el juego de poder e interacción entre actores sociales que buscan instalar sus demandas y/o determinada problemática como una “cuestión socialmente problematizada”. No por el mero hecho de existir una situación de insatisfacción social las mismas se convierten en un tema de interés por parte de la sociedad o el gobierno. De las diversas demandas presentes en la sociedad sólo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases, organizaciones, grupos o personas estratégicamente situadas creen que puede y debe hacerse “algo” y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O’Donnell, 1981). Esto dependerá de las alianzas y del poder relativo de los actores que impulsan determinadas problematizaciones, pero también de los temas que interesan a cada sociedad, las protestas sociales, las tendencias políticas y, principalmente, las voluntades de determinado gobierno (Frigerio, 2006). Una vez que una cuestión se instituye como socialmente problematizada el Estado articula una respuesta a la demanda iniciada desde un sector específico de la sociedad. Es así que el tipo de política pública que se adopte suele depender de qué actores fueron protagonistas en la construcción del problema (Rocha Carpiuc, 2014; Elder y Cobb, 1993).

Situando el análisis en el municipio de Bariloche, el tratamiento e ingreso a la agenda gubernamental de las cuestiones de género, en primer lugar, y, posteriormente, de las de diversidad sexual, estuvieron mediados por la influencia de decisores gubernamentales y no gubernamentales (principalmente de organizaciones de mujeres, feministas y colectivas LGBT+). Sin intención de construir una genealogía, que escapa a los objetivos del artículo, interesa destacar algunos hitos importantes con la intención de dar cuenta de que la construcción de una política pública no se da de manera secuencial, sino que generalmente se trata de un proceso marcado por momentos de conflictos, avances, retrocesos y superposición de acciones.

A nivel municipal en diciembre del año 2011 fue creada la Dirección de Equidad de Género (DEG), resultado de la articulación entre el activismo y militancia de las organizaciones de mujeres y feministas a nivel local y la voluntad política del gobierno de turno (alineado con el FPV) que toma esa demanda y la materializa en la creación de la Dirección. El objetivo de la misma consistió en disminuir la brecha entre los géneros a partir de la creación de programas y acciones para promover la igualdad de trato y oportunidades para

las (cis<sup>8</sup>) mujeres. Desde esta Dirección se trabajó con la coordinación de la primera Casa Refugio, y posteriormente se puso en funcionamiento la Línea 102 de Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Específicamente la DEG se constituye como un área estatal destinada a abordar la problemática de violencia hacia las mujeres<sup>9</sup>.

La temática de la diversidad sexual no era abordada por la DEG ni por otra área municipal. Recién en el año 2014 la Defensoría del Pueblo de Bariloche firma un Convenio de trabajo con la Federación Argentina Lésbica, Gay, Bisexual y Transexual (FALGBT) y se comienza a trabajar con temas de diversidad sexual. Desde esta institución se inicia un trabajo de capacitaciones y campañas de sensibilización en diferentes ámbitos. Al mismo tiempo, se comenzaron a acompañar denuncias frente a situaciones de discriminación a personas trans en el Hospital Zonal y al incumplimiento de la Ley de Identidad de Género por parte de prepagas y obras sociales. Hasta ese momento toda la atención y acciones concretas vinculadas a la diversidad sexual se canalizaban desde la Defensoría, no existiendo ningún área dentro del organigrama municipal abocada en específico al abordaje de esta temática. En paralelo, las organizaciones LGBT+ y activistas que acompañaban las iniciativas y acciones de la Defensoría se abocaron a generar alianzas dentro del Concejo Municipal para canalizar demandas y presentar proyectos de ordenanzas.

El cambio de gobierno municipal en 2016, alineado con el partido provincial de Juntos Somos Río Negro, vino acompañado de la desarticulación de la DEG. El nuevo gobierno consideró que no era necesaria un área de género sino que el objetivo era transversalizar la perspectiva a partir de sensibilizaciones al interior del Estado municipal. Con la eliminación de la DEG, los dispositivos y el personal técnico que trabajaba en la misma fue reasignado bajo dos direcciones dentro de la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano Integral. De este modo, la coordinación de la Línea 102 y la Casa Refugio pasó a depender de la Dirección de Instituciones, desde donde se pretendía abordar las cuestiones vinculadas a la asistencia a mujeres víctimas de violencia, como así también generar sensibilizaciones al interior de todas las áreas del municipio. Por otro lado, algunas técnicas fueron relocalizadas en la Dirección de Promoción Social con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en los programas que se implementaban territorialmente en dicha dependencia, en especial el denominado Eje “Familias”.

Este contexto permitió a la Dirección de Promoción Social, y en particular a las jefas técnicas a cargo del Departamento de Recursos y Proyectos de dicha área, iniciar un trabajo con temáticas de diversidad sexual. Esta iniciativa fue resultado de la lectura realizada en relación a la ausencia de políticas territoriales que abordaran cuestiones de diversidad sexo-genérica (por fuera del ámbito de acción de la Defensoría del Pueblo). Desde el área habían intentado, pero sin continuidad, un trabajo con mujeres trans en el año 2012. En ese momento las mujeres trans se habían acercado a uno de los Centros de Atención y Articulación Territorial<sup>10</sup> (CAAT) y fueron incorporadas al trabajo territorial del Eje “Familias”.

8 El prefijo “cis” se utiliza para hacer referencia a aquellas personas cuya identidad de género coincide con la que les fue asignada al nacer.

9 En este contexto los términos “violencia contra las mujeres” y “violencia de género” eran utilizados por el municipio como sinónimos.

10 Los CAAT son espacios físicos donde la comunidad puede realizar gestiones, trámites,



En base a esa experiencia, y luego de un diagnóstico realizado en 2017 a partir de entrevistas en profundidad a referentes del movimiento LGBT+ y de áreas estatales con vinculación y trabajo en cuestiones de género, se identificó como problemática la ausencia de políticas que tuvieran como destinataria directa a la población trans local. Esto derivó en la propuesta técnica a les funcionaries del área de la necesidad de focalizar el trabajo en las dificultades del acceso a derechos de esta población.

De este modo, las condiciones del contexto hicieron posible la incorporación de la problemática de acceso a derechos de la población travesti-trans como una cuestión socialmente problematizada. El rol técnico estatal no fue menor, dado que como actores estratégicamente situados pudieron aprovechar las condiciones del contexto, en particular la incorporación de personal y el discurso del ejecutivo municipal vinculado a la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, para colocar el tema en la agenda. A la vez que habilitó que el mismo se incluyera como parte del conjunto de políticas participativas ideadas e implementadas en el área.

### La participación en el municipio de Bariloche

#### *El modelo de gestión participativo*

En América Latina, como sostiene Carrasco Soto (2020), luego de la caída de los regímenes autoritarios en la segunda mitad del siglo XX se han ido desarrollando distintas instancias participativas. Con el pasar de las décadas la implementación de este tipo de mecanismos ha ido en aumento. En Argentina, luego de la asunción presidencial de Néstor Kirchner en 2003, las políticas públicas y principalmente las políticas sociales tuvieron un nuevo giro que se materializó en diferentes reconfiguraciones (Guiñazú, 2017). Entre esas configuraciones aparece el incentivo a la participación de la sociedad en las instancias de proyección, de propuesta y de planificación de políticas, planes y programas.

En este sentido, Guiñazú (2017) sistematiza una serie de supuestos e idealizaciones que giran en torno a la noción de participación en el caso de las políticas públicas. En primer lugar, la noción de participación supone una idea de ampliación de la esfera pública y de la ciudadanía, a través de la apertura e intervención de la sociedad en parte de las decisiones públicas que las afectan. En segundo lugar, existe un supuesto en torno a la participación ciudadana que la coloca discursivamente en una instancia superadora de las limitaciones de la democracia representativa. Es decir, se supone que a través de las diferentes instancias de participación se habilitan espacios para la expresión de intereses de los sectores menos poderosos. Esto se evidencia en la reiterada expresión, en los fundamentos de los diferentes proyectos y programas, de crear políticas públicas “de abajo hacia arriba”. Finalmente, otro supuesto consiste en el ideal de horizontalidad. Respecto a este último, lo que se busca es abandonar los modelos de gestión jerárquicos para adoptar modelos más horizontales y coordinados entre los diferentes actores involucrados. En ese sentido, como argumenta Carrasco Soto (2020), en la teoría, los mecanismos de participación

---

solicitudes y demandas, así como también encontrarse para generar proyectos comunitarios, realizar talleres o capacitaciones sobre las problemáticas que enfrenta cada uno de los barrios que los conforman.

vendrían a mejorar los déficits de legitimidad, generar mayor confianza en las instituciones y aumentar el compromiso de la ciudadanía.

Si bien los supuestos e idealizaciones mencionados operan en las enunciaciones sobre los beneficios de la participación, también es cierto que pueden esconder limitaciones en la misma. Las cuales, como afirma Guiñazú (2017), dependen de la manera en que esos espacios participativos son habilitados y transitados.

Como sostiene Pagani (2019), la participación o participación ciudadana constituye un concepto polisémico, y los mecanismos mediante los cuales los Estados la llevan a cabo son muy variados (Carrasco Soto, 2020). Si bien suele considerarse que existe cierta homogeneización de las formas y canales validados para normalizar la participación (Guiñazú, 2017), coincidimos con Pagani que, más allá de los discursos, la puesta en marcha de mecanismos participativos no siempre está definida o reglamentada de antemano (Pagani, 2019), y es sobre esas zonas “opacas y grises” donde es posible intervenir.

Estas aproximaciones analíticas aportan claves de lectura para analizar las retóricas del modelo de participación utilizada a nivel local. Como argumenta Guiñazú (2019), el municipio de San Carlos de Bariloche opera desde el marco habilitado por los “modelos de gestión participativos”. En sus palabras:

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 Territorialidad), 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 (Guiñazú, 2019, p.61).

Las políticas de diversidad sexual en Bariloche deben ser analizadas y entendidas en el marco de la construcción de políticas públicas participativas por parte del municipio. Esto no significa que de antemano el municipio desplegó una serie de mecanismos participativos a los cuales la ciudadanía accedió. Llevado al caso en cuestión, la participación constituyó un horizonte discursivo que habilitó agenciamientos y toma de decisiones por parte de diferentes actores. Sin embargo, para comprender mejor las particularidades de la política en cuestión es necesario no solamente atender al marco participativo sino también dar cuenta de cómo el mismo es practicado por la Dirección de Promoción Social.

#### *Lógicas y dinámicas de la Dirección de Promoción Social*

La Subsecretaría de Políticas Sociales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano Integral, es una de las áreas municipales orientadas a la atención de cuestiones y problemáticas sociales. Dentro de la misma se encuentra la Dirección de Promoción Social, que a su vez está integrada por los departamentos: Recursos y Proyectos (DRyP) y Promoción Social (DPS). Estos departamentos trabajan conjuntamente bajo el modelo de gestión establecido en el Plan de Territorialidad<sup>11</sup> del municipio.

11 El Plan de Territorialidad es un documento en el que se delinear la modalidad de gestión y la estructura organizativa de la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio. El mismo fue creado en el año 2002 y revisado durante el 2009, lo cual dio como resultado una modificación del plan original. El Plan establece la conformación de Centros de Articulación y Atención Territorial

La encuesta a la población trans e identidades disidentes fue realizada en el marco del Departamento de Recursos y Proyectos (DRyP) y es en donde nosotras estuvimos trabajando. En el Plan de Territorialidad se detalla que el DRyP tendrá a su cargo la diagramación de nuevos proyectos a partir de la demanda de los CAAT, el diseño y ajuste de los programas provenientes de otros ámbitos públicos o privados, la gestión de recursos, el estudio de nuevas problemáticas sociales, la sistematización de los diversos proyectos en ejecución y la capacitación y la actualización de todo el personal. El trabajo del DRyP se estructura a partir de cuatro ejes de trabajo: Jóvenes, Familias, Personas Mayores y Fortalecimiento de Organizaciones para la Participación. El trabajo cotidiano del departamento es llevado a cabo por el personal técnico que allí está empleado, siendo mayormente mujeres formadas en las áreas de sociología, ciencia política, antropología, psicología social, trabajo social, entre otras.

Como línea de trabajo y elemento transversal que acompaña a los ejes, la Dirección de Promoción Social, y en especial el DRyP, plantea la necesidad de incentivar procesos organizativos que permitan a las “poblaciones vulnerables”<sup>12</sup> resolver sus problemáticas a partir de “la participación, el involucramiento y la generación de procesos colectivos/comunitarios”. La propuesta desde el departamento es alejarse de la mirada “asistencialista” que busca soluciones “paternalistas”, temporales, a corto plazo y haciendo foco en las personas individuales. En este sentido, se plantea la necesidad de generar y fortalecer “procesos autónomos”. Finalmente, dentro de este esquema, el protagonismo y la participación activa de los grupos aparecen como elementos sustanciales para la resolución de necesidades. La premisa es promover formas de resolución que sean más acordes a las necesidades “reales” de las “poblaciones destinatarias”.

Estas nociones, lenguajes y discursos que circulan cotidianamente en conversaciones, informes y documentos del Departamento también se ven reflejados en el Plan de Territorialidad. El mismo hace hincapié en la necesidad de “acercar el Estado Municipal a la gente” a través del fortalecimiento y la participación de las organizaciones de base, la ejecución de proyectos y programas desde una visión territorial, entre otros objetivos. Cabe destacar también que dicho plan es constantemente citado por el personal técnico y jefes de departamento y constituye una guía para la conformación de nuevos proyectos.

En relación a las actividades concretas que se realizan en el departamento podemos destacar la escritura de informes, la sistematización de datos, el dictado de talleres y capacitaciones, la realización de relevamientos y encuestas y el acompañamiento técnico al trabajo de los CAAT. En relación a la encuesta a la población trans, la realización de un relevamiento de este tipo para “conocer” las problemáticas de una población particular no era una propuesta fuera de lo común, por el contrario, la posibilidad de llevar a cabo una encuesta formaba parte del horizonte de posibilidades.

### **El proceso de formulación e implementación de la encuesta: aproximaciones a los mecanismos participativos**

A continuación relataremos el proceso de construcción e implementación

---

(CAAT) dentro del DPS.

<sup>12</sup> Las oraciones enmarcadas con comillas en este apartado corresponden a frases o nociones textuales escritas en documentos del DRyP o dichas oralmente por trabajadores de dicha dependencia. Es decir, se trata de categorías o expresiones nativas.

de la encuesta, problematizando algunos aspectos vinculados a los mecanismos utilizados para promover la participación. En este proceso puntualizaremos tres características que consideramos relevantes: la primera corresponde a la apertura de la participación desde la etapa de diseño de la encuesta; la segunda refiere al financiamiento conseguido para garantizar el pago de horas trabajadas a las personas trans participantes del proyecto y, finalmente, la tercera concierne a la habilitación para la implementación de futuras políticas públicas de diversidad sexual y de género.

La primera característica del proyecto consistió en la decisión de fomentar la participación desde la etapa de diseño del relevamiento. De este modo, teniendo como horizonte la metodología participativa propuesta por el DRyP, jefas y técnicas comenzamos a discutir de qué manera construir y desarrollar la encuesta. Desde un primer momento, se consideró fundamental que la participación no debía limitarse solamente a encuestar sino que era necesario involucrar a representantes del “colectivo” para que participaran de la formulación y el desarrollo de la misma. Esto quedó plasmado, por ejemplo, en el documento final de la encuesta:

(...) Desde el Equipo Técnico de la Dirección de Promoción Social, consideramos que *una de las garantías del éxito de las políticas públicas es que las mismas sean construidas “de abajo hacia arriba”, teniendo en cuenta las necesidades e intereses específicos de la población a la que va dirigida*<sup>13</sup>. En ese sentido, la implementación de esta encuesta nos pareció que debía de ser el puntapié inicial para comenzar este camino, posibilitando a través de *este encuentro, el diálogo y la escucha de las Personas Trans y de Diversidad Sexual*.

En este fragmento del documento de la encuesta se puede observar que desde el DRyP se priorizó poner en valor los conocimientos, la militancia y las vivencias o la trayectoria de las personas trans como elementos necesarios para el desarrollo de políticas orientadas a dicha población. Como sostiene Guiñazú (2017) una de las expresiones más repetidas al hablar sobre proyectos y programas participativos es la pretensión de crear políticas “de abajo hacia arriba”. Esta retórica formó parte además de una estrategia para generar más confianza en la ciudadanía (Carrasco Soto, 2020), en este caso, en las personas a las que la encuesta estaba dirigida; y ante el ejecutivo municipal. Como veremos en este apartado, ambos ítems, la construcción de políticas de “abajo hacia arriba” y la legitimidad de las políticas participativas, fueron puestos en jaque durante el desarrollo del proyecto.

Como puntapié inicial para la construcción del proceso participativo se convocó a las organizaciones y referentes del activismo por la diversidad sexual local para que propusieran una persona trans por organización. De este modo, desde La Colectiva Generando Géneroxs, Livertá, ATTTA Mujeres y ATTTA Varones de Río Negro, propusieron sus representantes para la conformación del equipo técnico encargado del diseño e implementación de la encuesta, al que se sumó una quinta persona, no contemplada inicialmente, que había sido contactada frente a la demora en la presentación de representante de una de las organizaciones. Esta persona fue incorporada sumándose al equipo integrado

13 La cursiva es nuestra.

finalmente por dos mujeres y tres varones trans.

En un primer momento el proyecto de la encuesta fue cuestionado por algunas organizaciones con interpelaciones tales como: “¿Y por qué una encuesta?, ¿por qué no generar otro espacio de debate e intercambio que no sea tan intrusivo? Es que ahora ‘el Estado’ se mete en nuestras vidas... ¿para qué?”. Este punto permite problematizar el supuesto de que una política que promueve la participación, incluso convocando a las personas involucradas en el problema, garantiza por sí sola la legitimación ciudadana de esa política. Es decir, el hecho de que ciertas organizaciones cuestionaran el proyecto pone en evidencia que no siempre la participación deviene en legitimidad.

Estas interpelaciones fueron respondidas desde el equipo técnico explicando el objetivo del relevamiento de datos y expresando que los mismos constituirían insumos para la elaboración de políticas públicas. Asimismo, se ratificó el compromiso de garantizar la participación de las personas trans en todas las etapas del proceso. Superada esa primera instancia de negociación y acuerdo con las organizaciones, todas participaron a través de sus representantes, algunos inicialmente desde un lugar de “control” para poder ver qué se iba a hacer y cómo.

A su vez, la aceptación de parte de las personas trans de formar parte del equipo de diseño e implementación de la encuesta no implicó pasividad ante la coordinación técnica, sino que activaron formas propias de agencia política. Su agencia apuntó no sólo a visibilizar aspectos a relevar en la encuesta que consideraban importantes, sino también a habitar otros ámbitos de lucha activista, por ejemplo en las discusiones que se daban en paralelo a la realización de la encuesta vinculadas a la aprobación del proyecto de ordenanza del Cupo Laboral Trans en el Estado Municipal. En relación a ello, un punto a destacar va a ser la simultaneidad y superposición de roles (Guiñazú, 2017), puesto que los participantes trans de la encuesta pasaron a desempeñar un rol intraestatal, además de su posición activista. En algunos casos esto generó ciertos roces con el propio activismo, al mismo tiempo que devinieron referentes, habilitando otros canales de diálogo y contacto con el Estado.

Volviendo al desarrollo de la metodología participativa, una vez conformado el grupo de cinco personas trans junto con el acompañamiento técnico, se procedió a generar encuentros de trabajo para definir las variables e indicadores. Tomando como insumo de análisis otras encuestas implementadas (principalmente “La Gesta del Nombre Propio”, el relevamiento de INDEC e INADI en La Matanza, el relevamiento de ATTTA y la Fundación Huésped y “La Revolución de Las Mariposas”) se consensuó inicialmente abordar el “acceso a derechos” para pensar en los distintos bloques. A lo que se fueron sumando otras propuestas por parte de las personas trans, como por ejemplo preguntar acerca de las redes de contención y el tiempo libre. Teniendo en cuenta esas iniciativas y problematizando los puntos considerados clave a nivel local, la propuesta fue trabajar con distintos ejes: 1) perfil sociodemográfico (incluyendo autopercepción de género); 2) acceso a la educación, vivienda, trabajo y salud (para este último bloque se articuló con el Área de Salud Sexual del Hospital Zonal y parte del equipo se sumó a la elaboración de las preguntas sobre salud); 3) experiencias de discriminación y violencia; 4) tiempo libre y redes de contención. Además se sumó una última pregunta que buscaba involucrar a las encuestades acerca de cómo ellos consideraban que debía pensarse una política pública para transformar las condiciones de vida de las personas trans

en Bariloche. Si bien al principio existía un clima de desconfianza, poco a poco las personas trans participantes se fueron apropiando del proyecto poniendo en valor y también en cuestionamiento aspectos del mismo. El trabajo conjunto en esta instancia permitió enriquecer el cuestionario.

Como afirman Ceballos y Gil (2020) los formularios tienen fallas, grietas e imprevistos que nos obligan a reparar en análisis epistémico-políticos. En esa línea, nos interesa detenernos brevemente en la ausencia de una mirada y abordaje intercultural de la encuesta<sup>14</sup>. No sólo no se preguntó si les encuestades pertenecían a algún pueblo indígena, sino que incluso una persona encuestada no pudo responder el bloque de acceso a la salud, debido a que no se atendía en el marco del sistema biomédico sino con su *machi*<sup>15</sup>. Esto generó autocríticas al interior del grupo, que llevaron a replantear la necesidad de volver a repensar el cuestionario. No obstante, al encontrarse en la etapa de finalización, se decidió continuar, reconociendo los limitantes.

En relación al método de construcción de datos para llevar adelante la encuesta se utilizó la técnica de “bola de nieve”, clave para tomar muestras de poblaciones pequeñas o de difícil acceso. Esta técnica permitió acceder a las personas encuestadas a partir del contacto que se establece entre ellas, es decir que una encuestada fue llevando a otra, y así hasta llegar al total de la muestra. Es por eso que se trató de un estudio exploratorio-descriptivo, dado que no existían bases o listados desde donde elaborar una muestra probabilística. Asimismo, si bien al inicio se pensó que la encuesta iba a estar dirigida exclusivamente a personas que se autoperciben como trans femeninas y masculinas, en el transcurso del proyecto se tomó la decisión de incluir a otras identidades de género no binarias y a personas intersexuales contactadas a lo largo del proyecto. Si bien la muestra de personas no binarias e intersexuales, en comparación a las personas trans femeninas y masculinas encuestadas fue mucho más pequeña, todo el equipo estuvo de acuerdo en visualizar sus realidades. Es por ello que los datos obtenidos se analizaron teniendo en cuenta a cada grupo/colectivo de modo de no invisibilizar y colocar bajo el binarismo masculinidad/feminidad trans a otras identidades. Estos (des)encuentros, interrogantes y negociaciones que se presentaron al momento de conformar la muestra nos permiten reflexionar acerca de las líneas de fuga y las disputas que se dan a los relevamientos de este tipo, aun cuando se trata de iniciativas estatales.

Una vez construido el cuestionario se realizó, en primer lugar, una capacitación para las personas trans que iban a tomar el rol de encuestadores y una prueba piloto de la encuesta para realizar los ajustes necesarios. En una segunda instancia, se inició la difusión por distintos canales y se construyó un listado con los posibles encuestades.

Las encuestas fueron realizadas en su totalidad por las personas trans participantes del proyecto, en algunos casos en duplas de trabajo y otras de manera individual, dependiendo de la particularidad del caso. En un principio

14 En el año 2015 el municipio de Bariloche se declara intercultural a través de la Ordenanza 2641-CM-15. Entre otras cuestiones, la normativa apunta a que las dependencias municipales adopten una perspectiva intercultural. En el año 2017 se pusieron en marcha en el DRyP iniciativas incipientes con el objetivo de interculturalizar el trabajo del área. En principio se comenzó a trabajar con el pueblo mapuche pero teniendo como horizonte una perspectiva intercultural más amplia (Guiñazú, Pell Richards y Díaz, 2020).

15 El término machi refiere al rol que tienen algunas personas como autoridades espirituales habilitadas para ejercer la medicina mapuche.

tuvieron que vencer ciertas resistencias y exponer argumentos acerca del para qué de esta encuesta, ya que en algunos casos generaba cierta desconfianza. Ese fue un desafío para los encuestadores, quienes abordaron la tarea de exponer los argumentos y sumar confianza en las personas a encuestar.

Una vez terminado el trabajo de campo se capacitó al equipo en la carga de datos. Esto constituyó también un punto clave en su participación dentro del proyecto, dado que si bien algunos tenían experiencia en el uso de computadoras y en programas de carga de datos, para otros la experiencia fue completamente nueva.

Luego de la carga y sistematización, se procedió al análisis y a la redacción del informe final, siguiendo con la modalidad participativa. En esa línea, el análisis de cada dato, su cruce con otras variables, pero también los comentarios que los encuestadores pudieron registrar en cada encuesta, que escapaban al registro de los datos cuantitativos, constituyeron insumos fundamentales a la hora de la redacción del documento final. Como sostiene Alicia Ruiz en “La Revolución de Las Mariposas” (2017), en sí los “datos” proporcionan información cuantificable, útil, pero insuficiente, puesto que permiten conocer solo una parte; es por ello que si se quiere alcanzar una visión más abarcadora resulta preciso sumar otros análisis y lecturas a la simple estadística.

La segunda característica, que entendemos va a marcar una particularidad en la modalidad de participación puesta en juego, fue la de contar con financiamiento, garantizando el pago de horas trabajadas a las personas trans participantes. Desde el comienzo el equipo técnico consideró necesario garantizar una contraprestación económica para las personas trans que participaran de todas las instancias del proceso. Tras dialogar con la jefatura departamental, se negoció el compromiso de los funcionarios para generarla. De este modo, se gestionó una contraprestación económica por la cantidad de horas trabajadas para cinco personas.

Como mencionamos anteriormente existen diversas y disímiles formas de practicar la participación, las cuales no están definidas de antemano. La cuestión de la remuneración de las personas trans participantes del proyecto marca una distancia con los modos de concebir la participación como no remunerada y asociada al “voluntarismo”. En este sentido, este aspecto puede ser concebido, más que como una interacción, una “participación intraestatal”, puesto que se da dentro de las mismas instituciones del Estado y con un financiamiento propio (Guiñazú, 2017). Se trata de una apertura del trabajo en el Estado a otros actores, en este caso a quienes siempre fueron ubicados en los márgenes del mismo: las personas trans. Esta forma de participación fue el resultado del accionar del personal técnico que entendió que esta política debía contar con un reconocimiento y remuneración para los participantes, pero también de la propia agencia trans que supo disputar estos espacios participativos (Guiñazú, 2017).

La tercera característica fue la de habilitar el marco inicial a la creación de un área específica de diversidad sexual en el municipio, integrado por las personas trans que participaron del proyecto. Los datos relevados, y las lecturas de los mismos realizadas por el equipo, visibilizaron aspectos relevantes de las condiciones de vida de la población trans en Bariloche. En estos últimos párrafos nos interesa mencionar algunos de los hechos que sucedieron e iniciativas que se pusieron en marcha luego de la encuesta. La traducción de esos resultados y las demandas asociadas al lenguaje del Estado se materializaron en una serie de

acciones que comentaremos brevemente a continuación.

En primer lugar, se conformó el Equipo de Diversidad Sexual dentro del DRyP. Este equipo quedó constituido por cuatro de las cinco personas trans que participaron del proyecto, una técnica y la jefa del eje. Las personas trans continuaron un tiempo con una contraprestación para luego pasar a tener una relación laboral formal con el municipio tras la demanda del Equipo y de la jefatura del Departamento.

Por otro lado, la Dirección de Promoción Social cuenta con recursos materiales y simbólicos, que existían previamente, y que fueron re-orientados para el abordaje de la temática de la diversidad sexual. Entre las líneas de acción, desarrolladas una vez finalizada la encuesta, se destaca un programa de becas de inclusión educativa para el colectivo LGBT+, un programa de prácticas laborales en áreas estatales, charlas, talleres y capacitaciones en instituciones públicas, el desarrollo de actividades recreativas, un espacio de atención y encuentro para consultas y propuestas, y la entrega de tarjetas y módulos alimentarios.

Posteriormente, en el año 2019, el ejecutivo municipal decidió crear un área específica orientada a trabajar cuestiones vinculadas a la diversidad sexo-genérica en otro estamento del organigrama municipal. Se creó entonces el Área de Género y Diversidad Sexual en el marco de la Dirección de Instituciones. Las personas trans contratadas fueron trasladadas a esta nueva área junto con una trabajadora social. Para ese entonces nosotras ya no trabajábamos para la municipalidad.

### Palabras finales

El recorrido del artículo nos permite afianzar la idea de que el proceso por el cual una temática se constituye como una cuestión socialmente problematizada y, posteriormente, se inicia el desarrollo de políticas públicas es intrínsecamente complejo, disputado y no lineal. Tal como es posible observar en el caso de la encuesta, en dichos procesos intervienen distintas fuerzas y actores sociales y políticos, en este caso, organizaciones militantes, personal del ejecutivo municipal, jefes y trabajadores estatales. Esta complejidad se puede ver reflejada en el modo en el que se formula y desarrolla el proyecto de la encuesta.

Para dar cuenta de parte de las disputas, negociaciones y agenciamientos, problematizamos el proyecto de la encuesta en tanto política desarrollada en el marco de la gestión participativa de la municipalidad. El modelo de las políticas públicas participativas se constituyó como un horizonte de posibilidades, un campo de disputas que si bien produjo limitantes, también permitió movimientos y apropiaciones por parte de los agentes estatales y las personas trans que participaron del proyecto. Cuando hablamos de limitantes nos referimos principalmente a que la realización de un relevamiento de tipo cuantitativo no fue, en una primera instancia, decisión de las personas trans sino que se trató de la puesta en marcha de un dispositivo con el que la Dirección ya contaba previamente, y que permitió justificar ante el ejecutivo la relevancia de una problemática social. Sin embargo, como desplegamos a lo largo del artículo, en primer lugar empleadas y jefas de departamento y luego las personas trans convocadas se apropiaron del proyecto y de los lenguajes de la participación para “moldear”, dentro de las posibilidades, la encuesta según sus intereses y deseos.



Por otro lado, esta experiencia en particular permite poner en cuestión determinados supuestos en torno a la participación. Entre ellos la idea de que las políticas participativas necesariamente traerán como consecuencia el aumento de la legitimidad por parte de las poblaciones a las cuales están dirigidas, y la división entre ejecutores de políticas públicas y destinatarios.

Finalmente, el proyecto generó el marco propicio para que la temática de diversidad sexual ingresara en la agenda política municipal, logrando los acuerdos necesarios para la contratación de las personas trans que participaron del proyecto. Pero también para impulsar la aprobación de la ordenanza de Cupo Laboral Trans en el Estado, aunque en la actualidad resta ver cómo la misma es implementada. En ese sentido, el proyecto de la encuesta, a partir del uso estratégico de las retóricas de participación, consigue movilizar los acuerdos necesarios para que una población históricamente patologizada, ubicada en los “márgenes del estado” (Das y Pool, 2008), pase a ser sujeto en el proceso de formulación de una política pública que incluye su activa participación.

Algunos años después del proyecto nosotras seguimos reflexionando acerca de los alcances, los límites, las tensiones y las paradojas de la participación en el marco de políticas públicas, pero siempre teniendo como horizonte lo que una de las personas trans que formó parte de la encuesta comentó al finalizar la misma: *Y a quienes nos acompañaron, no se olviden: nada de nosotres sin nosotres.*

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En L.F. Aguilar Villanueva (ed), *La hechura de las políticas* (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero de Argentina (ATTTA) y Fundación Huésped (2014). *Ley de Identidad de Género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en Argentina*. [https://www.huesped.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/AristeguiZalazar\\_2014\\_Ley-de-Identidad-de-Genero-y-acceso-a-la-salud-en-poblacion-trans.pdf](https://www.huesped.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/AristeguiZalazar_2014_Ley-de-Identidad-de-Genero-y-acceso-a-la-salud-en-poblacion-trans.pdf)

Berkins, L. y Fernández, J. (Coords.). (2005). *La gesta del nombre propio: Informe sobre la situación de la comunidad travesti en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

Berkins, L. (Comp.). (2007). *Cumbia, copeteo y lágrimas: Informe nacional sobre la situación de las travestis, transexuales y transgéneros*. Buenos Aires: ALITT. Asociación de lucha por la identidad Travesti-Transexual.

Carrasco Soto, S. (2020). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (58), pp. 120-140. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1581/2813>

Ceballos, M. P. y Gil, N. (2020). Furia travesti entre fronteras, la comunidad de las diferencias. Problematizaciones en torno a la encuesta a la población trans del departamento de San Martín (Salta, 2018). *Revista de Estudios y Políticas de Género*, 3, pp. 5-35. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ellugar/article/view/435/441>

Cutuli, M. S. (2015). *Entre el escándalo y el trabajo digno. Etnografía de la trama social del activismo travesti en Buenos Aires* (Tesis Doctoral). Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4610>

Das, V. y Pool, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos De antropología Social*, 27, pp. 19-52 <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4328>

Defensoría del Pueblo CABA y Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual, (1999). *Informe preliminar sobre la situación de las travestis en la ciudad de Buenos Aires*.

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

Elder, C.D. y Cobb, R.W. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México D.F.: Porrúa.

flores, v.<sup>16</sup> (2017). Escupamos sobre la diversidad. Discursos de normalización y borramiento de identidades. En *Interrupciones* (pp. 267-278). Córdoba: Editorial Asentamiento Fernesh.

Frigerio, A. (2006). La construcción de los problemas sociales. Cultura, política y movilización. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*. Buenos Aires, UCA, FCSE, año 2, núm. 6, pp. 12-17. <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/frigerio4-4.pdf>

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*, 5 (9), pp. 145-167. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1510808764\\_145-167.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1510808764_145-167.pdf)

Guiñazú, S. (2019). Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, 22, pp. 57-73. <http://cuadernosdeantropologia-puce.edu.ec/index.php/antropologia/article/view/218>

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, pp. 189-210. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1605749564\\_189-210.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1605749564_189-210.pdf)

INADI, INDEC (2012). *Primera Encuesta sobre Población trans 2012: travestis, transsexuales, transgéneros y hombres trans. Informe técnico de la Prueba Piloto Municipio de La Matanza*.

[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina\\_Primer\\_Encuesta\\_sobre\\_Poblacion\\_Trans\\_2012.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina_Primer_Encuesta_sobre_Poblacion_Trans_2012.pdf)

Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones (2016). *Conociendo la población trans en Misiones*.

<https://ipecmisiones.org/wp-content/uploads/2018/05/IPEC-Misiones-Encuesta-de-personas-trans-2015.pdf>

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017). *La Revolución de las Mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio*. [https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/la\\_revolucion\\_de\\_](https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/la_revolucion_de_)

16 Optamos por dejar el nombre de val flores en minúscula dado que escribirlo de esta manera es una decisión política de la autora.

*las\_mariposas.pdf*

Mujeres Trans Argentina y Observatorio de Violencia Contra las Mujeres (2016). *Informe Final del Relevamiento a la Población Trans Travesti, Transexuales, Transgénero, Intersexuales y Hombres Trans*. Salta. <http://ovcmsalta.gob.ar/wp-content/uploads/2020/12/RUTAS-DE-VIOLENCIAS-Y-ESTRATEGIAS-DE-RESISTENCIA.pdf>

Mujeres Trans Argentina y Observatorio de Violencia Contra las Mujeres; Convocatoria Federal Trans Travesti Argentina; Universidad Nacional de Salta (2018). *Informe Final de la Encuesta a la Población Trans del Departamento San Martín*. Salta.

Observatorio de Derechos Humanos de la Pcia. de Neuquén (2018). *TRANSformando realidades: relevamiento de la población trans de Río Negro y Neuquén*.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documento G. E. CLACSO* N° 4, Buenos Aires, CEDES, pp. 98-128.

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, pp. 191-210. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017157\\_191-210.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017157_191-210.pdf)

Radi, B. (2019). Políticas del conocimiento: hacia una epistemología trans\*. En López, Mariano (Ed.), *Los mil pequeños sexos. Intervenciones críticas sobre políticas de género y sexualidades* (pp. 27-42). Sáenz Peña (Argentina): EDUNTREF.

Rocha Carpiuc, C. (2014). *Diversidad sexual en Uruguay: Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)*. Informe final. Montevideo: MIDES. [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/112\\_file1.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/112_file1.pdf)

Sabsay, L. (2011). *Fronteras sexuales. Espacio urbano, cuerpos y ciudadanía*. Buenos Aires: Paidós.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, (10), pp. 21-49. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/antipoda10.2010.03>

Wayar, M. (2018). *Diccionario Travesti, de la T a la T*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial La Página SA.

### **Documentos analizados**

Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2003). *Plan de Territorialidad*.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2017) *Informe final: Encuesta a la Población Trans e Identidades Disidentes de SC. Bariloche*.

**Matilde Luna** es licenciada en Ciencia Política por la UNR y diplomada superior en Desarrollo y Políticas Locales con Enfoque de Igualdad de Género (PRIGEPP-FLACSO). Es estudiante del Doctorado en Estudios de Género de la UNC, con beca doctoral PUE CONICET. Actualmente investiga sobre las transformaciones sociales y culturales generadas por los activismos de mujeres y feministas en Argentina. En ese marco, analiza las tensiones entre las demandas feministas y los lenguajes político-institucionales resultantes.

**Lía Camila Díaz** es diplomada en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas con Orientación Sociocultural en la misma institución. Actualmente se encuentra realizando su tesina de grado en torno a activismos de mujeres y/o feministas en la ciudad de Bariloche. Por otro lado, también se ha interesado por los procesos de construcción de determinadas políticas públicas en el contexto local.