Participar en la reforma de la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche

Condiciones, experiencias y desafíos de una práctica en permanente construcción

Autoras:
Dra. Samanta Guiñazú
Dnda. Celeste Navarro

Colaboradores:
Feinstein Pretz, Sarah
Harisgarat Santillán, María José
Márquez, Jaqueline
Rodríguez Clayton, Laura
Sandoval Krause, Manuel Esteban
Calegari, Karina
Marifil, Ariel

Observatorio de Políticas Públicas:
Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche
Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales – IIDYPCA-UNRN

Noviembre 2026
San Carlos de Bariloche, Río Negro

Defensoría del Pueblo Bariloche
CONICET UNRN IIDYPCA
GIEPPPII

Informe
Participar en la reforma de la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche

Condiciones, experiencias y desafíos de una práctica en permanente construcción

Observatorio de Políticas Públicas:

Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche

Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales – IIDYPCA-UNRN

Autoras:

Dra. Samanta Guiñazú

Dnda. Celeste Navarro

Colaboradores:

Feinstein Pretz, Sarah

Harisgarat Santillán, María José

Márquez, Jaqueline

Rodríguez Clayton, Laura

Sandoval Krause, Manuel Esteban

Calegari, Karina

Marifil, Ariel

Noviembre 2026

San Carlos de Bariloche, Río Negro

MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE
RÍO NEGRO
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INFORME INF-DPB:8/2026
PARTICIPAR EN LA REFORMA DE LA CARTA ORGÁNICA DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

Condiciones, experiencias y desafíos de una práctica en permanente construcción

Realizado por el Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales – IIDYPCA-UNRN

Autoras:
Dnda. Celeste Navarro
Dra. Samanta Guiñazú

Estudiantes participantes:
Feinstein Pretz, Sarah
Harisgarat Santillán, María José
Márquez, Jaqueline
Rodríguez Clayton, Laura
Sandoval Krause, Manuel Esteban
Calegari, Karina
Marifil, Ariel

Noviembre 2026
San Carlos de Bariloche, Río Negro

ÍNDICE

1. Presentación y propósito del informe..... 5
2. ¿Qué entendemos por participación?..... 6
3. El proceso participativo: modalidades y etapas.....8
4. Condiciones para la participación.....13
5. Interculturalidad y participación de los pueblos indígenas.....18
6. Próximas acciones: aprendizajes institucionales y continuidad de los aportes ciudadanos 21
-

1. Presentación y propósito del informe

El proceso de reforma de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche constituye una oportunidad para discutir conjuntamente la ciudad que habitamos, los problemas que la atraviesan y las reglas, derechos e instituciones que orientarán su vida colectiva y pública en los próximos años. En rigor, y en atención a la normativa vigente, el Concejo Municipal formalizó una serie de acciones para estimular esa conversación durante los meses previos a la reforma y así garantizar la participación vecinal en ella. Sin embargo, entendemos que la apertura de instancias formales para la participación, tales como las que se instituyeron localmente, no garantiza por sí misma que todas las personas puedan acceder a ellas, intervenir en condiciones adecuadas, reconocer qué lugar tienen sus aportes en las decisiones que se toman, ni tampoco que el resultado de esa instancia participativa sea considerado por quienes sean elegidos para llevar adelante la reforma.

En este marco, el Observatorio de Políticas Públicas, integrado por la Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche y el Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII-IIDYPCA, CONICET-UNRN), se propuso acompañar el proceso participativo de reforma desde una perspectiva atenta tanto a la producción de información relevante construida como parte de aquel proceso, como a las condiciones que el mismo supuso para la producción y fomento de un tipo de relaciones entre el Estado municipal y la ciudadanía.

Una de las primeras acciones desarrolladas desde el Observatorio fue la Encuesta Ciudadana sobre la Reforma de la Carta Orgánica, cuyos resultados se presentaron en el informe *Encuesta ciudadana: resultados y sistematización* (Informe INF-DPB:7/2026) -Ver Anexo I-. Ese relevamiento permitió conocer qué información tenían las personas sobre la Carta Orgánica y su reforma, qué temas consideraban relevantes, qué propuestas formularon y qué modalidades de participación preferían. También permitió identificar un interés significativo en participar, junto con dificultades vinculadas con el acceso a la información y el conocimiento de las instancias disponibles.

El presente informe retoma esa experiencia, pero propone avanzar desde los resultados de la encuesta hacia el proceso participativo en sí mismo. Interesa analizar cómo se

promovió la participación, qué modalidades se habilitaron, qué condiciones facilitaron o dificultaron el involucramiento, qué expresiones de no participación aparecieron y, fundamentalmente, qué sucede con los aportes una vez realizados y entregados a quienes son elegidos para llevar a cabo la reforma.

El informe incorpora, además, una reflexión sobre el desarrollo del Programa de Trabajo Social (PTS) *Construyendo participación(es): aportes al Observatorio de Políticas Públicas de Bariloche*, en cuyo marco, estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro participaron en la elaboración, realización y sistematización de la encuesta. Sus experiencias permiten reconocer algunos desafíos metodológicos y formativos del trabajo y, al mismo tiempo, aportan elementos para reflexionar sobre las condiciones concretas en que se construye la participación. De esta manera, este informe no busca volver a desarrollar los resultados temáticos de la encuesta, sino complementarlos con una pregunta más amplia vinculada a las condiciones que hacen posible participar y a lo que ocurre con aquello que las personas expresan cuando encuentran una instancia para hacerlo.

Para facilitar la consulta, el informe de resultados de la encuesta se incorpora como Anexo I. De este modo, ambos documentos pueden leerse de manera complementaria. El primero presenta los resultados del relevamiento y las preocupaciones y propuestas recogidas; el segundo profundiza en las condiciones, los alcances y los desafíos del proceso participativo en el que esa experiencia se inscribe.

2. ¿Qué entendemos por participación?

Hablar de participación ciudadana suele remitir a la posibilidad de que las personas intervengan en asuntos públicos, expresen sus opiniones y acerquen propuestas a las instituciones estatales. En los procesos de reforma institucional, esta idea se traduce habitualmente en la apertura de talleres, consultas, encuestas, reuniones u otros mecanismos destinados a recoger aportes. Sin embargo, la existencia de estas instancias constituye apenas un punto de partida para analizar la participación.

Desde la perspectiva que sostenemos desde el GIEPPPII, participar implica mucho más que estar convocado y/o disponer formalmente de un espacio para hacerlo. Supone contar con condiciones para conocer los alcances de la convocatoria, acceder a la

instancia propuesta, comprender qué se discute, encontrar formas adecuadas para expresarse en los formatos habilitados y, algo no menos importante, reconocer que aquello que se aporta puede tener algún lugar en el proceso decisorio. En este sentido, desde una perspectiva amplia, participar también supone poder conocer qué sucedió después con esos aportes.

Esta distinción permite advertir que el derecho a participar y las posibilidades concretas de ejercerlo no son equivalentes. La disponibilidad de mecanismos institucionales puede coexistir con desigualdades en el acceso a la información, el tiempo disponible, la movilidad, los recursos, los lenguajes utilizados o la confianza en las instituciones. Por eso, no alcanza con preguntar cuántas personas participaron o cuántas propuestas se recibieron. También es necesario preguntarse quiénes pudieron acceder, quiénes encontraron dificultades, qué modalidades resultaron posibles y cuáles fueron los alcances de la intervención.

A su vez, proponemos hablar de participación(es), en plural, para reconocer que no existe una única manera de involucrarse en los asuntos públicos. Las personas participan desde posiciones, trayectorias, intereses y posibilidades diferentes. Pueden hacerlo en los espacios previstos institucionalmente, pero también mediante organizaciones, acciones colectivas, demandas, cuestionamientos o iniciativas que se desarrollan por fuera de los procedimientos establecidos. Incluso, pueden valerse de ambos -espacios y procedimientos formales- con el fin de impugnar la legitimidad de su establecimiento como modalidades de participación socialmente validadas y únicas. Así, estas maneras de participar no necesariamente responden a objetivos predefinidos ni producen los efectos institucionalmente esperados. Pero aun así, forman parte de las maneras en que las personas se vinculan con las decisiones que afectan su vida.

Pensar la participación en plural también permite evitar una separación demasiado rígida entre quienes participan y quienes no lo hacen. Una persona puede interesarse por un proceso, informarse sobre él, considerar importante intervenir y, sin embargo, no asistir a una actividad o no responder una encuesta. Del mismo modo, puede decidir no participar porque desconfía de la convocatoria, no encuentra una modalidad adecuada o considera que sus aportes no serán tenidos en cuenta. Estas situaciones no son equivalentes y requieren ser comprendidas en su contexto.

En este sentido, las ausencias, los rechazos y los cuestionamientos también permiten formular preguntas sobre el proceso: qué se ofreció, a quiénes se logró convocar y por qué canales, qué expectativas se generaron y qué condiciones hicieron posible o dificultaron el involucramiento. No se trata de interpretar toda negativa como una exclusión producida por las instituciones, ni de atribuirla automáticamente al desinterés individual, sino de reconocer que las decisiones de participar o no hacerlo se construyen en relación con condiciones concretas y con las experiencias previas de las personas y grupos en su vínculo con la institucionalidad local .

Por último, la participación no puede pensarse como un momento aislado, separado de las decisiones posteriores. La posibilidad de expresar una opinión o formular una propuesta es importante, pero no agota el sentido del proceso. También importa cómo se registran y sistematizan los aportes, quiénes los retoman, qué tratamiento reciben y cómo se comunica su recorrido. La devolución de lo producido permite hacer visible el tratamiento institucional de lo expresado y evita que la participación quede reducida al momento de la convocatoria.

Desde esta perspectiva, analizar la participación en el proceso de reforma de la Carta Orgánica supone atender a sus modalidades, condiciones, desigualdades y efectos que implicó. Esto, a fin de trascender la pregunta respecto de si hubo o no participación, para indagar, en cambio, en qué formas de participación se construyeron, qué posibilidades abrieron, qué límites encontraron y qué relaciones permitieron establecer entre las expresiones ciudadanas y las decisiones institucionales.

3. El proceso participativo: modalidades y etapas

El proceso impulsado para la actualización de la Carta Orgánica Municipal fue concebido metodológicamente como una estrategia gradual (aunque no lineal), desarrollada mediante acciones complementarias. La propuesta elaborada por el Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) de la Universidad Nacional de Río Negro planteó una metodología para la participación cuya ejecución se reservó a las semanas previas al proceso de elecciones de la convención constituyente y que estipuló la generación de un producto, resultado del proceso participativo, que se entrega a aquella para su consideración. La dinámica propuesta alternó entre momentos de apertura y

ampliación del debate público sobre determinados tópicos, con instancias de profundización, construcción de propuestas, síntesis y validación colectiva.

La estrategia contempló distintas herramientas como talleres abiertos de participación ciudadana, microtalleres territoriales, temáticos y sectoriales, entrevistas a "actores clave", instancias de "participación breve" o denominadas "al paso", recepción de propuestas de organizaciones sociales y canales virtuales de consulta y comunicación. Estas herramientas fueron pensadas como parte de un proceso y no como actividades aisladas. Cada una podía cumplir funciones diferentes como relevar conocimientos y experiencias, ampliar la agenda de discusión, profundizar determinados temas, construir alternativas o contribuir a la sistematización de propuestas.

El diseño metodológico distinguió cinco grandes momentos. Una primera etapa de exploración y evaluación que buscó construir una lectura crítica de la Carta Orgánica vigente y reconocer los desafíos actuales y futuros de la ciudad. Una segunda etapa procuró ampliar el debate y construir una agenda compartida de temas prioritarios. La tercera se orientó a transformar esos temas en alternativas concretas mediante microtalleres y otras instancias de recepción de aportes. Una cuarta etapa propuso debatir, priorizar y sistematizar las alternativas, identificando acuerdos y diferencias para elaborar un documento de propuestas destinado a contribuir al proceso de reforma. Finalmente, el quinto momento se reservó para la comunicación y entrega del documento resultante tanto a los miembros del Concejo como, a través de aquel, a la convención constituyente que resultara electa.

La secuencia permite reconocer que la participación no terminaría cuando una persona expresa una opinión o presenta una propuesta. Para ser reconocidos como tales, los aportes deben ingresar en un recorrido institucional que permita registrarlos, organizarlos, ponerlos en relación con otros, debatirlos y considerar su posible incorporación a los documentos y decisiones del proceso. Adicionalmente, consideramos que ese recorrido requiere alguna forma de devolución que permita conocer qué ocurrió con lo expresado. A tal respecto remite el presente informe.

En este punto resulta importante distinguir entre el diseño metodológico y su desarrollo efectivo. Que una herramienta haya sido prevista no significa, por sí solo, que se haya implementado en los términos inicialmente establecidos ni que haya alcanzado a los

actores y territorios previstos y, mucho menos que haya alcanzado los efectos esperados. Por eso, el seguimiento del proceso requiere reconstruir qué instancias se realizaron, cómo se desarrollaron, qué articulaciones se produjeron entre ellas y qué tratamiento recibieron sus resultados. También es necesario reconocer que las distintas actividades no dependen necesariamente de los mismos actores ni poseen el mismo carácter institucional.

La experiencia de la encuesta desarrollada en el marco del PTS se inscribió en este escenario. Su propósito fue relevar el conocimiento existente sobre la Carta Orgánica, el proceso de reforma y las posibilidades de participación, pero también contribuir a ampliar la circulación de información pública y acercar a las personas a las instancias disponibles. En este sentido, la encuesta cumplió una doble función. Por un lado, produjo información para la sistematización y, por otro, abrió una oportunidad de conversación sobre un proceso que muchas de las personas consultadas desconocían.

Sus resultados, habilitan a comprender que, el proceso participativo no se agota en las herramientas formalmente previstas. También corresponde reconocer las acciones, iniciativas y formas de intervención que se desarrollan por fuera de los procedimientos institucionalizados, incluso cuando expresan cuestionamientos o desacuerdos con sus modalidades y alcances. Estas prácticas permiten observar que la participación puede adoptar formas diversas y que las posiciones de las personas frente a una convocatoria institucional no siempre se traducen en la aceptación de los canales ofrecidos.

Por eso, más que considerar el proceso como una sucesión de actividades, interesa reconstruir las relaciones entre sus distintas instancias y las mediaciones que conectan los aportes con las decisiones.

¿Qué información circuló antes de cada convocatoria? ¿Qué posibilidades concretas de intervención se habilitaron? ¿Cómo se recuperaron los aportes de una instancia a otra? ¿Qué documentos se elaboraron a partir de ellos? ¿Cómo se comunicaron los resultados -tanto a quienes son elegidos como convencionales como a la ciudadanía en general-?

Estas preguntas permiten mover la atención desde el número de actividades realizadas y sus participantes hacia las posibilidades de intervención que cada una abrió y hacia las relaciones que logró establecer con las demás. En particular, colocan la devolución de resultados en un lugar central, no como una comunicación complementaria que se

produce al finalizar el proceso, sino como una dimensión necesaria para que quienes participaron de la propuesta puedan conocer el recorrido de sus aportes, comprender qué lugar tuvieron en la discusión sobre la reforma y valerse de ese documento público entregado a quienes son elegidos como convencionales para acompañar la reforma y exigir que el mismo (y los acuerdos alcanzados en el proceso participativo) sea tenido en cuenta en la forma final que se le de a la nueva Carta.

3.1. El Programa de Trabajo Social como experiencia de formación e intervención

El PTS *Construyendo participación(es): aportes al Observatorio de Políticas Públicas de Bariloche* permitió articular la formación de estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas con una experiencia concreta de investigación e intervención vinculada con un proceso público en curso. La participación estudiantil comprendió distintas tareas como el acercamiento a la Carta Orgánica y al proceso de reforma, la preparación y realización de encuestas, la sistematización de las respuestas y la elaboración de apartados del informe presentado en el Anexo I.

Las reflexiones elaboradas por estudiantes permiten reconocer que esta experiencia no consistió únicamente en aplicar una herramienta previamente diseñada. También implicó revisar conocimientos, poner en práctica técnicas de investigación, tomar decisiones metodológicas, trabajar colectivamente y reflexionar sobre las responsabilidades que supone producir información destinada a instituciones y públicos diversos.

Un primer aspecto que aparece en estas experiencias es el propio desconocimiento de los estudiantes sobre la Carta Orgánica y el proceso de reforma. Algunos de ellos señalaron que, antes de incorporarse al PTS, tenían información parcial o muy general al respecto, incluso después de varios años de residencia en la ciudad o pese a considerarse personas interesadas en sus asuntos públicos. Este reconocimiento permitió problematizar la circulación de información y advertir que el desconocimiento no era solamente una característica de las personas encuestadas, también atravesaba, en distintos grados, a quienes se incorporaban al trabajo.

La realización de las encuestas presentó otros desafíos. El acercamiento a personas desconocidas, la necesidad de explicar el propósito de la consulta, las negativas a

responder y las dificultades para sostener la atención durante el cuestionario pusieron en evidencia que la participación no se produce automáticamente por el hecho de formular una invitación. Las experiencias fueron diversas, algunos estudiantes encontraron una buena predisposición, mientras que otros se enfrentaron con rechazos frecuentes o con personas que manifestaban no disponer de tiempo. También observaron diferencias entre contextos de encuentro, por ejemplo, en el acercamiento a jóvenes en instituciones educativas y a personas adultas en otros espacios.

Estas situaciones permitieron advertir que las condiciones de una encuesta no se limitan a la claridad de sus preguntas o a la cantidad de respuestas obtenidas. También intervienen el contexto en que se realiza, el modo de presentar la convocatoria, el tiempo que requiere, la relación que se establece con quien responde, la idea que se hace el encuestado sobre quien es encuestador y a quién representa y la confianza que despierta la iniciativa. Las negativas y los rechazos formaron parte de la experiencia de campo y constituyeron una oportunidad para revisar las expectativas iniciales acerca de la disposición de las personas a participar.

Las reflexiones de los estudiantes también señalaron la desconfianza de los entrevistados respecto de la utilidad de los aportes. En algunas conversaciones, las personas expresaron dudas sobre si sus opiniones serían realmente consideradas o si la convocatoria constituía una instancia sin consecuencias sobre las decisiones finales. Estas observaciones no permiten generalizar los motivos de la no participación, pero sí muestran que las expectativas sobre el destino de los aportes pueden incidir en la disposición a involucrarse. De este modo, la preocupación por la devolución y la incidencia apareció tanto en las respuestas relevadas como en las experiencias de quienes realizaron el trabajo de campo.

Otro aprendizaje se produjo durante la sistematización y escritura del informe. Los estudiantes identificaron dificultades para organizar las respuestas en categorías, dado que muchos temas atravesaban varios ejes y no podían clasificarse de manera unívoca. También debieron decidir cómo presentar propuestas de extensión y complejidad diferentes, cómo distinguir una demanda general de una iniciativa concreta y hasta dónde interpretar las respuestas sin completar con sus propias ideas aquello que las personas no habían expresado.

Estas dificultades hicieron visible -una vez más- que sistematizar no es una operación neutral ni una simple tarea de ordenamiento. La construcción de categorías, la selección de información y la escritura implican decisiones que pueden facilitar la comprensión, pero también dejar fuera matices o relaciones entre los temas. Por eso, la elaboración del informe exigió mantener una relación reconocible con las respuestas originales y cuidar que la síntesis no atribuyera a las personas sentidos que no habían formulado.

Finalmente, la experiencia permitió ejercitar la producción de conocimiento destinado a públicos que exceden el ámbito académico. Elaborar un documento útil para el Observatorio y para el proceso de reforma supuso traducir el trabajo de investigación a un registro claro y accesible, sin perder precisión ni exceder aquello que los datos permitían sostener. También implicó una experiencia de trabajo colectivo, en la que la discusión entre pares y el acompañamiento docente formaron parte de la producción del informe.

En conjunto, estas reflexiones permiten reconocer al PTS como una experiencia de formación que articuló herramientas metodológicas, reflexión crítica e intervención en un proceso público concreto. A su vez, muestran que la participación no fue únicamente un tema estudiado por los estudiantes, sino una experiencia que los involucró como habitantes de la ciudad, integrantes de un equipo de trabajo y productores de información destinada a otros actores.

4. Condiciones para la participación

Como señalamos en la introducción, este escrito busca complementar al informe inicial desplazando la mirada desde los “resultados de la encuesta” hacia la interrogación situada por las condiciones en que esa participación fue promovida, habilitada y efectivamente desarrollada.

Desde esta perspectiva, consideramos que la participación no debería ser interpretada únicamente en términos cuantitativos, en relación a la cantidad de personas que intervinieron, o de las instancias que fueron institucionalmente dispuestas. Tampoco solo por el número de los aportes que finalmente fueron producidos y comunicados. Nos interesa, más bien, atender a las condiciones que hicieron posible o dificultaron el acceso a las instancias formalmente promovidas, a las desigualdades que atravesaron esas posibilidades, a las ausencias que el proceso produjo o dejó entrever y, por último,

a las formas en que aquello que fue propuesto pudo o no, adquirir alguna forma de incidencia en el proceso de reforma.

4.1. Participaciones diversas, situadas y accesibles

Para analizar las condiciones que habilitan u obturan y dificultan la participación, uno de los elementos que nos permite interrogar la encuesta refiere a la relación entre los mecanismos formalmente establecidos para hacerlo y su efectivo conocimiento y alcance. De esta manera, si bien el proceso supuso la existencia formal de distintos mecanismos institucionalizados para viabilizar la participación, esto no significó necesariamente que su acceso haya sido efectivo y extensivo a todas las personas interesadas. Pues entre una y otra dimensión, se despliegan un conjunto de condiciones informacionales, territoriales, temporales, materiales y simbólicas que intervienen en las posibilidades concretas de participar.

La información constituye, en este punto, una primera dimensión a considerar. La posibilidad de participar requiere, antes que nada, conocer. En este sentido, los datos construidos a partir de de la encuesta fueron contundentes al evidenciar un amplio desconocimiento ya sea de la existencia de la carta, de su funcionalidad y, más concretamente, de la existencia del proceso, sus propósitos y las maneras en las que fue posible intervenir en él. Las dificultades identificadas en este sentido permiten problematizar a la circulación de información no como una dimensión secundaria y posterior al diseño del proceso participativo, sino como parte de las condiciones institucionales mediante las cuales esa misma participación fue concebida y materializada.

Algo parecido sucede con los canales y modalidades formalmente habilitados para participar. Las respuestas a la encuesta mostraron que no existe una forma de participación homogénea que pueda suponerse igualmente accesible para todas las personas. En ese sentido, encuestas, reuniones barriales, talleres, redes sociales, encuestas, mensajes de WhatsApp, actividades en organizaciones, conversaciones en espacios públicos o presentación de propuestas individuales, suponen cada una, diferentes disponibilidades de tiempo, desplazamiento, exposición, conocimientos y recursos materiales y simbólicos para participar.

Esta diversidad permite introducir una nueva pregunta acerca de la relación entre la oferta institucional de canales de participación y las formas efectivamente posibles de

apropiarse de ella para la diversidad de personas que conforman el universo ciudadano. Esto no implica solamente identificar cuántos y cuáles mecanismos fueron puestos a disposición, sino analizar para quiénes, efectivamente, resultaron accesibles, bajo qué condiciones y con qué obstáculos.

La dimensión territorial adquiere aquí particular relevancia. Las respuestas volcadas en la encuesta son indicativas de que las distancias, las posibilidades de movilidad, los tiempos de traslado, las responsabilidades de cuidado y las características territoriales propias de cada uno de los barrios que conforman la ciudad intervienen en las posibilidades concretas de participar. En este sentido, no basta con trasladar instancias participativas preelaboradas a los distintos territorios ya que estos no constituyen solamente escenarios de aplicación. La dimensión territorial es constitutiva de la vida urbana y contribuye a la construcción diferencial de condiciones de acceso, también, a la vida pública. Analizar el proceso desde esta perspectiva supone, entonces, mover la pregunta por la existencia de mecanismos hacia otra más amplia vinculada a qué condiciones fueron necesarias para que esos mecanismos pudieran ser efectivamente utilizados.

4.2 Participar, no participar y quedar afuera

Una segunda dimensión requiere ampliar la mirada más allá de quienes efectivamente participaron respondiendo la encuesta y quienes, por distintos motivos, no pudieron o no quisieron hacerlo. En este sentido, el equipo de estudiantes que realizó el relevamiento de manera presencial, se enfrentó con un porcentaje de negación y rechazo a contestar la encuesta y/o a terminarla que rondó, según el caso, entre un 30 y un 70 por ciento.

Desde la mirada disciplinar, las ausencias y silencios también forman parte del proceso y se constituyen en datos significativos. Por ello, resulta necesario preguntarse por las distintas formas que puede asumir el no involucramiento. Para el caso en cuestión, entre los motivos de negación a responder la encuesta advertidos por los estudiantes, se encuentra en gran medida la falta de disponibilidad temporal ya sea porque las personas convocadas se encontraban en horarios laborales o porque estaban dedicando ese tiempo a actividades familiares, recreativas u otras valoradas como más significativas. Por otro lado, los estudiantes se encontraron con un alto grado de muestras de desconfianza que

motivaron esa misma decisión. En algunos casos, advirtieron que esta se expresaba en la imputación a una posible pertenencia a un partido político o grupo de interés puntual. Creemos que esta distinción resulta especialmente relevante no sólo porque evita una lectura que traduce automáticamente aquella respuesta en una muestra de desinterés, sino porque contribuye, desde allí, a comprender algunas de las representaciones vigentes que operan en la construcción efectiva de vínculos entre la ciudadanía y los procesos y actores políticos locales.

Finalmente, la apatía y el desinterés constituyeron otros de los motivos sobre los que se fundamentó la negativa a responder la encuesta. Según los estudiantes, su manifestación se llevó a cabo tanto a partir de expresiones tales como “yo de política no hablo” o “en política no me meto”, como en muestras de rechazo explícito hacia la sola intención de entablar el tipo de comunicación que propone la realización de una encuesta. En este sentido, han manifestado la sensación de no contar ni siquiera con la oportunidad de decir de qué se trataba.

Entonces, la decisión de no participar puede expresar situaciones muy diferentes. Puede tratarse de una decisión deliberada de impugnación hacia las modalidades propuestas de participación, tal como lo han evidenciado múltiples respuestas que, a pesar de enunciar una clara voluntad de participación, indican la decisión de hacerlo por vías y modalidades alternativas a las formalmente establecidas. Pero también puede fundarse en el desconocimiento, la falta de información, la incompatibilidad con los tiempos disponibles, la falta de confianza y/o el descreimiento hacia la efectividad de la herramienta. Es decir, puede expresar la sensación de que la participación no tendrá efectos sobre aquello que finalmente se decida.

Frente a lo expuesto, consideramos que la pregunta por quiénes participan y quiénes no, debería complementarse con otra que dé lugar a considerar qué ciudadanías fueron imaginadas por el dispositivo participativo ideado y qué ciudadanías efectivamente este pudo convocar y, en su contracara, excluir.

Esto conduce necesariamente a considerar nuevamente las desigualdades territoriales y sociales que atraviesan y condicionan el proceso. Si determinadas personas o grupos encuentran mayores dificultades para confiar, informarse, trasladarse, disponer de tiempo, expresarse en determinados formatos o reconocer canales institucionales de interlocución, la igualdad formal de acceso a la participación no necesariamente garantiza su eficacia, en tanto puede convivir con condiciones sumamente desiguales

para ejercerla. En este sentido, analizar las ausencias no supone solamente cuantificarlas sino indagar las condiciones de su producción.

4.3. Del aporte a la incidencia: ¿qué ocurre con lo que se propone?

La tercera dimensión implicada en el análisis de las condiciones creadas para la participación, procura mover el foco hacia lo que ocurre con aquello que la ciudadanía aporta una vez que la participación se concreta. La realización de la encuesta ha mostrado que la posibilidad de formular una propuesta constituye, sin duda, una condición necesaria para la participación. Pero que no agota allí su sentido, ni las expectativas que la ciudadanía pone sobre ella. De esta manera, la pregunta por la incidencia introduce una preocupación nueva que se interroga por los recorridos que realizan esas propuestas una vez incorporadas al proceso institucional.

Esto requiere hacer efectiva la voluntad por reconstruir la trazabilidad de los aportes, atendiendo a los efectos que suponen las distintas mediaciones que se realizan desde la inicial formulación y su eventual incorporación o no al proceso de reforma. Esto implica considerar y registrar como parte del proceso mismo, quién realiza el aporte, en qué instancia, cómo se registra y sistematiza, dónde, cuándo y por quiénes es retomado para su consideración o no y por medio de qué tratamiento. Finalmente, en atención a este requerimiento, es necesario establecer alguna forma de devolución hacia quienes participaron. Algo considerado como “muy importante” para más del 91% de las personas encuestadas.

Entendemos que prestar atención a esta dimensión permite dar respuesta a una demanda ciudadana por desatomizar la participación. Es decir, por considerarla no como un momento acotado y predefinido por los formuladores sino como una dimensión transversal y procesual en la que los aportes ciudadanos puedan adquirir diferentes grados de reconocimiento institucional. En este punto, la relevancia de la pregunta por la incidencia es crucial. Desde este punto, lo que importa, más allá de saber cuántas propuestas se realizaron, es reconstruir qué pasó con cada una de ellas. Cuáles fueron recuperadas, cuáles modificadas, cuáles y por qué fueron desestimadas y qué posibilidades tuvieron quienes realizaron los aportes de conocer ese recorrido.

Así, la expectativa de recibir una devolución sobre el destino de las propuestas, fuertemente presente en la encuesta, permite pensar que para quienes participan la

participación no se agota en la posibilidad de ser leídos o escuchados. La dimensión de la respuesta institucional forma parte también de aquello que hace reconocible una experiencia como realmente participativa.



5. Interculturalidad y participación de los pueblos indígenas

La participación de los pueblos indígenas requiere una consideración específica dentro del proceso de reforma de la Carta Orgánica Municipal. No se trata simplemente de identificar su presencia como un sector más de la ciudadanía, sino de reconocer sus derechos colectivos, sus formas de organización y representación y las particularidades históricas y territoriales que atraviesan su relación con el Estado municipal.

Esta cuestión adquirió visibilidad en el propio desarrollo del proceso. Si bien la propuesta metodológica general contemplaba distintas instancias abiertas de participación, no establecía mecanismos específicos para la participación indígena. Frente a esta situación, desde el eje de Interculturalidad del Municipio se impulsaron instancias específicas con comunidades y organizaciones mapuche de la jurisdicción municipal para discutir su participación en la reforma. En ese marco, se planteó la necesidad de contar con espacios propios de construcción política y de elaboración de propuestas, que permitieran incorporar una perspectiva mapuche al proceso y discutir las condiciones de reconocimiento efectivo de sus derechos.

Estas instancias específicas no agotan, sin embargo, la cuestión de la interculturalidad. Uno de los aspectos relevantes del proceso fue que la temática también se abordó -y emergió- en espacios generales de participación, en articulación con otros ejes de discusión. En particular, el Microtaller sobre identidad local, interculturalidad, patrimonio y acceso a la naturaleza permitió poner en relación cuestiones que, en principio, podían aparecer como temas diferenciados. Los

intercambios mostraron que las decisiones sobre el ambiente, el patrimonio, los usos del territorio y el acceso a los espacios naturales también pueden afectar al pueblo mapuche, sus formas de vida, sus conocimientos y sus vínculos territoriales, aun cuando esas decisiones no estén dirigidas específicamente a las comunidades ni se desarrollen dentro de sus territorios.

En esa instancia se planteó, por ejemplo, que la afectación territorial debe comprenderse en un sentido amplio. Por ejemplo, una obra de infraestructura, una intervención ambiental o una decisión sobre el uso de un espacio puede tener consecuencias sobre el pueblo mapuche aunque se realice fuera de los límites estrictos de un territorio comunitario. También se señaló que la participación indígena no puede limitarse a cuestiones consideradas específicamente indígenas, sino que debe poder intervenir en las políticas y decisiones municipales que puedan afectarlo. Estos aportes permitieron explicitar la necesidad de sostener y fortalecer los derechos específicos reconocidos en la normativa vigente y, al mismo tiempo, avanzar en la incorporación de la interculturalidad como perspectiva transversal a la Carta Orgánica y a las políticas municipales.

La articulación entre ambas dimensiones resulta central. Por un lado, es necesario preservar y fortalecer el reconocimiento de la preexistencia del pueblo mapuche, sus derechos colectivos y sus formas de participación política. Por otro, la interculturalidad no puede quedar circunscripta a un capítulo sobre pueblos indígenas ni a políticas dirigidas exclusivamente a ellos. Las discusiones desarrolladas durante el proceso mostraron que también debe orientar las decisiones sobre ambiente, patrimonio, planificación territorial y acceso a la naturaleza, entre otras dimensiones de la vida municipal. Se trata, en definitiva, de reconocer que las relaciones interculturales atraviesan al conjunto de la sociedad y que su transformación requiere revisar las formas en que el Estado organiza sus decisiones, distribuye recursos y reconoce diferentes conocimientos, intereses y formas de vinculación con el territorio.

En los intercambios del Microtaller también surgieron planteos sobre la necesidad de contar con mecanismos institucionales capaces de sostener esa transversalidad. Se propuso precisar quiénes serían responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos, fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones mapuche y evitar que las disposiciones existentes

quedaran limitadas al reconocimiento formal. Asimismo, se señaló la importancia de incorporar una perspectiva histórica y reparatoria, vinculada con los efectos persistentes del genocidio indígena y con la necesidad de revisar las relaciones entre el Estado, el pueblo mapuche y la sociedad en su conjunto.

Además, mientras estos procesos formalizados de participación indígena tenían lugar, también cobraron difusión pública las acciones impulsadas por otras organizaciones y colectivos mapuche y no mapuche de la ciudad que optaron por recurrir a vías alternativas para presentar sus propuestas y canalizar sus demandas por fuera de los mecanismos institucionales previstos. Estas iniciativas permiten ampliar y complejizar varias de las cuestiones señaladas anteriormente en torno a las trayectorias en las que se inscriben las distintas modalidades de participación, no participación e impugnación de los mecanismos formalmente estipulados para hacerlo. A la vez que permiten registrar y recuperar el diseño y la puesta en práctica de otras modalidades para expresar voluntades, construir acuerdos y manifestar desacuerdos; legítimas para quienes las impulsan. Finalmente, esta observación es pertinente en tanto, si bien no nos ocuparemos del análisis pormenorizado de estas propuestas, su constatación implica la responsabilidad de asumir el carácter situado y acotado de estos aportes. En este sentido, lo expuesto en este apartado no agota, ni pretende agotar, la complejidad de un proceso que involucra actores, experiencias, posicionamientos y formas de intervención heterogéneas.

Estas discusiones permiten reconocer que la participación indígena y la transversalización de la interculturalidad son dimensiones relacionadas, pero no equivalentes. La primera requiere garantizar espacios y mecanismos específicos acordes con los derechos colectivos del pueblo mapuche; la segunda supone que esos derechos y esa perspectiva tengan efectos en el conjunto de las decisiones e instituciones municipales. Una no reemplaza a la otra, ambas resultan necesarias para avanzar hacia una transformación institucional que no se limite a incorporar reconocimientos normativos, sino que genere condiciones para su cumplimiento efectivo.

Desde la perspectiva del Observatorio, el proceso deja abierta una agenda de seguimiento vinculada con la continuidad y articulación de estas dos dimensiones. En ese sentido, nos interesa observar cómo se incorporan los aportes surgidos tanto de las instancias específicas como de los espacios generales en los que la cuestión apareció

vinculada con otros temas. También resulta necesario atender a qué mecanismos se establecen para garantizar la participación indígena, cómo se incorpora la perspectiva intercultural en las distintas áreas y qué tratamiento reciben las propuestas formuladas en el proceso de reforma.

El análisis de estas cuestiones no permite dar por garantizada la incidencia de los aportes ni anticipar cuáles serán sus resultados en la futura Carta Orgánica. Sí permite identificar un aprendizaje relevante del proceso, y este es que garantizar la participación de los pueblos indígenas requiere tanto reconocer su especificidad política y sus derechos colectivos como transformar las condiciones generales en que el Estado municipal toma decisiones que los afectan. El seguimiento del Observatorio puede contribuir a documentar cómo se aborda este desafío y qué lugar adquiere en las definiciones que se adopten durante las próximas etapas de la reforma.

6. Próximas acciones: aprendizajes institucionales y continuidad de los aportes ciudadanos

El análisis desarrollado permite identificar dos líneas de trabajo complementarias. Por un lado, una orientada a recuperar la experiencia de participación en el proceso de reforma de la Carta Orgánica Municipal para reconocer sus alcances, dificultades y aprendizajes, y aportar elementos para el diseño de futuras instancias participativas. Por otro, una abocada a atender a la continuidad de los resultados producidos, considerando que el documento público que sistematice los aportes pueda constituirse en una herramienta para acompañar las siguientes etapas de la reforma y sostener la presencia de las propuestas ciudadanas en las discusiones posteriores.

Se trata de dos dimensiones relacionadas, pero con propósitos diferentes. Una busca transformar la experiencia en aprendizaje institucional; la otra, promover que los resultados de la participación trasciendan el ámbito y tiempo de su producción.

6.1. Recuperar la experiencia para diseñar futuras instancias participativas

La experiencia analizada ofrece elementos para revisar las condiciones en que se diseñan, convocan y desarrollan los procesos participativos. En este sentido, resulta importante que futuras instancias se imaginen y evalúen no solo a partir de la cantidad de actividades realizadas o de personas participantes, sino atendiendo a la ampliación de las posibilidades concretas de acceso, de las modalidades de intervención habilitadas, a

la disminución de las dificultades o barreras existentes y al efectivo y público tratamiento posterior de los aportes.

A partir de lo trabajado en este informe, identificamos cinco aspectos que podrían orientar esa revisión:

01. Prever mecanismos de registro y trazabilidad de los aportes

Establecer criterios y herramientas para registrar las propuestas desde el momento en que son formuladas, conservar su procedencia y sistematizarlas de manera que sea posible reconstruir su recorrido. Esto supone contar con mecanismos que permitan identificar cómo se agrupan, relacionan y transforman los aportes a lo largo del proceso, evitando que se pierdan sus particularidades o se desvinculen de las instancias en las que fueron producidos.

02. Incorporar la devolución como parte del proceso

Definir estrategias, modalidades y tiempos para comunicar los resultados de cada instancia, los principales acuerdos y diferencias y el desarrollo de las discusiones. La devolución debe ser prevista desde el diseño metodológico y no quedar reducida a una comunicación final.

03. Articular las responsabilidades metodológicas e institucionales

Identificar y diferenciar las responsabilidades de los equipos encargados de diseñar y coordinar las instancias participativas, de quienes tienen a su cargo sistematizar los aportes y de las instituciones y actores responsables de considerarlos en las decisiones. Prever mecanismos de articulación entre estas funciones resulta fundamental para evitar que la participación quede desconectada de los espacios donde se definen las políticas y se adoptan decisiones.

04. Diseñar y articular modalidades diversas y accesibles

Considerar desde el inicio las desigualdades de información, tiempo, movilidad, recursos y confianza institucional que pueden condicionar las posibilidades de participar. Esto supone, por un lado, combinar canales y formatos, atender a las particularidades territoriales y analizar las ausencias, los rechazos y las formas de intervención que cuestionan o exceden los mecanismos previstos, sin atribuirles un

significado único. Por otra parte, requiere el diseño e implementación de una política sostenida de promoción de la participación informada y orientada al fortalecimiento del vínculo y la confianza entre la ciudadanía y el estado municipal, más allá de la contingencia y del asunto particular que la movilice.

05. Articular la participación específica con perspectivas transversales

Contemplar mecanismos adecuados para la participación de sujetos colectivos cuyos derechos y formas de organización requieren un reconocimiento específico, como ocurre con los pueblos indígenas, y garantizar al mismo tiempo que las perspectivas relevantes atraviesen el conjunto de los temas y decisiones. En particular, la experiencia analizada muestra la importancia de articular la participación indígena con la incorporación transversal de la interculturalidad en las políticas y decisiones municipales.

Estos aspectos constituyen orientaciones para futuras experiencias, no una evaluación cerrada o crítica del proceso participativo efectuado, ya que muchas de estas cuestiones fueron efectivamente contempladas en él. Su incorporación requiere recuperar lo sucedido, distinguir entre las herramientas previstas y las implementadas e identificar qué condiciones facilitaron o dificultaron la participación en cada instancia. Sostenemos que la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Políticas Públicas pueden contribuir a promover la consideración de estos aprendizajes y resultados en el diseño de nuevas experiencias de participación ciudadana.

6.2. Dar continuidad a los resultados: seguimiento y defensa pública de los aportes ciudadanos

La finalización de las instancias participativas formalizadas como tales no implica que deba concluir el recorrido de los aportes producidos en ellas. El documento público elaborado por el IGC y CIETES que sistematiza los resultados del proceso participativo puede cumplir una función relevante en las siguientes etapas de la reforma, en tanto permite hacer visibles las propuestas formuladas y ofrece una referencia común para su circulación, discusión y recuperación no solo por parte de quienes son elegidos/as como convencionales, sino también por parte de la ciudadanía y de los actores institucionales.

Para que esto ocurra, es necesario que el documento no quede reducido a un registro de la experiencia ni a un producto destinado a quienes participaron directamente. Su

publicación puede abrir una nueva etapa de apropiación ciudadana: las personas, organizaciones y colectivos pueden utilizarlo para informarse, recuperar y difundir propuestas, acompañar las discusiones y solicitar que los aportes sean considerados durante la elaboración de la nueva Carta Orgánica.

Desde esta perspectiva, proponemos tres orientaciones para dar continuidad a los resultados. Estas orientaciones parten de una distinción importante, ya anticipada en los inicios de este informe. Esta es, que la producción de un documento público no garantiza por sí misma la incidencia de los aportes. Para que los resultados de la participación tengan continuidad, es necesario que puedan circular, ser retomados por distintos actores y funcionar como referencia en las discusiones posteriores. También es importante que existan posibilidades de conocer qué tratamiento reciben las propuestas, sin dar por supuesto de antemano cuáles serán sus efectos en la nueva Carta Orgánica.

01. Promover la circulación y apropiación ciudadana del documento

Facilitar su acceso y difundir sus principales contenidos en formatos y lenguajes comprensibles, procurando que llegue tanto a quienes participaron como a otros sectores de la sociedad. El documento puede ser retomado en reuniones, espacios organizativos, actividades públicas y otras instancias de discusión y seguimiento, de modo que las propuestas no queden limitadas al ámbito en el que fueron formuladas.

02. Sostener la presencia pública de los aportes durante la reforma

Promover que las propuestas sistematizadas sean recuperadas y discutidas en las etapas posteriores del proceso. Esto supone reconocer el documento como una referencia para acompañar la reforma, sostener los planteos expresados y solicitar que sean considerados por quienes tienen a su cargo la elaboración de la nueva Carta Orgánica. La apropiación ciudadana puede incluir acciones colectivas de difusión, seguimiento y demanda, que mantengan los resultados de la participación en la agenda pública.

03. Exigir y documentar la consideración institucional de los resultados

Promover que quienes asuman la responsabilidad de llevar adelante la reforma conozcan, consideren y ponderen el documento elaborado por el IGC y CIETES, y que pueda conocerse qué tratamiento reciben sus propuestas en las discusiones y decisiones posteriores. Esa consideración no debe limitarse a verificar si cada formulación se

incorpora literalmente a la Carta, ya que el documento distingue entre derechos y principios, orientaciones e instrumentos, y reconoce que algunas propuestas pueden requerir ordenanzas, políticas de gestión o el cumplimiento de normas vigentes. También supone procurar que las temáticas y problemáticas abordadas por el documento -en particular, aquellas que cuentan con marcos normativos más amplios- queden expresamente reconocidas en la Carta, de modo que esta pueda constituir una referencia o un marco de apoyo para su abordaje posterior a través de otros mecanismos. Se trata, entonces, de atender las distintas vías posibles para darles curso, sin exigir que todas las propuestas se traduzcan necesariamente en decisiones ni sustituir las atribuciones de la Convención.

Enfatizamos, además, que el documento no constituye un aporte externo o accesorio al proceso de reforma ya que es el resultado de una estrategia de participación que el Concejo Deliberante impulsó junto con la UNRN. Por eso, su consideración no debe quedar librada a la voluntad o el interés individual de quienes integran la Convención. La Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Políticas Públicas pueden contribuir a que ese resultado sea conocido y a que su tratamiento institucional sea objeto de seguimiento y rendición pública de cuentas. A su vez, la ciudadanía y las organizaciones sociales pueden apropiarse del documento, difundirlo y utilizarlo para sostener públicamente las propuestas formuladas. Así, el seguimiento institucional y la acción ciudadana pueden complementarse para evitar que los resultados queden reducidos a la visibilización de una experiencia participativa, sin continuidad en las discusiones y decisiones que definirán la nueva Carta Orgánica.

De la experiencia al aprendizaje; de la devolución a la incidencia

Las dos líneas de trabajo propuestas permiten reconocer una doble proyección de la experiencia. Por un lado, el proceso ofrece aprendizajes para mejorar las condiciones metodológicas e institucionales de futuras instancias participativas. Por otro, sus resultados pueden seguir desempeñando un papel en la reforma actual, siempre que el documento público circule, sea apropiado por distintos actores y pueda ser retomado en las discusiones posteriores.

El desafío consiste, entonces, en no reducir la participación a un proceso técnico, secuenciado en instancias tales como la convocatoria, la recepción de propuestas o la elaboración de un informe. Recuperar la integralidad de los aportes de esta experiencia requiere identificar qué condiciones conviene transformar para potenciar sus alcances. Por otro lado, dar continuidad a sus resultados requiere -y a la vez permite- sostener la presencia pública de los aportes y promover que sean considerados durante la reforma. A través de esta sinergia, abogamos por el fortalecimiento y el enriquecimiento sostenido y continuo del vínculo entre la ciudadanía y el estado municipal.

La participación no termina necesariamente cuando concluyen las instancias que la hicieron posible, también puede prolongarse en los aprendizajes que deja para futuras experiencias y en la apropiación, circulación y defensa pública de los resultados que produjo.

Al momento de la elaboración de este informe, la Convención Constituyente ha sido conformada a partir de las elecciones abiertas celebradas el domingo 1 de noviembre. Hasta la fecha, ninguna de las fuerzas políticas que integran dicho órgano se ha pronunciado públicamente respecto de si incorporará los aportes ciudadanos surgidos del proceso formal de participación instrumentado y financiado por el propio municipio y, en tal caso, de qué manera prevé hacerlo. En este escenario, los convencionales electos se constituyen también en destinatarios centrales del informe oficial que será entregado por IGC-CIETES. En este sentido, auspiciamos que tanto el Concejo Municipal como la Defensoría del Pueblo, a través de su Observatorio, asuman un rol activo en la promoción de instancias que no se limiten a la difusión de los resultados de este proceso, sino que contemplen también su seguimiento y monitoreo, procurando contribuir a que los aportes ciudadanos encuentren canales efectivos de consideración e incidencia en el trabajo de la Convención Constituyente. Aspiramos, a su vez, a que el presente informe pueda nutrir y enriquecer esa tarea.

Anexo I:

INFORME INF-DPB:7/2026 - ENCUESTA CIUDADANA: RESULTADOS Y SISTEMATIZACIÓN - Reforma de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche