(s)
ESTADO
Y POLÍTICA(s)

La paradoja bonaerense

Diálogos entre saberes para el desarrollo de políticas públicas

Antonio Camou
María Laura Pagani
Leyla Chain
(Coordinadores)

EDICIONES
DE LA FAHCE

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

IdIHCS
Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales
CONICET

La paradoja bonaerense

Diálogos entre saberes para el desarrollo de políticas públicas

Antonio Camou
María Laura Pagani
Leyla Chain
(Coordinadores)

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IdIHCS
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales
CONICET
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

2026

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: Federico Banzato
Tapa: Sara Guitelman
Editora por Ediciones de la FaHCE: Leslie Bava

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
©2026 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-2811-5
Colección Estado y política(s), 4

Cita sugerida: Camou, A., Pagani, M. L. y Chain, L. (Coords.). (2026). *La paradoja bonaerense: Diálogos entre saberes para el desarrollo de políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ; IdIHCS. (Estado y política(s) ; 4). https://doi.org/10.24215/978-950-34-2811-5

Disponible en https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/305



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional (Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano
Hernán Sorgentini

Vicedecana
María Aurelia Di Berardino

Secretaria de Asuntos Académicos
Mariel Giacomone

Secretario de Posgrado
Fabio Espósito

Secretario de Investigación
Marcelo Starcenbaum

Secretaria de Extensión Universitaria
Liliana Rocha

Prosecretaria de Publicaciones y Gestión Editorial
Verónica Delgado

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET)

Director
Juan Antonio Ennis

Vicedirectora
Myriam Southwell

Índice

Presentación
Antonio Camou 9

Introducción
María Laura Pagani 23

Indagaciones

Entre Gino Germani y Juan Bialet Massé: ¿Por una sociología orientada a las políticas públicas en la Argentina?
Antonio Camou 47

Desafíos analíticos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas
Leyla Chain 97

La sociología en el Estado: Producción de conocimiento para la gestión pública
Agustina Chielli 115

La información en el Estado y el desarrollo de políticas públicas
María Laura Pagani 151

La información cultural como herramienta clave para la gestión pública: Problemáticas, iniciativas y estrategias para la medición cultural de la provincia de Buenos Aires
Clarisa Fernández, Romina Sánchez Salinas 189

El acceso a espacios de jerarquía y de decisión en organizaciones públicas desde el enfoque de la igualdad de género: Aportes teóricos para su estudio
María Eray Arce 215

Iniciativas de bienestar laboral: El caso de los programas prejubilatorios en el Estado de la provincia de Buenos Aires
Facundo Esteban Urtizberea 245

Desafíos de la gestión estatal en su articulación multinivel: El caso de las direcciones de culto en la provincia de Buenos Aires
María Pilar García Bossio 283

Conversatorios

Reflexiones y debates en torno a la planificación en organizaciones estatales de la provincia de Buenos Aires
María Eray Arce, Lorena Bermúdez, Claudia Bernazza, María Bonicatto, María Agostina Cacault, Natalia Drago, Florencia Gerhardt, María Laura Pagani 317

Gestionar diversidades: Logros y desafíos en la gestión de cultos en la Provincia de Buenos Aires
Agustina Quiroga, Juan Ignacio Torreiro, María Pilar García Bossio y María Laura Pagani 355

Experiencias

Conocer para prevenir el riesgo: La experiencia de las mesas de trabajo para la gestión de riesgos de desastres en municipios de la provincia de Buenos Aires
Andrea Suárez Maestre, Camila Díaz, Víctor Somoza Sánchez ... 407

Reflexiones sobre la Unidad de registro y monitoreo
de muertes en contextos de encierro
Rocío Agustina Barrera, Juana Gargaglione 423

Planificación y acción estratégica en las políticas de igualdad
de género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
de la provincia de Buenos Aires
Lorena Bermúdez 437

La experiencia de creación del Sistema de Seguimiento
de Gestión, desde la Dirección de Planificación y Evaluación
Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad
de la provincia de Buenos Aires
Emiliana Angelucci Ribot, María Laura Entío, Natalia Drago,
María Florencia Gerhardt, Magdalena Gil García,
Carolina Ibáñez, Cristina Merino 461

La perspectiva de género en las estadísticas oficiales:
Diseño e implementación del Sistema de Indicadores
con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires
Hilario Ferrea, Malena Monteverde 471

Políticas públicas para la gestión y salvaguardia
del patrimonio cultural inmaterial bonaerense
Laura Otrocki, Lila Torre 487

Cotidianeidad de un espacio en constante construcción:
El caso de la Dirección de Culto de Florencio Varela
Valeria Kreick 501

Reflexiones finales
María Laura Pagani, Antonio Camou, Leyla Chain 513

Quienes escriben 519

Presentación

Antonio Camou

Esta obra reúne una serie de *indagaciones*, *conversatorios* y *experiencias* en torno a un conjunto de problemas actuales de elaboración de políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires. Mientras que las primeras se inscriben en un registro académico —el Estado y las políticas públicas son tomadas como objeto de investigación—, las últimas se escriben en primera persona —como experiencias de gestión— y abordan los problemas públicos como asuntos de intervención; entre ambos tipos de exploraciones, los conversatorios abren un espacio de diálogos, intercambios y reflexiones entre investigadores/as, funcionarios/as públicos y técnicos/as a fin de generar un proceso de aprendizaje común.

El vector analítico que orienta este amplio espectro de contribuciones está dirigido a comprender los complejos vínculos entre la producción de conocimiento especializado y los procesos políticos, institucionales y técnicos de toma de decisiones estatales. En concordancia con trabajos desarrollados en la bibliografía internacional comparada, una hipótesis general que subtiende buena parte de los textos aquí reunidos nos recuerda lo siguiente: el papel que juega el conocimiento experto en el proceso sociopolítico de deliberación pública/política, a través del cual se elaboran, debaten, aprueban y ejecutan las decisiones estatales, incide significativamente en la calidad de las políticas públicas.[1]

[1] De común acuerdo, los/las/les autores hemos decidido que cada contribución

Los escritos que van a leerse toman como marco de referencia previo los análisis y discusiones desplegados en el libro que coordinamos con la profesora María Laura Pagani, *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*, publicado con el apoyo de un subsidio de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) como volumen inaugural de la Colección ESTADO Y POLÍTICA(S).[2]

Pero el punto de partida de nuestras preocupaciones se ubica lejanamente en el inicio de un nuevo ciclo político-económico en nuestro país, que marcó un punto de inflexión respecto de las graves secuelas de inestabilidad institucional y de las regresivas consecuencias socioeconómicas que estallaron con la crisis del 2001. Por tal razón, en algunos casos nos vimos obligados a retrotraernos a procesos de un período anterior, a efectos de tener una visión histórica más comprensiva de los obstáculos y desafíos acumulados que se presentaron a la gestión pública bonaerense en momentos particulares. De este modo, cotejar desde la actualidad virtudes y defectos, avances o estancamientos, logros y adeudos en el desempeño del Estado en nuestra provincia, permite establecer una módica distancia crítica con relación a algunas controversias, que ciertas lecturas limitan a la inmediata coyuntura, encaminando la discusión hacia problemas estructurales de más larga data.

*

adopte la forma del llamado "lenguaje inclusivo" que considere más adecuado. En ausencia de criterios editoriales ampliamente aceptados, partimos de la premisa de reconocer que "existen usos plurales y dinámicos del lenguaje" y, particularmente, coincidimos en la "legitimidad de las expresiones y manifestaciones que cuestionan los supuestos sexistas o discriminatorios implícitos en las convenciones o normativas actualmente vigentes" (Res. Nº2.086/17, FaHCE-UNLP).

[2] Camou, A. y Pagani, M.L. (Coords.). (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s) ; 1). http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

La línea de investigación a la que pertenecen estos materiales se articuló originalmente en torno al proyecto "Gobernabilidad democrática, universidad y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre la vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas (2003-2015)", radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET) y acreditado ante el programa de incentivos del Ministerio de Educación de la Nación. En la actualidad, esta línea de indagaciones continúa bajo la dirección de María Laura Pagani y Leyla Chain, quienes están a cargo del proyecto H1083 "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)".

Claro que también nuestra producción se apoya en fuentes más antiguas y convergentes. Así, por caso, hemos tenido la oportunidad de aprender mucho de los y las estudiantes del Taller sobre "Sociología del Estado y de las Políticas Públicas", perteneciente al Departamento de Sociología (FaHCE–UNLP), del que somos responsables desde 1999. De igual forma han sido muy enriquecedores los debates mantenidos en las sucesivas ediciones de las *Jornadas de Sociología de la UNLP*, donde coordinamos desde el año 2001 —junto con otros colegas— la mesa sobre "El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas". Por otra parte, esta labor se ha visto favorecida por la fructífera colaboración con investigadores e investigadoras de otros ámbitos universitarios, entre los que especialmente destacamos el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA).

En este derrotero tal vez corresponda citar apretadamente lo que fue nuestra experiencia de gestión al frente de la Dirección del Departamento de Sociología, durante dos períodos (2001-2004 y 2004-

2007).[3] Esa labor estuvo fuertemente orientada no sólo a fortalecer académicamente la carrera y a intensificar los vínculos con el medio social e institucional, sino también a desarrollar un aspecto históricamente menos atendido: su perfil profesional. De ahí que valga la pena resaltar tres iniciativas directamente ligadas a las preocupaciones plasmadas en la obra que lectores y lectoras tienen en sus manos.

En primer lugar, se reordenó y reforzó el eje de formación básica —entre otros elementos— a partir de la incorporación de una nueva materia que no existía en el antiguo plan de estudios: *Sociología de las organizaciones*. Esta asignatura ha permitido ampliar la formación sociológica incorporando todos aquellos aspectos relativos al análisis, diseño, evaluación y gestión de organizaciones y procesos organizacionales, lo cual ha posibilitado robustecer el perfil profesional de la carrera y consolidar una salida laboral hacia el campo de las organizaciones públicas, privadas y de la comunidad.

En segundo término, se reformuló el eje de investigación: no sólo se precisaron y definieron con mayor claridad el perfil de los *Talleres de Investigación*, sino que también se amplió el espectro de posibilidades para la realización de prácticas de investigación, tanto en el marco de proyectos académicos acreditados, como en el ámbito de otras instituciones mediante la formalización de convenios para la realización de trabajos de campo. En tal sentido, el Departamento inició y desarrolló a lo largo de esos años una estrategia de vinculación a través de la firma de convenios, en particular con el sector público y con organizaciones de la sociedad civil, para permitir —entre otras iniciativas— que estudiantes avanzados de la carrera pudieran realizar prácticas pre-profesionales y de investigación. Entre esas primeras experiencias de vinculación, pueden destacarse nuestra participación

[3] Un análisis más detallado de estas cuestiones se encontrará en la *Memoria de gestión (2001-2007)*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr3688

en el Programa "Casas de Justicia", la integración al Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados de la Provincia, la Oficina de Defensa de la Sociedad Civil, los trabajos de campo realizados para el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), la asesoría brindada al Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), etc. Mientras tanto, el Departamento continuó realizando —a través de algunas de sus cátedras y talleres— tareas de investigación y extensión en barrios de La Plata y Gran La Plata de más larga data.

En tercer lugar, se llevaron adelante dos proyectos de investigación a cargo de nuestro Departamento de Sociología y del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), que contaron en diferentes momentos con el apoyo financiero de la Comisión CIC. Uno de los proyectos se realizó bajo la dirección de las profesoras Amalia Eguía y Susana Ortale — "Políticas públicas y participación ciudadana, experiencias en programas sociales de la Provincia de Buenos Aires" —, cuyo objetivo consistió en caracterizar la concepción sobre la participación subyacente en los lineamientos de la política social de la Provincia de Buenos Aires en la década de 1990 hasta comienzos de los años 2000, en particular en el caso de algunos programas de salud, empleo y asistencia social. El otro proyecto —"Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos" — fue llevado adelante por un equipo interdisciplinario integrado por colegas del IPAP y del Departamento de Sociología de la UNLP. El proyecto se desarrolló —bajo nuestra dirección— entre los años 2004 y 2005, y contribuyó a ofrecer un análisis del contexto político e institucional de las reformas estatales a escala provincial, recorriendo el trayecto histórico que va desde la gobernación de Alejandro Armendáriz (1983-1987) a la de Felipe Solá (2002-2007). Su principal objetivo específico fue el de "contribuir al proceso de innovación y mejoramien-

to del Estado provincial, mediante la provisión de elementos para el análisis, comprensión, reformulación y diseño de sus estructuras organizativas". El *Informe Final* se presentó en noviembre de 2005, y desde entonces circuló en diversos ámbitos académicos y del sector público bonaerense.

Creemos que la realización de estos proyectos pioneros fue una fructífera experiencia de vinculación entre dos instituciones públicas —la Universidad y el Estado provincial— que es necesario continuar y perfeccionar mediante iniciativas futuras de similar índole. En particular, el espacio de investigación generado a partir de estos proyectos permitió un intercambio plural y enriquecedor, tanto para quienes desarrollan el grueso de sus tareas en el terreno académico como para quienes tienen como dedicación principal la resolución de problemas sociales a través de la gestión pública. Sin duda, tanto para los integrantes de los distintos equipos de trabajo, como para las instituciones involucradas, el balance de este proceso de vinculación ha sido positivo, y el aprendizaje ha sido mutuo. Un hito significativo de esta construcción colectiva, que a su vez constituye un lejano preámbulo de estas páginas, se encontrará en el cuarto número de la Revista *Cuestiones de Sociología*, cuyo tema central estuvo dedicado a las "Políticas públicas y reformas estatales en la Provincia de Buenos Aires" (invierno de 2007), y en el que se publicaron algunos resultados parciales de ambas iniciativas de investigación.[4]

En esta misma línea merecen una consideración especial los estimulantes conversatorios mantenidos a lo largo de todos estos años en el *Seminario Permanente sobre Estado y Políticas Públicas*. Este espacio de extensión y cooperación integra los aportes, por un lado, de profesores-investigadores, graduados y estudiantes avanzados del Departamento de Sociología, y por otro, de tomadores de decisiones

[4] La revista está disponible en: https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/issue/view/173

(dirigentes políticos, expertos gubernamentales y funcionarios públicos), sobre la problemática de la elaboración de políticas públicas en el ámbito provincial. En el seminario se presentan proyectos de tesis, avances de investigación, resultados de investigaciones concluidas, experiencias de gestión, así como diversas iniciativas de discusión orientadas tanto a profundizar el análisis del fenómeno estatal, como a mejorar la toma de decisiones en el ámbito público. Desde su puesta en marcha (2008), y ahora con el impulso en la coordinación de María Laura Pagani y Leyla Chain, el seminario ha ido conformando un ambiente de intercambio plural, informado y crítico entre académicos y tomadores de decisiones, y creemos que ha venido contribuyendo —aunque en pequeña escala— al fortalecimiento de las capacidades de conocimiento ("diagnóstico") y de decisión ("formulación de políticas") de ambos sectores.

El último eslabón institucional de esta ya dilatada cadena de colaboraciones y complicidades se concretó con la creación —en agosto de 2018— del Programa de Investigación "Estado y políticas públicas" (Res. Nº1.451 FaHCE), integrado por distinguidos colegas nacionales y extranjeros, que la Facultad ha puesto bajo nuestra coordinación. Desde el punto de vista institucional, el Programa comienza articulando proyectos, actividades e investigadores del IdIHCS, de otras unidades académicas de la Universidad Nacional de La Plata (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales), de otras universidades nacionales (Universidad de Buenos Aires, Universidad de Rosario, Universidad Nacional de San Luis, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad Nacional de Río Negro), y de universidades extranjeras (Universidad de Guadalajara, México; Universidad Autónoma de Barcelona, España; y Universidad de Rostock, Alemania). En total, se trata de nueve proyectos de investigación y de un programa de posgrado: la Maestría en Gobierno, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la

Universidad de Buenos Aires (UBA). Las líneas iniciales de trabajo, a las que progresivamente se irán incorporando otras temáticas afines, se organizan a partir de tres grandes focos de investigación. Uno de los focos se refiere a las *configuraciones del Estado*, prestando especial atención al estudio de las estructuras, las políticas y los elencos estatales; el otro foco apunta a la indagación específica de las lógicas, prácticas y actores involucrados en la elaboración de las *políticas públicas sectoriales* (en una primera instancia, el programa indaga sobre la lógica de articulación de actores, instituciones y políticas en los campos de la educación superior, el desarrollo socio-territorial a escala local y las relaciones internacionales); y el tercer foco se vincula con la problematización de las *escalas de análisis*, intentando trascender una mera compartimentación jurisdiccional (Nación, Provincia, Municipios), para avanzar en el reconocimiento de superposiciones, traslapamientos, competencias e interconexiones de las configuraciones estatales y en las políticas específicas en las escalas global, regional, nacional, provincial y local. Esperamos que en un futuro cercano, la experiencia de este Programa sirva de base para la conformación de un Laboratorio de análisis sobre el Estado y los procesos políticos, institucionales y técnicos de elaboración de políticas públicas, como unidad permanente de investigación en el marco del IdIHCS.

*

En las páginas introductorias que siguen a esta presentación general damos cuenta de manera más específica del contenido de *La paradoja bonaerense: Diálogos entre saberes para el desarrollo de políticas públicas*. No obstante, valgan unas pocas palabras sobre la idea inicial que sirvió de punto de partida a nuestra exploración, centrada en el análisis de diferentes campos de políticas durante la actual gestión provincial (2019-2025). Por de pronto, el libro retoma desde el título una figura que ha sido usada en diversas oportunidades para

referirse tanto a la situación política como económica de la provincia de Buenos Aires en el cuadro de nuestro resquebrajado federalismo. En el primer caso, a raíz de las pronunciadas distorsiones del sistema electoral y a la falta de actualización censal, la provincia que más votantes cuenta en el total nacional tiene menos representantes de los que le correspondería si se cumpliera cabalmente el mandato constitucional; en el segundo rubro, el territorio que genera la mayor proporción de riqueza (aproximadamente el 36% del PBI), habitada por el 38% de la población (entre los que se encuentra la más profunda concentración de personas pobres), y donde se origina el 38% de la recaudación de impuestos nacionales, recibe en cambio poco más del 20% de los recursos coparticipables, teniendo el gasto público per cápita más bajo del país. Estas situaciones son ampliamente conocidas por los especialistas y en estas líneas no vamos a detenernos a considerar las diversas controversias que han suscitado; también es cierto que su modificación depende de complejos y conflictivos arreglos institucionales que involucran a un amplio espectro de actores a escala nacional.

Sin embargo, a la par de estos problemas se pasa habitualmente de largo ante una tercera situación paradójica sobre la que queremos poner atención. Más allá de su reconocida heterogeneidad geográfica y social, la provincia de Buenos Aires alberga el mayor despliegue de instituciones de educación superior, así como también posee la mayor cobertura de centros de investigación científica y tecnológica del país, comparado con cualquier otra provincia argentina. Se trata de un complejo, vasto y dinámico conjunto de instituciones de producción de conocimiento disponible que —a nuestro juicio— no está convenientemente aprovechado en los procesos de elaboración de políticas públicas. Razonar esta paradoja nos lleva a seguir el hilo conductor que vincula la producción de saberes especializados con la toma de decisiones en distintos casos de estudio en el nivel provincial.

Por tal razón, el próximo libro de esta serie —*Laburar en el Estado: Experiencias de inserción profesional de graduados de Sociología de la UNLP*— se orientará al análisis de una problemática puntual en el contexto más amplio de las preocupaciones por los vínculos entre conocimiento especializado y políticas públicas abordados. Así, estará estructurado en torno al análisis y discusión de los resultados de medio centenar de entrevistas a graduados/as de nuestra carrera de Sociología que actualmente trabajan (o han trabajado recientemente) en el Estado a lo largo de la última década. En particular, la investigación que estamos culminando apunta a conocer de manera más precisa el tipo de competencias (conocimientos, habilidades, capacidades) que brinda la formación sociológica de nuestra carrera frente a los retos de la inserción profesional en el Estado, tanto a nivel provincial como municipal. Dos tipos de cuestiones complementarias sirven para organizar nuestra pesquisa: por un lado, ¿qué tipo de competencias brinda la formación sociológica que han resultado más adecuadas para desempeñarse en el ámbito de la gestión pública?; por otro, ¿qué tipo de competencias son requeridas por las autoridades estatales pero no han sido brindadas durante la formación universitaria?

En buena medida, estos interrogantes vienen impulsados por nuestra visión de la profesión sociológica resumida en una convicción: entendemos que un/a joven sociólogo/a debe —entre otras competencias— saber elaborar al final de su carrera tanto un *proyecto de investigación* para producir un conocimiento crítico sobre la realidad social, como un *proyecto de intervención pública* para colaborar en la resolución de problemas concretos de nuestra sociedad. De este modo, la investigación busca interpelar la formación sociológica en tres puntos clave: a) pensar a la Sociología como *ejercicio profesional* (no solamente en su faz de investigación académica); b) abordar los problemas públicos desde el *Estado* que debe resolverlos (y no meramente desde la crítica o el reclamo social); y c) analizar la toma de

decisiones desde un marco de oportunidades y *restricciones* dadas (no solamente desde una situación o modelo ideal). Si bien la investigación se apoya en diferentes tipos de fuentes, particularmente pone el foco de atención sobre los testimonios originales de jóvenes sociólogos y sociólogas que nos cuentan su experiencia de "laburar" en el Estado.

*

La estrategia de investigación que vertebra los diferentes trabajos de nuestro proyecto parte de considerar el proceso de elaboración de políticas públicas como un fenómeno híbrido, que involucra dimensiones institucionales (polity), políticas (politics) y técnicas (policy) en el marco de una compleja matriz de relaciones histórico-estructurales, la cual establece el cuadro de restricciones y oportunidades básicas en las que se mueven los actores socio-políticos. De este modo, la perspectiva elegida permite entender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración —crítica y flexible— de la noción de "ciclo" de políticas públicas (estructuración de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación), destacando el valor de aprendizaje colectivo que supone la retroalimentación positiva del proceso.

Esta mirada entiende el campo de las cuestiones públicas como un espacio de polaridades, visiones en conflicto e intereses enfrentados donde se conjugan, de un lado, los problemas más "técnicos" de elaboración de evidencia (que aún en su objetividad no se pueden nunca reducir a una definición "neutral" de universal aceptación), y de otro, las luchas abiertas por la construcción, distribución y ejercicio del poder en una sociedad. Así, el análisis de políticas se ve obligado a considerar, de una parte, las tensiones propias de los desafíos de la gobernabilidad/gobernanza democrática, que aporta una mirada

sobre las variables que inciden en el logro de equilibrios dinámicos entre las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz; de otra, a poner especial atención en la configuración estructural del Estado (como relación de dominación y como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales), y en su accionar en el plano específico de la gestión pública.

La integración de estas perspectivas posibilita elaborar un circuito de análisis que se resume en una fórmula de indagación: *de la sociedad al Estado —a través de la política— y del Estado a la sociedad —a través de las políticas.* Este circuito de ida y vuelta permite estudiar no solamente el papel de las organizaciones políticas y estatales en la elaboración de políticas, sino también un aspecto menos atendido en la bibliografía: la trama asociativa de la sociedad civil bonaerense (actores, redes y organizaciones del "tercer sector"), en su doble papel de partícipes y/o destinatarios de las políticas públicas del Estado provincial. Ciertamente, estas cuestiones no pueden ser desligadas del espacio de interacciones conflictivas más generales que constituyen la dinámica política de las políticas públicas en el territorio bonaerense, de los cambios coyunturales en las sucesivas administraciones, así como también de los desafíos de carácter estructural que encuadran el ejercicio de capacidades políticas, institucionales, técnicas y administrativas en los niveles sub-nacionales de gobierno. De allí que nos interese especialmente indagar en la lógica de estructuración del campo político, del campo del expertise y de los diferentes campos de políticas como clave de interpretación.

El abordaje metodológico general es de carácter cualitativo y el método que principalmente se utiliza para la producción de conocimiento es el estudio de caso, en el entendido que se considera el más pertinente para realizar un análisis en profundidad sobre los procesos bajo análisis. Para la producción de evidencia empírica fue necesario recabar y analizar datos de fuentes primarias (entrevistas a actores

clave) y secundarias (documentos, publicaciones, estadísticas, registros, periódicos, etc.). La entrevista semi-estructurada y el análisis documental han sido las principales técnicas utilizadas para obtener información sobre las problemáticas elegidas. De este modo, el análisis de documentos oficiales, publicaciones y normativas, además de la información de prensa, y la provista por las entrevistas han posibilitado complementar la triangulación de técnicas a efectos de asegurar la validez de la información recolectada.

*

Estos materiales se publican teniendo como referencia diversos destinatarios. En primer término, los/las estudiantes y jóvenes graduados/as de humanidades y ciencias sociales de nuestra universidad, en particular de la carrera de Sociología, interesados/as en iniciarse en el estudio del Estado y los procesos de elaboración de políticas en territorio bonaerense. Pero se espera también que su lectura pueda ser de provecho para categorías más amplias de lectores/as: desde trabajadores/as y profesionales estatales hasta ciudadanos/as de a pie, preocupados/as por la cosa pública. En este marco, corresponde enfatizar que en las distintas colaboraciones de esta obra aflora una voluntad común: estrechar lazos entre el mundo de la reflexión académica y el universo de prácticas de los tomadores de decisiones.

En tal sentido, alejados de cualquier visión tradicional que invoque la "transferencia" de conocimientos (hay alguien que sabe —desde la universidad— y vierte sus saber a aquellos que no saben), al menos en el campo social y en el ámbito de las políticas públicas creemos que es necesario tender puentes y avenidas de diálogo, donde el saber del académico ha de encontrar un espacio de intercambio mutuamente enriquecedor con la experiencia del político y el oficio cotidiano de les trabajadores estatales. Como habitantes de dos mundos, atravesados por la sana pero angustiosa tensión que une al "político" y al

"científico" de la célebre reflexión weberiana, en esta zona hay que ubicar buena parte de las preocupaciones de los autores y las autoras de los diferentes segmentos de esta obra.

Para terminar, cabe destacar que dos propósitos fundamentales han animado esta concatenación de esfuerzos que ya lleva varios años de sostenida labor: por un lado, contribuir a que el Estado de la provincia de Buenos Aires se convierta en *objeto sistemático de investigación sociológica*; por otro, colaborar —en la medida de nuestras muy limitadas posibilidades— en la *mejora de su desempeño*, a fin de transformarlo en un Estado más democrático y republicano en su configuración institucional, más equitativo en sus intervenciones sociales, más eficiente en el uso de sus recursos y más transparente en su toma de decisiones. Ojalá las páginas que van a leerse constituyan un aporte —por humilde que pueda ser— a estos grandes desafíos que seguimos teniendo por delante.

La Plata, invierno de 2025

Introducción

María Laura Pagani

La provincia de Buenos Aires es la más grande del país si consideramos su extensión, cantidad de habitantes, importancia en términos económicos y políticos. Viven millones de personas en numerosos centros urbanos y también en ámbitos rurales y, quizá como en pocos territorios, convergen múltiples problemáticas vinculadas a esa heterogeneidad geográfica, poblacional y cultural. Frente a ello, el Estado provincial ha impulsado diferentes políticas y ha puesto en agenda diversos temas con la dificultad extrema de que, desde 2023, un gobierno nacional con un fuerte discurso antiestatal y antiempleo público sitúa a la provincia en el lugar de oposición. En este contexto, el saber sobre y desde el Estado es cuestionado. En la función pública, por su parte, aumenta la proporción de trabajadores/as profesionalizados/as y en las estructuras estatales es creciente el número de áreas que se dedican a la producción de datos, aunque ello no siempre se refleja en una jerarquización en su estructura e institucionalización en los procesos de decisión, lo que limita su capacidad para incidir en la calidad de la elaboración de políticas públicas. Asimismo, en la provincia se ubican más de 20 universidades públicas que promueven proyectos de vinculación tanto con el sector productivo como con las organizaciones del territorio, que estudian distintas instancias de las políticas públicas, pero no necesariamente se generan ámbitos de

retroalimentación y la relación entre conocimiento/política pública transcurre por caminos no siempre coincidentes.

Este libro propone tender puentes. En este sentido, reúne una serie de indagaciones, diálogos y experiencias en torno a los problemas de elaboración y desarrollo de políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires (PBA). Estos diálogos comenzaron a tejerse hace más de veinte años, cuando a partir de proyectos de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata coordinamos una serie de eventos y actividades con el área de estudios e investigaciones del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) que se enmarcaron en líneas de investigación de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), ambos organismos de la PBA.

Los distintos proyectos de investigación en los que participamos quienes compilamos esta publicación y muchos/as de sus autores/as mantuvieron el interés en la escala subnacional provincial. La estrategia de investigación que vertebró las líneas de trabajo fue un enfoque sociopolítico e institucional de las políticas públicas que busca describir y analizar instituciones, prácticas, políticas y actores a través de la mirada de una pluralidad de casos en el territorio bonaerense. Estos casos nos permitieron explorar los procesos políticos, institucionales y técnicos de elaboración, desarrollo y gestión de políticas en la provincia bonaerense y las interacciones entre organizaciones y actores (sistemáticas en algunos casos, eventuales en otros) y, en particular, la relación entre conocimiento y gestión, abordando vínculos con la Universidad Nacional de La Plata.

Entendemos los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración —crítica y flexible— de la noción de "ciclo" de políticas (estructuración de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación), a fin de indagar en la trama sociohistórica de actores y

en las relaciones de poder que constituyen las cuestiones públicas. Desde esta perspectiva, el Estado es visto no solamente en sus rasgos estructurales clave —como relación de dominación y como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales— sino también como un territorio móvil de disputas en los procesos de construcción política, técnica e institucional de respuestas gubernamentales frente a los desafíos de la gestión pública.

En este marco, el objetivo general que organiza este libro está orientado a analizar la compleja vinculación entre los procesos de producción de conocimiento especializado y los procesos de elaboración de políticas públicas en diferentes instancias del Estado provincial. Pero no se buscó analizar este proceso de manera unilateral, desde la academia, tomando como objeto de estudio al Estado provincial en una relación de sujeto que conoce/objeto conocido, sino que lo concebimos de forma dialógica. De esta manera también consideramos que la apuesta es por establecer vínculos entre el conocimiento "de" y "en" el proceso de las políticas públicas (Lasswell, 1992). Continuando con una perspectiva disruptiva de las dicotomías tradicionales para abordar políticas públicas, si bien reconocemos la distinción analítica entre el estudio de la política (politics) y el análisis de las políticas (policies), pensamos que una tajante división puede llevarnos por un camino equivocado. En el primer caso, se hace referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; mientras que en el segundo ámbito se alude a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal.

Asimismo, la presente publicación se sustenta en la clásica perspectiva de Oszlak y O´Donnell (1984), según la cual el análisis de las políticas facilita la comprensión de las relaciones que el Estado entabla con la sociedad. El abordaje de las políticas públicas desde el enfoque relacional o interactivo posibilita el estudio de las políticas

del Estado "en acción" como resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. Además, se retoma de Chiara y Di Virgilio (2009) la concepción de la política pública como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre diferentes actores.

Partir de un enfoque de proceso sociohistórico y de un *campo en disputa* entre actores requiere encuadrar los cambios operados en los procesos de elaboración de políticas públicas en los últimos años, que no pueden ser desligados de las transformaciones en la matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, tanto fronteras hacia adentro como en lo relativo a un entorno internacional y transnacional profundamente cambiante. En América Latina, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por tres abigarrados procesos: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; la redefinición del rol del Estado en términos de las reformas, y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. A partir del triunfo del libertario Javier Milei en 2023 estos debates se resignifican, y si bien el libro reúne análisis de experiencias en la provincia de Buenos Aires donde continúa la gestión de Axel Kicillof (primer período 2019-2023, cuando fue reelecto), esta no se encuentra exenta de las grandes transformaciones en el nivel nacional y regional.

Es en este marco que se torna central señalar que las políticas que se vienen promoviendo desde la asunción de Milei tienen un fuerte sesgo antiestatal. Eliminar áreas o desjerarquizarlas implica una dimensión programática que incluye el desfinanciamiento en ciertas temáticas (como en género, ambiente, discapacidad, ciencia, por nombrar algunos ejemplos). Estos cambios se tradujeron en una fuerte reestructuración del aparato estatal que plantea su reducción, con un gran impacto en las escalas subnacionales, que se debaten entre resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas ante un panorama de constantes embates y desmantelamiento de políticas que se implementaban en el nivel local o provincial. Un ejemplo de ello, al

observar el organigrama de la provincia de Buenos Aires, es la conservación de las áreas de género y diversidad, ambiente, hábitat, producción, con la máxima jerarquía ministerial. El formato estructural que adquiere la organización gubernamental implica, para Coutinho (2020), una manera de concebir la toma de decisiones de política pública como señales inherentes de la orientación de un gobierno, de sus preferencias ideológicas, sus intereses y de los conflictos políticos. En palabras de la autora:

> Las estructuras organizativas del Estado son importantes para las políticas públicas. La manera en la que se organiza la maquinaria gubernamental puede promover o dificultar la ejecución de un programa o una política, facilitar u obturar el trabajo entre distintas áreas y transferir conocimiento y experiencia a lo largo del tiempo (p. 118).

Algunos de los trabajos aquí reunidos materializan estas concepciones, sumando al análisis de las dinámicas organizativas y de gestión de aparatos donde se cristalizan visiones, rutinas y estrategias de intervención que reflejan cómo las creencias y los valores se traducen en la resolución de problemas, articulación entre actores, superación de viejos y nuevos desafíos, conformación de equipos de trabajo y consolidación de nuevos saberes.

En este contexto, el libro pretende ser un aporte respecto a la construcción de conocimientos sobre el quehacer estatal bonaerense, presentando y compartiendo un conjunto de trabajos que problematizan el diseño, la implementación y la gestión de gobierno. En una publicación reciente, Cardozo, Canto Sáenz y Roth Deubel (2021) afirman que "en lo que respecta a las teorías vemos que existe una enorme dependencia de los enfoques del centro, pero a la vez también una ausencia de reflexión teórica sobre las políticas públicas en la producción en nuestra región" (p. 13).

Esperamos también contribuir con esta obra al desarrollo de estudios en un ámbito estatal poco explorado: el de la dinámica político-

estatal en los niveles "subnacionales" de gobierno —en este caso, de la provincia de Buenos Aires—. Aunque en los últimos años mucho se ha escrito sobre las reformas estatales y el análisis de políticas de nivel nacional y también se han desarrollado trabajos sobre la problemática de los gobiernos locales, el ámbito bonaerense ha despertado menor atención. Cuentan como antecedentes las compilaciones de Galinelli, Pagani y Payo (2015); Bertranou, Isuani y Pereyra (2016); Amaya (2021) y Piana, Furnari y Cardozo (2023), pero vale destacar que esta bibliografía no aborda el período del presente proyecto de investigación, que abarca desde 2019, con el cambio de signo político y la asunción de Kicillof.

Como adelantamos, el punto de partida del análisis asume que las dinámicas política y estatal bonaerenses han de ser estudiadas conjuntamente en sus interacciones, asincronías, tensiones y mutua influencia. Partimos entonces de dos premisas básicas: por un lado, que el análisis de las políticas facilita la comprensión de las relaciones que el Estado entabla con la sociedad. En efecto, el abordaje de las políticas públicas es el resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales (como se problematiza en los capítulos sobre género, cultura, religión, seguridad). Por otro lado, el papel que juega el conocimiento en el proceso de deliberación pública a través del cual se elaboran, debaten, aprueban y ejecutan las decisiones estatales, incide significativamente en la calidad de las políticas públicas. Pero este conocimiento experto no resulta externo a la propia organización estatal que desarrolla las políticas. Aquí a su vez es necesario aclarar que esta relación no es lineal y no está exenta de tensiones y desfases en las necesidades y características propias del proceso de producción y de su uso, entendiendo lógicas diferenciales entre ambas instituciones. En los últimos años una diversidad de autores/as (Bertranou, Palacio y Serrano, 2004; Jaime y Vaca, 2017, Rofman, 2020, por citar algunos ejemplos) vienen reflexionando so-

bre la falta de una estrategia articulada en la agenda de investigación en políticas públicas entre la academia y la gestión estatal, la prevalencia de cierta desconexión, incluso cuando se elabora conocimiento que puede sustentar el desarrollo de políticas. Al respecto Bonicatto (2022) señala como una cuestión problemática la falta del uso de la información como insumo estratégico para justificar y/o fundamentar las propuestas de diseño de políticas públicas y reflexiona sobre la importancia de considerar la tensión existente entre los tiempos de la producción de información y su utilización. Una de las razones es la discontinuidad de las gestiones que interrumpen procesos de elaboración de datos y cambio de criterios políticos y metodológicos.

Asimismo, nos interesa reconocer que, si bien se tejen relaciones entre la gestión pública y el conocimiento generado en centros académicos, la hipótesis central es que en las propias tramas estatales se consolida, reproduce, pero no siempre se visibiliza, circula y legitima un saber sobre el hacer estatal que se genera en la propia trama estatal, que implica pensar en otras relaciones superadoras de la dicotomía entre conocimiento especializado (expertise), por un lado, y la política pública (public policy), del otro. Como sostiene Pereyra (2018), la identificación de "burocracias especializadas" que se caracterizan por intervenciones estatales que se sustentan en el conocimiento generado en ámbitos académicos, pero también en el producido en la propia gestión, resultado de la combinación/tensión entre un saber técnico y político, en la formación académica y la militancia política. También nos resulta pertinente retomar la idea de "interfaz" de Paura (2020), como matriz más flexible y compleja, con la existencia de "ámbitos de interacción cotidiana entre agentes estatales y no estatales, en los que las burocracias y los funcionarios generan intercambios materiales y simbólicos con otros actores no estatales o, al menos, no formalmente estatales" (p. 27). En este sentido, se reconocen formas tácitas de conocimiento basadas en la práctica de los/as propios/as agentes

estatales. Se requiere, en consecuencia, problematizar el lugar de la figura del "experto" e implica repensar que la vinculación entre especialistas y la política no solo se genera y opera en el interior de redes de asuntos, que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, entre otras. Como intentamos demostrar en el planteo del presente libro, en el Estado se produce conocimiento que no necesariamente está en diálogo con estas redes de forma institucionalizada y, además, a veces también se construye por la circulación de los y las agentes.

*

La paradoja bonaerense recupera una figura que ha sido usada en diversas oportunidades para referirse tanto a la situación política como económica de nuestra provincia en el cuadro del desequilibrado federalismo que caracteriza a la Argentina. Por un lado, a raíz de las pronunciadas distorsiones del sistema electoral, la provincia que más votantes aporta al total nacional tiene menos representantes de los que le corresponden, si se cumpliera cabalmente el mandato constitucional:

> La provincia tiene una notoria subrepresentación en el poder legislativo nacional. En el caso de la Cámara de Senadores esto se explica por el formato federal —que asigna igual número de representantes provinciales a todos las jurisdicciones—. Pero resulta especialmente notable que cuente con el 27% de los diputados cuando tiene el 38% del padrón electoral. Los legisladores que le faltan los tiene, por ejemplo, CABA, que cuenta con el 10% de los representantes con sólo el 7% de población (Cao, Hoya y Aranda, 2024, p. 90).

Por otro lado, a pesar de ser el principal distrito económico —ya que es el territorio que genera la mayor proporción de riqueza (aproximadamente el 36% del PBI)— los indicadores sociales muestran que

continúa siendo el epicentro de la pobreza urbana en el nivel nacional. En el segundo semestre de 2024, según el informe producido por la Dirección Provincial de Estadística (2025), en los 31 aglomerados urbanos los hogares pobres alcanzan al 28,6% (que corresponde al 38,1% de la población). La PBA genera el 50% del valor de la industria, el 37% de la producción agraria y el 35% de las exportaciones. Asimismo, donde se origina el 37,5% de la recaudación de impuestos nacionales se recibe en cambio poco más del 20% de los recursos coparticipables.

En la provincia de Buenos Aires habita el 38% de la población del país (17,4 millones de personas); además es reconocida por su heterogeneidad geográfica y social. El territorio bonaerense, en sus más de 307 mil km^2, se compone de 135 municipios caracterizados por una diversidad de situaciones poblacionales, económicas, geográficas, etc., donde suelen distinguirse dos zonas: el conurbano bonaerense (integrado por tres cordones) y el denominado "interior" —que no supone, como advierten Bertranou, Isuani, y Pereyra (2016), un territorio homogéneo en cuanto a la distribución de la dotación de recursos—. Los autores, por ejemplo, mencionan municipios como La Plata, Bahía Blanca, General Pueyrredón con su ciudad cabecera Mar del Plata, Tandil, Olavarría, Junín, San Nicolás, Campana y Zárate con mayor industrialización y producto bruto geográfico, que constituyen partidos en los que la población, la actividad económica, los servicios, equipamientos y oferta cultural adquieren gran importancia. Sin embargo, en cuanto a la población, más allá de estas ciudades del "interior", en el noreste provincial, denominado Gran Buenos Aires, en menos del 1% de la superficie bonaerense reside el 61,9% de los habitantes de la provincia y casi el 25% de toda la población nacional (Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Estadística, 2024).

Pero a la par de esta diversidad económica, social, política, se soslaya una tercera situación paradójica sobre la que queremos poner

atención, en la que se suma la dimensión administrativa e institucional. En la PBA se encuentran instituciones de educación superior, centros de investigación científica y tecnológica de importante reconocimiento en el país, que cubren una amplia gama de temáticas y disciplinas. Sin embargo, consideramos que la producción de este conjunto de instituciones y el conocimiento disponible está lejos de ser aprovechado en todo su potencial en las distintas etapas de desarrollo de las políticas públicas bonaerenses. Razonar esta paradoja nos lleva a seguir el hilo conductor que vincula la producción de saberes especializados (ideas, argumentos y datos) según la clásica taxonomía de Weiss (1979), con la toma de decisiones que implica la gestión estatal en distintos casos de estudio en el nivel provincial. Pero también implica reconocer que, frente a la peyorativa valoración actual de la burocracia estatal —objeto de caracterizaciones como la "casta" y de elementos discursivos que apuntan a denostar el Estado (Ojeda, 2025)— se observan colectivos especializados entre sus trabajadores/as que gestionan diariamente las políticas, como se puede apreciar entre las experiencias compiladas.

Ahora bien, en este libro no adherimos a una perspectiva clásica que se basa en la "transferencia" de conocimientos siguiendo un modelo simplificado: quienes saben —Universidad— "iluminan" con sus saberes a aquellos que no saben —en este caso, la administración estatal bonaerense—. Al menos en el ámbito de las políticas públicas creemos que es necesario asumir un abordaje en términos de "vinculación", ya sea para aprender de las buenas prácticas como para identificar los conflictos, bloqueos o cortocircuitos que se observan en diversos casos. En otros términos: es preciso prestar atención tanto a experiencias de colaboración como a la ausencia de puentes organizacionales estables y previsibles entre el conocimiento académico, el *habitus* de la dirigencia política y el oficio cotidiano de los y las trabajadores/as estatales. Como habitantes de mundos diferentes pero

complementarios, en esta zona de confluencias debemos ubicar las principales preocupaciones de los autores y las autoras de los diferentes capítulos, quienes buscan extraer algunas "lecciones" para la mejora de la gestión pública.

*

Desde una lógica centrada en el análisis de los vínculos entre saberes y políticas nos pareció conveniente organizar el libro en tres partes: *Indagaciones*, *Conversatorios* y *Experiencias*.

Los capítulos reunidos en la sección *Indagaciones* constituyen especialmente contribuciones de índole académica, donde las cuestiones públicas son tomadas como objetos de investigación, aunque algunos/as autores/as presentan una característica híbrida en su inserción (Universidad y gestión). Comienzan con un capítulo escrito por Antonio Camou, quien analiza el vínculo complejo entre la producción de conocimiento científico y los procesos de toma de decisiones en el ámbito público a partir de la revisión de la cartografía sociológica propuesta por Michael Burawoy. Luego revisa el canon sociológico local, tratando de mostrar que el aporte de Bialet Massé nos habilita a tener una mirada más plural desde la perspectiva de la producción, la circulación y los usos del conocimiento sociológico en el ámbito público-estatal.

Inspirado en el mismo eje de estudio sobre el vínculo entre la producción de conocimiento y la elaboración de políticas, el capítulo de Leyla Chain presenta y desarrolla tres desafíos analíticos y metodológicos para estudiar políticas públicas: definir qué es una política pública, identificar los momentos del ciclo de la política y reflexionar sobre las dinámicas específicas de los diferentes niveles de gobierno. El esquema que plantea acompaña la caracterización de cada desafío con los aportes que brinda la bibliografía clásica del campo analítico de las políticas públicas.

Los tres capítulos que siguen dan cuenta de la centralidad de la producción de datos y evidencias en los diferentes momentos del ciclo de la política pública. El trabajo de Agustina Chielli nos invita a reflexionar sobre el proceso de producción de datos en el Estado y la academia, el vínculo e intercambio que existe (o no) entre ambos espacios con el objetivo de retroalimentar saberes —teóricos y propios de la práctica profesional—y los aportes que la sociología puede hacer a esa generación de saberes no solo desde la academia, sino desde el propio Estado. La autora conduce la reflexión con el análisis de un caso concreto que refiere a las prácticas de formación en investigación para estudiantes avanzados/as de la carrera de Sociología de la UNLP que se desarrollaron en el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires en el año 2022.

Siguiendo la idea de que la evidencia es cada vez más importante para el diseño y la implementación de la política pública, el capítulo de mi autoría se propone identificar áreas estatales en la provincia de Buenos Aires donde se genera información e indagar su relación con el desarrollo de políticas públicas para comprender el proceso de construcción de la información, los usos respecto de las etapas de las políticas y las potencialidades y dificultades en la articulación intraestatal. La hipótesis que se problematiza en el trabajo apunta al distanciamiento entre los espacios institucionales donde se genera la información y el uso cotidiano de quienes diseñan, gestionan y evalúan una política pública.

Con la intención de contribuir a la comprensión y mejoramiento de los sistemas de información cultural en el nivel local y alertar sobre su importancia para la gestión y diseño de políticas culturales basadas en datos, el capítulo de Clarisa Fernández y Romina Sánchez Salinas analiza diversas iniciativas de medición cultural en la provincia de Buenos Aires, preguntándose por los criterios utilizados para

su elaboración, las potencialidades y los desafíos que estas iniciativas presentan como instrumentos para la gestión cultural local.

A continuación, el capítulo de Eray Arce aborda el análisis de la exclusión de las mujeres de los lugares de jerarquía y de decisión en las organizaciones públicas como un proceso estructural en la constitución del Estado moderno. Se la concibe como realidades que no son aisladas ni se restringen a ámbitos profesionales específicos, sino que son transversales a los espacios donde las mujeres se insertan, y deben ser pensadas siempre en clave estructural. El punto de partida del trabajo es la idea de que las formas de exclusión de las mujeres de los puestos de jerarquía no alcanzan para explicar cómo se distribuye el poder de manera generizada, de modo que el estudio de las desigualdades requiere ir más allá del género como variable, que permite establecer relaciones entre género y ordenamiento organizacional, hacia el género como categoría social, que contribuye a explicar el proceso de producción y reproducción de estas desventajas a lo largo de la historia.

El capítulo de Facundo Urtizberea toma como eje el bienestar laboral entendido como la satisfacción que logra el/la empleado/a en el ejercicio de sus funciones. Desde esta perspectiva analiza los desafíos y oportunidades existentes y reflexiona en torno a la significativa importancia de instrumentar políticas públicas de bienestar laboral direccionadas hacia el personal de la administración pública. Con este objetivo, el autor estudia programas prejubilatorios que se han implementado en distintas organizaciones de la administración provincial, las configuraciones particulares que han adquirido y los resultados en la contención emocional de quien culmina un ciclo en su vida y en la organización.

Por su parte, Pilar García Bossio analiza las formas de articulación entre instancias estatales y los desafíos que esto implica para asegurar la gobernabilidad de la diversidad religiosa existente en el terri-

torio bonaerense. Toma como nudo de este entramado de relaciones intergubernamentales a la Dirección de Cultos provincial, para desde allí observar la articulación con el nivel nacional (en la Secretaría de Culto) y municipal, con datos sobre las oficinas que regulan lo religioso en 37 de los 135 municipios bonaerenses.

La sección de los *Conversatorios* busca estrechar lazos y reflexiones comunes entre el mundo académico y el universo de prácticas de quienes gestionan en el Estado. Los textos reunidos constituyen versiones editadas de encuentros públicos mantenidos en la FaHCE, en el marco del Seminario Abierto que reúne periódicamente a investigadores/as de nuestro proyecto, estudiantes de grado y de posgrado, dirigentes políticos/as de distintos espacios y técnicos/as del Estado provincial.

Hemos seleccionado un conjunto de cuestiones de políticas públicas que se articulan con la precedente sección de las indagaciones y se retoman luego en las experiencias, referidas a la planificación y la gestión de la diversidad social y cultural en territorio bonaerense. El conversatorio sobre planificación que presentan y comentan Claudia Bernazza, María Bonicatto y quien esto escribe, aborda tres experiencias en organismos de la provincia de Buenos Aires: Fiscalía de Estado; Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. María Agostina Cacault y Eray Arce comparten la metodología y los logros alcanzados en la experiencia de Fiscalía de Estado, donde se pensó la planificación estratégica como catalizador de un proceso de transición institucional. Se destaca que fue una estrategia orientada a facilitar la incorporación de nuevos enfoques: de derechos humanos, género, medio ambiente y herramientas tecnológicas. Actualmente se encuentran en una etapa de revisión del proceso de planificación y plantean cómo pensar dinámicamente los contextos actuales, superando la tendencia a la burocratización de estas instancias de gestión. Para el caso del Minis-

terio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, Natalia Drago y Florencia Gerhart explican cómo avanzaron en las diferentes etapas de un proceso de planificación y creación del Sistema de Seguimiento para recabar la información de todas las áreas y programas, en paralelo con las etapas o procesos de trabajo que requerían para la constitución e institucionalización de un Ministerio de reciente creación. Por último, Lorena Bermúdez identifica las líneas de trabajo para el período de gestión 2019-2023 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos explicitando las tensiones y desafíos que implicó impulsar una perspectiva que favorece la integralidad y la construcción colectiva interáreas y el acompañamiento necesario para fortalecer a los equipos en sus capacidades de planificación, especialmente en un contexto de pandemia.

El conversatorio sobre políticas de culto comienza con una introducción a la temática que realiza Pilar García Bossio. Se trata de la exposición de algunos datos sobre la gestión de la diversidad religiosa en la provincia de Buenos Aires, un tema poco explorado que ha tenido un crecimiento importante en estos últimos años. Asimismo, la especialista explica cómo, en una sociedad cada vez más plural, la diversidad religiosa es otra de las diversidades que emergen en la sociedad y, por tanto, el Estado tiene el desafío de dar respuestas más articuladas. A partir de esta idea, Agustina Quiroga y Juan Ignacio Torreiro detallan las particularidades de gestionar la Dirección de Cultos perteneciente a la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad (del entonces Ministerio de Jefatura y Gabinete de ministros). Plantean temas centrales para el área como el diálogo interreligioso, la acción interreligiosa juvenil, la discriminación, la educación y la logística que implica el desarrollo de los eventos religiosos, entre otras cuestiones.

Las *Experiencias* de la tercera parte analizan en primera persona los desafíos de la gestión y la resolución concreta de problemas de po-

líticas públicas centrados en la vinculación —a través de diferentes registros, mecanismos o dispositivos institucionales— de la producción de datos y la toma de decisiones. En tal sentido, las cuestiones públicas son consideradas aquí, desde una mirada crítica, no como *objetos de investigación* sino como *objetos de intervención*. Para la elaboración de los capítulos de esta sección se utilizó un esquema facilitado en el Taller de sistematización y presentación de experiencias de gestión pública que brindó el INAP en el 2023, y se trabajó bajo la perspectiva del equipo docente del curso y de una publicación posterior (Vázquez y Silva, 2023). En este taller se promovió la idea de que la sistematización realizada adecuadamente permite dar cuenta de un "saber hacer" que se fortalece y se afianza con la publicación de artículos y diversas presentaciones tanto en espacios académicos como organizados desde la propia gestión. También recuperamos dos concepciones acerca de la relevancia de la práctica de la sistematización. Por un lado, Jara (2018) destaca:

> sistematizar experiencias alude a un esfuerzo cualitativamente más complejo que el que implica solamente organizar o clasificar datos, es decir, sistematizar informaciones (…) las experiencias son procesos sociohistóricos dinámicos y complejos, personales y colectivos. No son simplemente hechos o acontecimientos puntuales. Las experiencias están en permanente movimiento y abarcan un conjunto de dimensiones objetivas y subjetivas de la realidad histórico-social. Por ello las entendemos en determinado contexto, son situadas, cambiantes y parten de un proceso reflexivo que implica la creación y producción de saberes, un análisis más allá del relato descriptivo, a partir de la problematización y perspectiva crítica (p. 52).

Por otro lado, la concepción de investigación-gestión de Bonicatto (2019) plantea que la generación del conocimiento es imprescindible para acompañar y mejorar un proceso de gestión. Se propone sistematizar las experiencias como un recurso crítico mediante el cual:

> un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable (p. 89).

Teniendo en cuenta estas perspectivas, se propuso trabajar en las siguientes dimensiones de análisis: *contextualización y descripción de la experiencia* (situación o necesidad identificada, objetivos que la orientan, identificación de sus destinatarios/as, las capacidades organizacionales que se ponen en juego, los recursos que se requieren, las actividades y estrategias desarrolladas, actores involucrados, etc.); *análisis crítico de la experiencia* (aspectos o factores que facilitan/obstaculizan su implementación y resultados, condiciones para la sostenibilidad en el tiempo) y, a modo de cierre, *aprendizajes y desafíos*.

Los trabajos reunidos en esta parte son siete. En el primero, Andrea Suárez Maestre, Camila Díaz y Víctor Somoza Sánchez relatan y analizan la experiencia de las mesas de trabajo para la Gestión de Riesgos de Desastres en diez municipios de la provincia de Buenos Aires, implementadas entre el 2020 y el 2024. El objetivo de estas mesas fue asistir a los municipios en sus procesos de planificación local. Le siguen dos trabajos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: el de Rocío Agustina Barrera y Juana Gargaglione describe las prácticas, actores y dificultades que atravesaron en el proceso de puesta en funcionamiento de la Unidad de Registro y Monitoreo de Muertes en Contextos de Encierro; mientras que el de Lorena Bermúdez analiza la implementación de un esquema metodológico referenciado con la Gestión Estratégica Planificada en el marco de la creación de la Dirección Provincial de Planificación, focalizado en la práctica de gestión realizada en el proceso de construcción de la Comisión de Género. Por su parte, Emiliana Angelucci Ribot, María

Laura Entío, Natalia Drago, María Florencia Gerhardt, Magdalena Gil García, Carolina Ibañez y Cristina Merino explican los mecanismos de monitoreo de avances y resultados de los programas, proyectos y acciones que se elaboraron de manera participativa desde la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la PBA. Se trata del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, que permite centralizar y sistematizar la información proporcionada por cada área. Hilario Ferrea y Malena Monteverde exponen los aspectos más significativos del diseño e implementación del Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires, detallando el proceso de su construcción y analizando su potencial impacto en la transformación de la gestión pública provincial, buscando promover políticas basadas en evidencia con perspectiva de género. En su texto, Laura Otrocki y Lila Torre abordan las experiencias de gestión pública del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, contemplando las tensiones, avances, resignificaciones y desafíos permanentes propios de los procesos dinámicos del patrimonio vivo, y dando cuenta de una política pública sostenida en el tiempo. Cierra esta parte Valeria Kreick, quien comenta la experiencia de la Dirección de Cultos de la Municipalidad de Florencio Varela, recuperando las estrategias que les permitieron consolidar el área con una mirada plural y comprometida con la diversidad de credos que conforman la comunidad.

Para finalizar, compartimos unas reflexiones sobre los propósitos de este libro, los hallazgos en torno al conocimiento generado en distintas instancias estatales, los desafíos pendientes respecto a la articulación entre la gestión y la producción académica y un conjunto de líneas conductoras entre las diversas secciones y capítulos. Destacamos como balance lo que consideramos que hemos logrado visibilizar y los desafíos pendientes.

Referencias bibliográficas

Amaya, P. (Comp.) (2021). *Estado y política en la provincia de Buenos Aires: Decisiones prioritarias*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Bertranou, J., Isuani, F. y Pereyra, E. (2016). *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. Ediciones UNGS.

Bertranou, J., Palacio, J. y Serrano, G. (2004). *En el país del no me acuerdo: (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo.

Cao, H., Hoya, A. y Aranda, A. (2024). En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses (pp. 69-116). En P. Amaya (Comp.), *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: Evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia.* Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Bonicatto, M. (2019). *Doble vía: El aporte de la planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79848

Bonicatto, M. (2022). La información como insumo clave para la toma de decisiones. En M. Bonicatto (Coord.), *Políticas Sociales en tiempo real: Reflexiones desde la gestión* (pp. 172-178). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo Social. https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/2046

Cardozo, N., Canto Sáenz, R., Roth Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: Una introducción. *Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, *24*(5), 3-18. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232021000500001

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.) *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Prometeo/UNGS.

Coutinho, M. (2020). Las estructuras importan: La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la ´nueva normalidad´). En D. Pando (Comp), *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 27-34). Asociación Argentina de Estudios en Administración.

Galinelli, B., Pagani, M. y Payo, M. (2015). *Estudios sobre Gestión Pública: Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial.* GPBA.

Jaime, F. y Vaca Ávila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las Políticas Públicas*, *2*(1), 51-76. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44

Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: Prácticas y teoría para otros mundos posibles*. Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano.

Lasswell, H. (1992). La concepción emergente de las ciencias de las políticas. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 35-58). Miguel Ángel Porrúa.

Ojeda, V. (2025). De criminales, degenerados y ñoquis: Dimensiones afectivas interpuestas en el acto de trabajar para el Estado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 14*(28), 318-345. https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/5729/2683

Oszlak O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En B. Kliksberg y J. Sulbrandt (Comps.), *Para investigar la Administración Pública* (pp. 89-138). INAP.

Paura, V. (2020). Presentación. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 26-30). Biblioteca del Congreso de la Nación.

Piana, S., Furnari D. y Cardozo, J. (Comps.). (2023). *Veinte años de estudios*

sobre la provincia de Buenos Aires: Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales. Universidad Católica de La Plata.

Pereyra, E. (2018). *Contribuciones para el estudio de burocracias especializadas en el nivel subnacional: La experiencia reciente de la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. V Jornadas de investigación en política y gobierno. Estudios sobre la provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.

Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Estadística. (2024). *Producto Bruto Geográfico por partido 2023*. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/PBG%20por%20partido%202023.pdf

Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Estadística. (2025). *Pobreza e indigencia en la Provincia de Buenos Aires. Segundo semestre de 2024*. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/POBREZA_2S2024.pdf

Rofman, A. (2020). Palabras preliminares. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 21-25). Biblioteca del Congreso de la Nación. https://bcn.gob.ar/uploads/Conocimiento-y-sociedad.-La-investigacion-y-las-politicas-en-dialogo.pdf

Vázquez, N. y Silva, G. (2023). Sistematización de una experiencia de formación en un contexto federal. *Cuadernos Del INAP* (CUINAP), *4*(129). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/396

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 426-431.

Indagaciones

Entre Gino Germani y Juan Bialet Massé: ¿Por una sociología orientada a las políticas públicas en la Argentina?

Antonio Camou

Hace veinte años se dio a conocer un trabajo que abrió en el campo sociológico un intenso y enriquecedor debate que llega hasta nuestros días. El entonces titular de la *American Sociological Association* (ASA), Michael Burawoy, dedicó su discurso presidencial a realizar una invitación "Por una sociología pública" (San Francisco, 2004).[1] Su contribución —documentada, polémica, sugerente— ofrece múltiples aristas para analizar, pero aquí nos interesa especialmente prestar atención a un eje que atraviesa buena parte de las preocupaciones del autor británico: el vínculo complejo entre la producción de conocimiento científico y los procesos de toma de decisiones en el ámbito público.[2]

[1] El texto fue publicado en inglés, en castellano y en otros idiomas a partir del año siguiente. Puesto que hay algunas leves diferencias entre la versión original y la traducción castellana las citaré por separado: el texto en inglés como Burawoy (2005a) y en español como Burawoy (2005b).

[2] En el mismo año, el distinguido politólogo ítalo-norteamericano Giovanni Sartori (1924-2017) publicó ¿Hacia dónde va la ciencia política?, que también generó un vivo debate en torno a las relaciones entre teoría y práctica en dicha disciplina. Nos ocupamos de algunas lecciones de esa querella para los estudios de políticas públicas en Camou (2010) y retomamos el problema con referencia a la sociología en el capítulo 7 de Camou (2023). Quedará para otra oportunidad poner en diálogo

En este texto partimos de ese discurso y del debate posterior que suscitó, para efectuar dos tareas principales: por un lado, nos proponemos entablar un diálogo entre los aportes de Burawoy (elaborados fundamentalmente desde la experiencia de las ciencias sociales norteamericanas) y el campo sociológico en nuestro medio; por otro, consideramos la pertinencia de adaptar una de las propuestas posteriores del autor —la revisión del canon disciplinario— como una estrategia orientada a fortalecer los vínculos entre los diferentes modos de hacer sociología en la Argentina actual (Burawoy, 2021, 2022a, 2022b). En este marco de discusiones, creemos oportuno rescatar para nuestra disciplina —junto a la consagrada figura académica de Gino Germani (1911-1979)— una contribución profesional pionera, pero mucho menos reconocida, realizada hace ciento veinte años por Juan Bialet Massé (1846-1907).

El capítulo está organizado en tres partes. En la primera sección revisamos la cartografía sociológica propuesta por Burawoy, ofreciendo un breve balance de fortalezas y debilidades a la hora de aplicarla a la producción de conocimiento social en nuestro país. En la segunda parte revisamos el canon sociológico local tratando de mostrar que el aporte de Bialet Massé nos permite comprender nuestra disciplina a una nueva luz; en particular, pensamos que su obra nos habilita a tener una mirada más plural desde la perspectiva de la producción, la circulación y los usos del conocimiento sociológico en el ámbito público-estatal. Finalmente, a partir de un breve análisis de la obra de Bialet Massé, el texto cierra con tres lecciones para la experiencia que podrían resumirse en los siguientes términos: la primera se refiere a los desafíos de construir una cierta *autonomía político-intelectual* en la relación entre investigación sociológica y aplicación del conocimiento en el ámbito estatal; la segunda se vincula con la elaboración de una visión concreta, práctica, experiencial, de los *distintos niveles de*

las preocupaciones paralelas —pero las respuestas divergentes— de Sartori (2004) y Burawoy (2005a).

observación del Estado; la tercera aborda *la orientación hacia los problemas públicos* del conocimiento social.

¿Una, dos, tres, cuatro sociologías?

En su ensayo original, Burawoy aboga por una sociología que recupere, aunque con nuevos aires, buena parte de la mejor tradición clásica, la cual se habría ido perdiendo con la especialización científica y la burocratización de la educación superior. Dicha sociología debería trascender los confines de la academia especializada para interactuar de manera más estrecha con diferentes actores de la ciudadanía, fortalecer su compromiso con la resolución de diversos problemas de la sociedad, pero, sobre todo, enriquecer la conversación pública en torno a los principales desafíos de nuestro tiempo, impulsando distintas causas de transformación social en un sentido que podríamos llamar —hablando bien y pronto— "progresista". La exhortación no parece a primera vista muy original; más bien con cíclica porfía, cada cierto tiempo aflora entre nosotros una profunda conciencia desdichada sobre nuestro quehacer cotidiano y una voluntad disciplinaria por comprometernos políticamente de manera más enfática con un legítimo y variopinto abanico de causas nobles.

Pero más allá de ese loable llamado a inmiscuirnos en los acuciantes problemas de nuestra sociedad, el ensayo del presidente de la ASA —formalmente organizado en la discusión de once tesis— se vuelve más interesante a la hora de analizar la *cartografía* que traza sobre las varias sociologías contemporáneas (cortadas, en lo primordial, según las tijeras de las universidades norteamericanas), y también se nos figura como particularmente inspiradora la *estrategia* que propone en trabajos posteriores para fortalecer el lado "público-político" de la práctica sociológica.

Una cartografía sociológica

A partir de un doble criterio Burawoy delimita cuatro tipos ideales diferentes de sociología: las llama sociología "profesional", "crítica",

"orientada a las políticas" (policy sociology) y "pública". Es importante destacar —como enfatiza el propio autor— que esta cuádruple división del conocimiento sociológico no es más que un "esquema analítico", por lo cual, en un campo productivo de polaridades intelectuales, cada una de estas distintas manifestaciones no han de considerarse excluyentes sino hasta cierto punto complementarias. Tampoco habría que entender cada "casillero" de manera aislada, como un compartimiento estanco en el que la producción del saber sociológico opera sin conexión con los demás. Por supuesto, habrá acentos o inclinaciones más o menos marcadas para cada caso, o existirá una mayor dedicación o vocación por una variante sobre otra. Pero lo importante es no perder de vista que las "expresiones concretas" de estas diferentes sociologías "varían marcadamente según el país y según la ubicación en el sistema jerárquico de producción global de conocimiento. Su objetivo es subrayar la necesaria coexistencia y estimulación mutua de los cuatro tipos de conocimiento" (Burawoy, 2024, p. 1).

Uno de los criterios recupera la vieja pregunta adelantada tempranamente por Robert Lynd (1939) —"¿sociología para qué?"—, que entronca con una veta central del debate disciplinario de ayer a hoy. Podríamos formular de manera simplificada la cuestión en los siguientes términos: ¿la sociología debería comprometerse (y les sociólogues deberíamos comprometernos) con la elección de fines/valores de la sociedad o simplemente ocuparnos de estudiar los medios para alcanzarlos? A riesgo de caer en etiquetas un tanto toscas, cabe señalar que en el primer caso estaríamos discutiendo un abordaje "reflexivo" del conocimiento de la sociedad; en el segundo, una aproximación "instrumental".

El otro criterio clasificatorio fue esgrimido —entre otres— por Alfred McClung Lee (1976) en ocasión de su discurso presidencial ante la misma *American Sociological Association*. En este caso, la pregunta es: "¿sociología para quién?". Lo que nos lleva a plantear una tensión

entre dos tendencias que han venido constituyendo fuerzas impulsoras de la controversia disciplinaria: en un extremo, nos hablamos a nosotros mismos (una audiencia puramente académica); en el otro rincón, nos dirigimos a les otres, a una audiencia extra-académica. Presentar el asunto de este modo, aclara el autor británico anticipando buena parte de su propuesta, "supone ir en contra de una disciplina herméticamente sellada y de la búsqueda del conocimiento por el conocimiento. Es necesario defender el compromiso con las audiencias extra-académicas, sirviendo a los clientes o hablando para los públicos" (Burawoy, 2005a, p. 206).

Al combinar ambos criterios queda dibujado un cuadro de doble entrada que representaría un mapa aproximado de la actual división del trabajo sociológico, al menos si tomamos como foco la experiencia de los países centrales en las últimas décadas (**Cuadro 1**).

Cuadro 1. División del trabajo sociológico

	AUDIENCIA ACADÉMICA	**AUDIENCIA EXTRA-ACADÉMICA**
CONOCIMIENTO INSTRUMENTAL	***Científica*** (Professional) [Profesional] {**A**daptation}	***Profesional*** (Policy) [Práctica] {**G**oal attainment}
CONOCIMIENTO REFLEXIVO	***Crítica*** (Critical) [Crítica] {**L**atency}	***Pública*** (Public) [Pública] {**I**ntegration}

Fuente: Elaboración propia con base en Burawoy (2005a, p. 11). Los términos que aparecen en primer término, en cursiva negrita color rojo, son las etiquetas que utilizamos para adaptar la propuesta original de Burawoy a nuestro medio; entre paréntesis se incluyen las expresiones utilizadas en inglés por el autor; entre corchetes figuran los términos utilizados en la traducción castellana más difundida (Burawoy, 2005a, p. 206). En todos los casos, se sobreentiende que el sujeto gramatical de esas calificaciones es cada

una de "las" sociologías. Agregamos entre llaves la traducción "parsoniana" que el propio autor —véase la nota 6 de su ensayo— induce a realizar de su clasificación).

Antes de sumergirnos en los aspectos nodales de esta clasificación —que esperamos se vayan aclarando más a lo largo de las próximas páginas— corresponde efectuar tres aclaraciones: una lingüística, otra conceptual y la última de índole político-cultural.

En principio, proponemos traducir lo que Burawoy llama sociología "profesional" por sociología "científica", y la que denomina "policy sociology" la traducimos —de manera más abarcadora— como sociología "profesional". Si bien el término "profesional" es usado a veces en nuestro medio como sinónimo de formación universitaria sólida, en contraposición con el mundo de los legos (por ejemplo, en el campo de les economistas), entre nosotros la expresión "sociología científica" —como sabemos, esgrimida inicialmente por Germani (1956) y generalizada por otros especialistas (Marsal, 1963; Verón, 1974; Delich, 1977; González, 2000)— encarna de forma más fiel el complejo de prácticas de producción de conocimientos al que se refiere Burawoy. Esto es, un saber institucionalmente anclado en las universidades o en los diferentes anillos del sistema científico-tecnológico.

De manera correlativa, preferimos reservar el término "profesional" para un espectro más amplio y diverso de actividades acreditadas de resolución de problemas. Así, la actividad sociológica "profesional" en nuestro medio abarca de forma prominente la inserción laboral estable en el Estado, o el trabajo de asesoría o consultoría estatal temporal, pero también comprende el trabajo en una extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, a veces llamado sector público no estatal (fundaciones, sindicatos, organizaciones sociales, etc.), y por último, incluye —tal vez en menor medida— el desempeño en el sector privado (desde áreas de RRHH en empresas hasta consultoras de opinión pública). La razón de este uso lingüístico es

bastante simple: sea cual fuere el grado de densidad, diferenciación funcional y complejidad que tenga el mercado sociológico norteamericano, en la Argentina (y nos atrevemos a decir, en América Latina), la inserción laboral de nuestros graduades suele estar marcada por el escaso reconocimiento profesional, la precariedad contractual y el multiempleo. De hecho, una peculiaridad empíricamente señalada en diferentes oportunidades en torno al perfil de inserción profesional de les sociólogues en la Argentina es justamente el hecho de transitar por diferentes espacios de trabajo, desde la universidad a la consultoría privada, pasando por el desempeño más o menos estable en diferentes niveles del Estado; y dentro del Estado, a su vez, también las labores a desarrollar son múltiples, puesto que se llevan adelante, a veces de manera sucesiva, en otros casos de forma alternada, tareas burocrático-administrativas clásicas, funciones técnicas diversas o se asumen responsabilidades de dirección política.[3]

La segunda aclaración se refiere a una reveladora nota a pie de página, en la cual Burawoy reconoce que su esquema tiene "un extraño parecido" (uncanny resemblance) con las famosas cuatro funciones de Talcott Parsons (Burawoy, 2005, p. 11). Como es sabido, en la tercera etapa de su pensamiento, el autor de *La estructura de la*

[3] Una serie de investigaciones convergentes nos permiten hablar de un patrón histórico de inserción profesional "mixta", "combinada" o múltiple de les graduades de sociología en la Argentina (Bialakowsky y Martin, 1982; Rubinich y Beltrán, 2010; Di Bello, Fernández Berdaguer y Santos, 2011). En un trabajo que analiza la inserción profesional de una muestra de 322 egresados/as (sobre un universo inicial de 3030 casos) de la carrera de Sociología de cinco universidades argentinas, en el período 1961-1990, se muestra que "la mayor parte de los/as encuestados/as respondió que tuvieron una inserción profesional mixta (45,4% de quienes se graduaron de las privadas y el 40,6% de quienes lo hicieron en las públicas), mientras que alrededor del 34% se insertaron únicamente en el área profesional, compartiendo esta misma cifra ambos tipos de gestión. Finalmente, los que se dedicaron exclusivamente a la vida académica representan el 20,6% de quienes asistieron a la UB, la UCA y la USAL, elevándose este porcentaje al 25% para los/as graduados/as de UBA y UNMDP" (Mancini et al., 2020, p. 260).

acción social distinguió cuatro funciones —adaptación, Goal attainment (prosecución de metas), integración y latencia (mantenimiento de patrones)— que cualquier sistema estructurado de acción tiene que cumplir para sobrevivir. Por el grado de abstracción del nivel de análisis, el sociólogo de Harvard creía que su esquema valía para analizar un matrimonio, una empresa, una banda de asaltantes, un partido político, un gobierno, etc. Aprovechando la letra inicial de cada una de esas cuatro funciones, sus estudiantes bautizaron AGIL a este paradigma. De acuerdo con Burawoy, podría establecerse un paralelo entre cada una de las sociologías que distingue y el marco general del análisis parsoniano.[4]

De este modo, siguiendo nuestra propia traducción,[5] tendríamos que la sociología "crítica" se correspondería con la latencia, en el sentido de que está basada en compromisos con valores, o para decirlo con el viejo Weber, en una "ética de la convicción"; la sociología "pública" podría asociarse con la integración, siendo la influencia su medio generalizado de intercambio específico; la sociología "profesional" se expresaría en términos de una actividad estratégica, de relaciones medio-fin sobre un horizonte de consecución de metas (Goal attainment); mientras que la sociología "científica" —organizada a través de una economía de las credenciales— se correspondería con la adaptación.[6]

---

[4] Una presentación elemental de la obra de Parsons en los capítulos 10, 11 y 12 de Camou (2023); para lecturas de profundización véase Alexander (1989); Almaraz (2013); Joas y Knöbl, (2016).

[5] A partir de aquí, mantendré los términos de mi traducción libre: usaré sociología **científica** para referirme a lo que el autor llama "profesional" y denominaré **profesional** a la que identifica como "policy sociology" (Burawoy, 2005a, p. 11); recordemos que la traducción española más difundida reserva para este último término el vocablo "práctica".

[6] Dicho sea de paso, recuérdese que para Parsons el estudio de la *integración* era el objeto de indagación específico de la sociología en el marco más extenso de la división

Ahora bien, más allá del parecido —"extraño" o culposo— con el esquema parsoniano, es claro que Buroway se apoya especialmente en la lectura crítica realizada por Jürgen Habermas del modelo de análisis de Parsons, en sintonía con el enfoque de los campos propuesto por Pierre Bourdieu. Por eso, en tramos capitales de su discurso, Burawoy reconoce que "combina las tesis de la colonización de Habermas con los análisis del campo académico de Bourdieu" (Burawoy, 2005a, p. 206). Así, nos dice en la tesis siete de su trabajo: "las disciplinas son campos de poder en los que la interdependencia recíproca se convierte en asimétrica y antagónica. El resultado, al menos en los Estados Unidos, es una forma de dominación en la que el conocimiento instrumental prevalece sobre el conocimiento reflexivo" (Burawoy, 2005a, p. 213). Este cruce de perspectivas le permite a Burawoy destacar la homología estructural de un fenómeno que no solo ataca al campo sociológico en particular, sino a la sociedad en su conjunto: la colonización del mundo-de-la-vida (latencia e integración) por los sistemas regidos por los medios generalizados de intercambio "dinero" y "poder" (adaptación y Goal attainment); en otras palabras, el sistema capitalista de mercado y el sistema político. En términos gráficos, un corte "horizontal" del **Cuadro 2** nos permite ver que la parte superior del esquema, la sociología científica y la profesional, se habrían constituido como "dominantes" por sobre el espacio más reducido que ocupan la sociología crítico-reflexiva y la incipiente sociología pública.

---

del trabajo en las ciencias sociales (la economía se encarga de la adaptación, la ciencia política del alcance de metas y la antropología de la latencia). Por lo cual, al hacer un llamado en favor de la sociología "pública", Burawoy estaría ubicando en el centro del campo —de manera bastante explícita para lectores familiarizados con la obra de Parsons— a esta modalidad de práctica sociológica.

Cuadro 2. ¿Conocimiento instrumental sobre reflexivo?

	AUDIENCIA ACADÉMICA	**AUDIENCIA EXTRA-ACADÉMICA**
CONOCIMIENTO INSTRUMENTAL	***Científica*** (Professional) [Profesional] {Adaptation} **Predomina sobre…** 	***Profesional*** (Policy) [Práctica] {**G**oal attainment} **Predomina sobre…** 
CONOCIMIENTO REFLEXIVO	***Crítica*** (Critical) [Crítica] {**L**atency}	***Pública*** (Public) [Pública] {**I**ntegration}

Fuente: Elaboración propia con base en Burawoy (2005, p. 11).

La tercera y última aclaración se articula partiendo de una distancia epistémica, pero sobre todo político-cultural, entre la academia norteamericana y la argentina. A nuestro juicio, es muy difícil —si no imposible— mantener para nuestra experiencia la relevancia empírica y analítica de la distinción entre una producción de conocimiento "científico" en las ciencias sociales desligado del momento "crítico-reflexivo". Esa supuesta división del trabajo sociológico —que tal vez pueda sostenerse para el caso norteamericano o para otras disciplinas en la Argentina— naufraga al chocar tanto contra la textura político-institucional de nuestras universidades, moldeadas tempranamente por el linaje centenario y democrático de la Reforma Universitaria de 1918, como al enfrentarse al desarrollo de una marcada pluralidad teórica, junto a una aguda conciencia epistemológica, fuertemente

configuradas por las tradiciones académicas de la Europa continental. Así, para observar la fluidez de las prácticas sociológicas en las instituciones de educación superior en la Argentina, que por un lado tienen un largo arraigo en la historia de las banderas reformistas y, por otro, atraviesan los distintos "casilleros" del cuadro propuesto por Burawoy, baste pensar en los espacios de intersección configurados por las actividades de extensión universitaria.[7]

En tal sentido, la práctica de la sociología "científica" en la Argentina ha quedado —desde hace ya largo tiempo— íntimamente entretejida con la elaboración de la doble ascendencia de la actividad "crítica": por un lado, en el clásico sentido de Kant, la crítica se refiere a toda labor intelectual que es capaz de poner en cuestión los fundamentos epistémicos de sus propias categorías; por otro, en el sentido de la tradición marxiana, la crítica es una actividad capaz de develar el fundamento material e interesado de todo conocimiento o práctica social. De hecho, hasta cierto punto nuestro autor convalida la indisolubilidad del vínculo que venimos defendiendo cuando reconoce —en un eventual corte "vertical" del **Cuadro 3**— que "la sociología crítica es la conciencia de la sociología científica, en tanto que la sociología pública es la conciencia de la sociología profesional" (Burawoy, 2005a, p. 206).[8]

[7] No obstante, esta observación no impugna la fecundidad del esquema clasificatorio de Burawoy, que entre otras virtudes nos permite ver los parecidos y las diferencias en el interior del campo más vasto de las ciencias sociales. Por ejemplo, si nos trasladamos de la sociología a una disciplina mucho más internacionalizada a la medida norteamericana en nuestro medio, como la economía, el enfoque muestra una gran potencia crítica.

[8] Este recorrido nos permitirá más adelante ubicar en el centro de nuestras preocupaciones un punto que se contrapone claramente con el diagnóstico de Burawoy: mientras en la experiencia norteamericana la sociología científica y la profesional ostentan la mayor fortaleza dentro del campo, en el caso argentino la sociología profesional presenta una notoria debilidad y un menor reconocimiento. Para una discusión de este punto, véase Camou (2004).

Cuadro 3. ¿Conocimiento reflexivo como consciencia crítico-pública del conocimiento instrumental?

	AUDIENCIA ACADÉMICA	**AUDIENCIA EXTRA-ACADÉMICA**
CONOCIMIENTO INSTRUMENTAL	***Científica*** (Professional) [Profesional] {**A**daptation}	***Profesional*** (Policy) [Práctica] {**G**oal attainment}
CONOCIMIENTO REFLEXIVO	**Consciencia de…**  ***Crítica*** (Critical) [Crítica] {**L**atency}	**Consciencia de…**  ***Pública*** (Public) [Pública] {**I**ntegration}

Fuente: Elaboración propia con base en Burawoy (2005, p. 11).

Sociologías en tensión

En el marco de estas consideraciones, es claro entonces que cada una de las múltiples sociologías cartografiadas por Burawoy surgiría de la intersección de un propósito cognitivo distinto y de una audiencia predominante diferente. La sociología "científica" es de naturaleza académica, dirigida a la producción de conocimiento original, centrada en la investigación rigurosa y el desarrollo teórico-metodológico estricto. Mientras que la sociología "profesional" —en los términos amplios que hemos definido— está orientada a la resolución concreta de problemas en el Estado, el mercado o la sociedad civil. En este último caso, el aporte propio de les sociólogues consistiría fundamentalmente en participar en diferentes tareas de gestión en organizaciones estatales, así como en el diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas basadas en evidencia.

Por lo que venimos discutiendo, se vuelve algo más endeble sostener la autonomía relativa —en la Argentina o en América Latina— de una sociología "crítica", al menos como la esboza inicialmente el autor británico, esto es: una disciplina fundamentalmente orientada a "examinar los fundamentos de los programas de investigación de la sociología científica —tanto explícitos como implícitos, tanto normativos como descriptivos" (Burawoy, 2005a, p. 205). Como ejemplos históricos de esta perspectiva, nuestro autor subraya las contribuciones del ya citado Robert Lynd, de Charles Wright Mills —cuya obra fue introducida en América Latina, es oportuno recordarlo, por Gino Germani— o de Alvin Gouldner. En la actualidad, el feminismo, la teoría queer y la teoría crítica de la raza "han criticado a la sociología científica su actitud de pasar por alto la ubicuidad y profundidad de las opresiones por razón de género, sexo y raza". De este modo, la sociología crítica intentaría hacer una sociología científica "reconocedora de sus prejuicios, de sus silencios, promoviendo nuevos programas de investigación erigidos sobre fundamentos alternativos" (Burawoy, 2005a, pp. 205-206). Sin duda, no cabe ignorar la originalidad de estas orientaciones como programas de investigación *dentro* del campo sociológico local, así como tampoco es posible pasar por alto la invisibilización teórica o institucional de problemáticas que en los últimos tiempos han pasado a un primer plano con toda justicia (por empezar, los clásicos internacionales de la disciplina son europeos, varones y blancos…), pero igualmente sería difícil argumentar que estaríamos —tanto desde un punto de vista epistémico como político— ante una lógica de producción sociológica alternativa. En otros términos, cabría resaltar que orientaciones más "analíticas" o más "crítico-reflexivas" —para ponerles unas etiquetas rápidas— constituyen una de las varias polaridades que atraviesan el campo sociológico local, y que le otorgan buena parte de su conflictiva productividad,[9] pero no estaríamos ante un *tipo* distinto de sociología.

[9] Sobre la *productividad del conflicto de visiones* dentro del campo sociológico puede consultarse Camou, (2023, p. 232).

Así llegamos al que tal vez sea el aporte más original e insistente de Burawoy: bregar por una sociología "pública" que se involucre directamente con diferentes audiencias para fomentar el diálogo y promover conocimientos sociológicos como herramientas para el cambio social. Desde esta visión, el papel de les sociólogues no se limitaría a ser *observadores* sino *participantes* activos en la sociedad. Por tanto, la sociología pública no debería rehuir la defensa o la promoción de determinadas causas (advocacy); al contrario, debería abordar los problemas y desigualdades sociales apremiantes, trasladando el conocimiento académico a los debates públicos.

En el corazón del argumento de Burawoy se ubica una idea-fuerza de carácter explícitamente normativo: la sociología tiene la obligación política de contribuir a otorgar una mayor densidad cognitiva a la esfera pública. En una era de rápidos y drásticos cambios sociales —atravesados por desigualdades de clase, etnia o género, por las asimetrías de la globalización, o por los desafíos de la sostenibilidad ambiental, entre otras acuciantes problemáticas—, les sociólogues tienen la responsabilidad de aprovechar su conocimiento y su experiencia para influir en la mejor comprensión de los problemas públicos. Como enfatiza en la primera tesis de su ensayo, la aspiración por la sociología pública es en la actualidad "más fuerte aunque su consecución es más difícil", puesto que "la sociología se ha movilizado hacia la izquierda" en tanto que el mundo se ha movido "hacia la derecha" (Burawoy, 2005a, p. 200).

De acuerdo con el programa de la sociología pública, es preciso reducir la distancia entre les sociólogues y los diferentes públicos; el conocimiento no solo debe generarse, sino también difundirse de manera que sea accesible y relevante para las necesidades de la sociedad. En esta veta de reflexión, la exhortación del sociólogo británico a un mayor compromiso se apoya en el supuesto político y epistémico del potencial de la sociología para fomentar una sociedad más equitativa.

Al comprender y articular las complejidades de la vida social, los sociólogos pueden dotar a los individuos, grupos, movimientos sociales o comunidades de los conocimientos necesarios para afrontar los problemas que padecen. La sociología pública, por tanto, se convierte en una herramienta clave para democratizar el conocimiento, informar a los actores sociales, mejorar la calidad de las políticas estatales y enriquecer el discurso público.

Tradicionales y orgánicos

Llegados a este punto corresponde destacar que Burawoy reconoce, en la segunda tesis de su ensayo, que "existen múltiples sociologías públicas que reflejan diferentes tipos de públicos y formas de acceder a ellos", pero distingue dos tipos principales, que tanto pueden ser considerados "opuestos" como "complementarios": la sociología pública "tradicional" y la "orgánica" (Burawoy, 2005a, p. 202).

La sociología pública *tradicional* puede ser ilustrada con un grupo diverso de obras de diferentes épocas, que han marcado hitos significativos tanto en la historia de la sociología norteamericana del último siglo como en el debate público en el país del norte. Entre esas producciones cabe resaltar el caso de W. E. B. Du Bois, *The Souls of Black Folk* (1903); Gunnar Myrdal, *An American Dilemma* (1944); David Riesman (1950) *The Lonely Crowd* (1950) o el trabajo de Robert Bellah et al., *Habits of the Heart* (1985). Para Burawoy estos libros están unidos por un hilo común: "están escritos por sociólogos, han transcendido la academia y se han convertido en el vehículo de una discusión pública sobre la naturaleza de la sociedad norteamericana —sus valores, la brecha entre sus promesas y su realidad, su malestar, sus tendencias". Pero dentro de este mismo rubro, también cabe incluir a "los sociólogos que escriben en las páginas de opinión de nuestros periódicos... sobre asuntos de importancia pública" (Burawoy, 2005a, p. 202). El punto clave aquí es el siguiente:

> Con la sociología pública tradicional los públicos a los que se dirige son generalmente invisibles pues no producen mucha interacción interna, pasivos pues no constituyen un movimiento u organización y generalmente son mayoritarios. El sociólogo público tradicional instiga debates dentro de o entre los públicos, aunque podría perfectamente no participar en ellos (Burawoy, 2005a, p. 202).

Frente a esta modalidad clásica, en la sociología pública *orgánica*:

> el sociólogo trabaja en estrecha conexión con un público visible, denso, activo, local y a menudo a contracorriente. De hecho, la mayoría de la sociología pública es de tipo orgánico —sociólogos que trabajan con movimientos laborales, con asociaciones vecinales, con comunidades de fe, con grupos a favor de los derechos de los inmigrantes, con organizaciones de derechos humanos (Burawoy, 2005a, p. 202).

Es claro que estas dos especies diversas, dentro del mismo género de sociología pública, pueden ser perfectamente complementarias. Así, cada una de ellas nutre a la otra, en la medida en que "los grandes debates en la sociedad, por ejemplo los valores familiares, pueden formar parte de nuestro trabajo a la vez que pueden ser objeto de nuestra colaboración con nuestros clientes benefactores" (Burawoy, 2005a, p. 202).

Por supuesto que un punto que no deberíamos perder de vista en esta reconstrucción es que los "públicos" no constituyen (ni siquiera en el caso de la sociología pública "tradicional") una materia inerte, fijada de antemano o ya constituida. Al contrario,

> No deberíamos pensar en los públicos como algo ya dado sino como algo fluido, algo en lo que podemos participar tanto en su creación como en su transformación. De hecho, parte de nuestra labor como sociólogos es definir las categorías humanas —gente con SIDA, mujeres con cáncer de pecho, mujeres, gays— y si lo hacemos con su colaboración crearemos públicos. La categoría de mujer se convierte en la base de un público —un público activo, denso, visible, nacional,

> mejor dicho internacional y a contracorriente— puesto que los intelectuales, y los sociólogos entre ellos, definieron a las mujeres como marginadas, excluidas, oprimidas y silenciadas, esto es, las definieron tal como ellas se reconocían (Burawoy, 2005a, p. 203).

La estrategia de (volver a) discutir el canon: ¿Burawoy en las pampas?

En su página personal de internet en la universidad de Berkeley, el autor señala brevemente cuál fue la genealogía de la idea de una sociología pública. Allí nos dice:

> Mi idea de una sociología pública se inspiró en la investigación y el compromiso de colegas en Berkeley, y luego más allá de Berkeley, por parte de sociólogos que iban desde forajidos (outlaws) como Robert Lynd, C. Wright Mills y Alvin Gouldner hasta presidentes de la Asociación Estadounidense de Sociología como Herb Gans. William Wilson y Patricia Hill Collins. Otras sociologías nacionales –desde Sudáfrica hasta Hungría y Rusia– ampliaron mis horizontes de lo que es posible, pero también de lo que es peligroso. No estoy menos en deuda con un largo y venerable linaje en la teoría y la práctica de la participación pública, que va desde Marx, Weber, Durkheim, Dewey, Du Bois y Gramsci hasta pensadores más contemporáneos como Bourdieu, Touraine, Habermas, Beauvoir, Freire, Hooks y Fanon. *No hay nada nuevo en la sociología pública; lo nuevo es el contexto amenazador en el que vivimos ahora* (Burawoy, 2024, cursivas propias).

La sociología pública, como conversación entre la sociología y los diferentes públicos, se distingue de la sociología profesional, incluso en su variante orientada a las políticas públicas, en la medida en que esta última se concentra en la aplicación de la sociología científica a los intereses y problemas de los "clientes" (organizaciones estatales, públicas o privadas). La sociología pública tiene, para Burawoy, la misión de poner comunicativamente en cuestión la racionalidad de medios y fines sobre la que descansa, del mismo modo que la sociología

"crítica" interroga los supuestos —metodológicos, filosóficos y teóricos— de los programas de investigación de la sociología científica.

Puesto que nos llevaría muy lejos de nuestro propósito, vamos a dejar en esta ocasión entre paréntesis los desafíos —reconocidos por el propio Burawoy— que enfrenta la renovada práctica de una sociología pública en la actualidad. Entre esos desafíos podemos recordar, entre otros, la tensión entre los criterios de rigor científico y la accesibilidad de amplias audiencias; en otros términos, les sociólogues pueden tener severas dificultades para comunicar ideas complejas de manera que resuenen en audiencias más vastas sin perder los matices específicos de su investigación. Por su parte, las presiones institucionales de los criterios evaluativos de la universidad o del sistema científico habitualmente priorizan la publicación en revistas especializadas sobre la extensión a audiencias no académicas, lo que puede limitar la efectividad de las iniciativas públicas de la sociología. Asimismo, no comporta un riesgo menor la posible cooptación de la sociología pública por entidades u organizaciones político-partidarias que intenten manipular conocimientos sociológicos con fines propios, lo cual conlleva un replanteamiento de las condiciones prácticas de la autonomía.

En todo caso, vale la pena destacar, de cara al futuro, que Burawoy aboga por un mayor arraigo de la sociología pública en el campo disciplinario, e insta a les sociólogues a que adopten un papel de intelectuales públicos: individuos que se involucran en cuestiones sociales y contribuyen a los debates públicos. Esto puede implicar colaborar con organizaciones comunitarias, participar en foros públicos y utilizar plataformas de redes sociales para difundir conocimientos sociológicos. A través de estos esfuerzos, les sociólogues pueden reducir las barreras entre la academia y diferentes audiencias sociopolíticas, a la vez que pueden promover un acercamiento más equitativo al conocimiento especializado.

Ahora bien, en sus últimos trabajos, Burawoy ofreció una vuelta de tuerca a la hora de pensar una estrategia orientada a fomentar la

sociología pública desde la base, esto es, desde la etapa de formación de les jóvenes estudiantes de sociología. Su estrategia pasa por revisar el clásico canon sociológico europeo (Marx, Durkheim, Weber) con otras figuras nacionales que representen modelos de prácticas sociológicas alternativas, capaces de mostrar formas diversas e igualmente sólidas respecto de los modelos arraigados.

El punto de partida del autor es reconocer que el canon sociológico clásico —desde hace varios años, al menos en los países centrales— es objeto de críticas, debates e impugnaciones varias (Burawoy, 2022a, p. 257).[10] En este marco, su análisis se apoya en tres premisas básicas. En primer lugar, el canon no es arbitrario, sino que se apoya en fundamentos epistémicos propios a la vez que es capaz de ofrecer fundamentos productivos en la elaboración de nuevos conocimientos; en otros términos, está fundado y es fundante. Así, los autores canónicos nos ofrecerían "una concepción distintiva de lo social", junto con una metodología específica para capturar esa particularidad, "ilustrada por estudios ejemplares del mundo concreto" (Burawoy, 2022a, p. 262). En segundo término, el canon es dinámico: "está en continuo cambio, incluso en sus criterios definitorios" (Burawoy, 2022a, p. 262). Finalmente, el canon es relacional: "se compone de conversaciones entre teorías" (Burawoy, 2022a, p. 263).

Con base en estas consideraciones, nuestro autor propone —para el caso norteamericano— incorporar la obra de un autor afrodescendiente, William Edward Burghardt Du Bois (1868-1963), que estudió "la raza, la clase, el imperialismo y, hasta cierto punto, el género" (Burawoy, 2022a, p. 264). Claro que no se trata de una incorporación mecánica o una mera sumatoria de nombres:

[10] Para una reconocida defensa del carácter canónico de la sociología véase Alexander (1990); una crítica que impugna en bloque el canon clásico en Connel (1997); una discusión sobre las dos propuestas canónicas de Parsons, y de manera más general, sobre el carácter del canon en la teoría social contemporánea, en Camou (2023).

> no se trata simplemente de añadir a Du Bois al canon. Se trata de reconstruir el canon a partir de nuevas relaciones y nuevas lecturas de cada uno de sus integrantes. Poner a Du Bois en diálogo con Durkheim, Weber y Marx exige una recalibración de cada uno (Burawoy, 2022a, p. 264).[11]

Mirándonos por un momento en el espejo propuesto por Burawoy, pero reubicando sus preocupaciones en nuestras tierras, consideramos que entre nosotros valdría la pena realizar un esfuerzo análogo: repensar el canon de la sociología argentina para fortalecer el lado profesional del quehacer sociológico local, en sintonía con su lado público-político. En concreto, nos referimos a la posibilidad de poner en diálogo la consagrada figura de Gino Germani (1911-1979) con la menos reconocida obra de Juan Bialet Massé (1846-1907).

Tras las huellas de Bialet Massé [12]

En estas líneas nos interesa explorar una época que, aunque muy lejana, creemos que sigue ofreciendo lecciones valiosas para la práctica sociológica actual y futura. Nos referimos a un pasado de 120 años,

[11] Aunque merecería una discusión que no podemos abrir aquí, llama la atención que Burawoy no ubique en el centro de un nuevo canon sociológico —junto a Du Bois— la obra pionera realizada desde Chicago por la luchadora feminista y pacifista Jane Addams (1860-1935); entre otras razones porque la fundadora de la Hull House y de la Liga Internacional Femenina por la Paz y la Libertad contribuyó de manera sistemática a un mejor conocimiento de la realidad social de las poblaciones segregadas y vulnerables, a la vez que fue autora de diversas iniciativas de intervención social en el marco de la mejor tradición de la *Progressive Era* en los Estados Unidos (Camou, 2023, p. 561). Una revisión del pensamiento y la acción social de Addams se encontrará en Miranda Aranda (2019).

[12] En esta sección retomamos ideas y argumentos presentados en el panel sobre "Desafíos de la sociología: debates académicos, agendas políticas y demandas sociales", en el marco de la Jornada *Pasado y presente. 30 años de la carrera de Sociología en la FaHCE*, realizada en la UNLP, La Plata, 24 de mayo de 2024. Una transcripción de esa intervención ha sido recientemente publicada en Camou, Hang, Piovani y Romero Marchesini, (2025).

cuando en la Argentina se publicó —en 1904— un texto fundacional, aunque en gran medida olvidado o desplazado del cauce principal de nuestra carrera: el *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, de Juan Bialet Massé (1846-1907). Baste decir en muy rápidas líneas que el autor fue un personaje extraordinario, polémico y multifacético: médico, abogado, agrónomo, empresario, masón, docente universitario, y ocasionalmente, funcionario público. Fue un catalán emigrado a nuestras tierras, que se casó con una argentina de alta alcurnia (nieta de Laprida) e hizo su vida aquí, que se afincó en el interior del país, emprendió distintas actividades económicas, desarrolló obras de ingeniería, hizo aportes en diferentes áreas del conocimiento, y que elaboró este magnífico *Informe*…, en la actualidad disponible como libro en diversas ediciones (Huber, 2007).

Pero nos adelantamos a efectuar una inexcusable advertencia: cuando digo que la obra de Bialet Massé no ha sido considerada en toda su valía, esto no significa que ha sido ignorada por la cultura oficial: una pequeña localidad cordobesa lleva su nombre; una callecita de Buenos Aires lo recuerda; su busto engalana el Patio de Honor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y ha sido objeto de diferentes homenajes.[13] Tampoco pretendemos incluir en un mismo ademán simplificador a todos/as los investigadores y las investigadoras que se dedican a las ciencias sociales en la Argentina. Por citar unos pocos antecedentes, Bialet Massé es especialmente reconocido desde hace mucho tiempo por historiadores del trabajo y de las clases subalternas (Panettieri, 1966; Iñigo Carrera, 1969), por sociólogos y sociólogas que trabajan en el ámbito de los

[13] Entre otras iniciativas cabe destacar que el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación instituyó en 2008 el "Premio Juan Bialet Massé", para galardonar trabajos de investigación, pero también mejores prácticas en materia de salud y seguridad laboral. Hasta donde hemos podido rastrear, el premio se mantuvo hasta 2015, pero luego se discontinuó.

estudios laborales y de la estratificación social (Bagú, 1969; Murmis y Bilbao, 2004), así como por juristas especializados en derecho laboral (Despontin, 2007). Y aquí damos una pequeña vuelta de tuerca sobre nuestra propia historia. Como es sabido, nuestra carrera contó con el determinante impulso político e institucional del exdecano José Panettieri, quien ha sido un referente en los estudios sobre la historia de los trabajadores en el país; pues bien, Panettieri siempre consideró la obra de Bialet Massé como un ineludible punto de partida de sus indagaciones (Panettieri, 1966). También vale la pena recordar un documento clave en la conformación de nuestra carrera, elaborado por el destacado sociólogo Miguel Murmis. Algunos años atrás, cuando Murmis fue honrado como Doctor honoris causa por la Universidad Nacional de General Sarmiento, pronunció una brillante conferencia magistral en la que ofreció una extensa, profunda y original semblanza de la vida y la obra del sabio de origen catalán (2010).[14]

Sin embargo, aunque Bialet Massé ha sido justicieramente valorado en ciertos ámbitos disciplinarios o temáticos, y que posee una dispersa, pero bien ganada legitimidad institucional, en mi opinión no ha recibido el merecido reconocimiento para ser incluido como parte central (subrayo: fundamental, primordial, imprescindible) del canon de la sociología argentina. Reparar esa falencia, creemos, nos permitiría comprender el corpus principal de nuestra disciplina a una nueva luz: más diversa desde el punto de vista geográfico, más densa desde una mirada histórica, más plural desde la perspectiva de la producción, la circulación y los usos del conocimiento sociológico.

¿De la periferia al centro del canon?

A efectos de ilustrar el problema que señalamos podemos partir de una siempre oportuna cita de Borges —en los listados, lo que más

[14] La clase fue pronunciada el 25 de noviembre de 2004, a un siglo de la presentación del *Informe…*, pero fue publicada con posterioridad.

se notan son las omisiones—[15] y anotar unos pocos ejemplos. Repasemos, pues, sin ánimo de ser exhaustivos, algunas visibles y representativas ausencias, comenzando por lo básico: hasta donde sabemos, en ningún momento Gino Germani menciona a Bialet Massé como antecedente de sus investigaciones, y tampoco lo hace su hija, en la cuidadosa y documentada biografía que publicó sobre su padre (Germani, 2004). En el tedioso catálogo telefónico de nombres y de obras que hilvanó Alfredo Poviña (1965) para dar cuenta del recorrido histórico de la sociología argentina, desde los tiempos de la colonia hasta mediados del siglo XX, no se encontrará por ningún lado el nombre del autor catalán. Pero tampoco la reflexiva e inteligente reconstrucción realizada por Juan Marsal (1963) es capaz de encontrarle un lugar al creador del *Informe*…. E igualmente lo ignora el polémico y todavía inspirador libro de Eliseo Verón, *Imperialismo, lucha de clases y conocimiento: veinticinco años de sociología en la Argentina* (1974). Incluso llama la atención que la excelente compilación sobre la *Historia crítica de la sociología argentina*, de nuestro apreciado colega Horacio González (2000), dedicada a rescatar las contribuciones de "los raros, los clásicos, los científicos, los discrepantes", no le destina un capítulo a la obra de Bialet Massé; apenas se le dispensa alguna que otra nota a pie de página a alguien que fue todo eso que, original y agudamente, el volumen intenta recuperar: el autor del *Informe*…, podríamos decir, fue precisamente un "raro", todavía no se lo reconoce como un "clásico", en todo momento fue un "científico", y contra el horizonte prejuicioso de su época fue, a todas luces, un "discrepante".[16]

[15] La cita del autor argentino dice así: "Creo que las listas son peligrosas porque sólo se notan las omisiones. Si yo hago una lista de 1001 escritores dirán que falta el 1002, de modo que las listas son peligrosas porque llevan a la discusión, no a la convicción, ciertamente" (Borges, 23 de septiembre de 1985).

[16] Valga como adelanto un dato sobre el que volveremos después: si revisamos la bibliografía de las materias que componen el tronco específico de materias obligatorias

Si pasamos de estos aportes a los documentados y sugerentes trabajos que en los últimos años han venido configurando un dinámico campo de estudios sobre la historia de la sociología en la Argentina, veremos que Bialet Massé es un caso anómalo, o a lo sumo, una solitaria excepción que corre por fuera del cauce principal de las discusiones de dicha área de investigación. En tal sentido, una controversia clave del campo se refiere al hito fundacional de la sociología "científica" en nuestro país, así como a la caracterización del período previo, que habría estado mayormente dominado por el rechazo a la investigación empírica, la impugnación del positivismo y la resistencia al uso de métodos cuantitativos en el conocimiento de la realidad social. Para algunos, ese mojón cronológico hay que ubicarlo en 1957, con la fundación de la carrera de Sociología de la UBA (Noé, 2005; Blois, 2018), mientras que otros autores (González Bollo, 1999; Blanco, 2006) "corren la fecha hasta 1940, tomando en cuenta la fundación del Instituto de Sociología de la UBA y la participación del joven Gino Germani en el nacimiento de la sociología académica" (Giorgi y Vila, 2019, p. 127). Pero la magnífica y temprana obra del estudioso catalán no se ajusta a ninguna de esas cronologías, ni tampoco se amolda fácilmente a una época marcada por la impronta academicista de la "sociología de cátedra". Más bien, forma parte de un movimiento incipiente —y, a la postre, lamentablemente interrumpido— de estrecha colaboración entre la producción de conocimiento científico y la elaboración de políticas públicas en la Argentina moderna, a través de la conformación de una élite tecnoestatal de alto nivel y de la creación de instituciones capaces de vincular de manera regular los nuevos saberes de Estado con prácticas de intervención pública fundadas en evidencia.[17]

---

de nuestra carrera de Sociología (FaHCE-UNLP), no encontraremos referencias significativas a la obra de Bialet Massé.

[17] En los últimos años, una serie de documentadas indagaciones han puesto la atención en esta problemática; entre otras contribuciones podemos destacar los tra-

Sea como fuere, frente al espejo de esta improvisada e incompleta enumeración marcha a contrapelo una sucinta pero estimulante mención en el libro del sociólogo cordobés Francisco Delich, *Crítica y autocrítica de la razón extraviada: 25 años de sociología* (1977); un volumen que en buena medida constituye un necesario contrapunto respecto del aporte de Verón (1974) antes citado, y en donde pueden leerse las siguientes líneas de un programa por realizar:

> Si se admite que la sociología no es sino un tipo de conocimiento de la estructura y de las acciones sociales, sistemático, contrastable, crítico, deberemos comenzar por rescatar como uno de sus fundadores en la Argentina a un hombre que recorrió el país entero a comienzos de este siglo, para demostrar empíricamente no sólo que el incipiente proletariado criollo no era perezoso sino que sobrevivía en condiciones de super-explotación; escribió un clásico de la sociología y del socialismo… Se llamaba Juan Bialet Massé y todavía su memoria reclama el homenaje que se merece (Delich, 1977, pp. 103-104).

Recién un cuarto de siglo después, ese desafío es magistralmente asumido por Miguel Murmis. Como "sociólogo —nos dice— me interesa especialmente la cuestión del olvido" de un autor "tan rico por parte de una disciplina entera". Y aclara a renglón seguido:

> Se lo ha tratado, cuanto más, como un *antecesor*, alguien anterior en el tiempo, que puede ser olvidado o utilizado a veces como fuente. Quiero examinar la posibilidad de que sea realmente un *precursor*, alguien que presenta ideas y formas de trabajar que serán asumidas mucho después… Si ése es el caso, la obra de Bialet Massé podrá entablar un diálogo con nosotros y ser para nosotros un contemporáneo (Murmis, 2010, p. 34, cursivas propias).

---

bajos de (Zimmermann, 1995; Plotkin y Zimmermann, 2012a; Plotkin y Zimmermann, 2012b; Caravaca, 2018).

Pero si Murmis rescata especialmente el indiscutible valor teórico-metodológico, científico, académico, de la obra de Bialet Massé, a nosotros nos interesa en particular recuperar también el costado práctico, profesional, el legado de un conocimiento sociológico orientado a elaborar políticas públicas. Es más, nos permitimos enfatizar el punto a riesgo de ser un poco exagerados, porque a veces es necesario extremar los tantos para que ciertas ideas sean escuchadas: el *Informe sobre el estado de las clases obreras en la República Argentina* (1904) debería ser valorado —a nuestro juicio— al mismo nivel que valoramos *La estructura social de la Argentina* (1955) de Gino Germani. Por cierto, nadie ignora que las pródigas contribuciones del autor ítalo-argentino desbordan en múltiples direcciones las virtudes de ese monumental estudio inicial, pero aun así nos permitimos recalcar que la no menos monumental, temprana, solitaria y anticipatoria producción de Bialet Massé merece ser ubicada en ese mismo plano. Intentaremos a continuación justificar, aunque sea muy someramente, este aserto.

Conocimiento social y políticas públicas

Comenzamos con un breve recordatorio histórico sobre el contexto y la relevancia de la obra. Como es sabido, a finales del siglo XIX y principios del XX, la constitución del Estado moderno en Argentina y la expansión de las relaciones capitalistas pusieron en el corazón de la agenda pública la llamada "cuestión social", especialmente impulsada por la conflictividad entre los sectores populares y las clases patronales. Un punto de inflexión en este derrotero beligerante fueron las huelgas anarquistas de 1901 y 1902, que llevaron a una primera respuesta represiva por parte del régimen roquista: la tristemente conocida Ley de Residencia.[18]

[18] Tal vez no esté de más recordar que esta norma —que facilitaba la expulsión de extranjeros considerados "indeseables"— estuvo vigente hasta el gobierno de Frondizi (Bayer, 18 de junio de 2006).

Ahora bien, dentro del roquismo existía otro sector en el cual se destacaba un hombre, cuyo monumento de bronce se puede encontrar en la calle 7, entre 47 y 48 de la ciudad de La Plata. En efecto, Joaquín V. González, fundador de nuestra universidad y entonces ministro del Interior de Roca, representaba —con todas sus contradicciones— una corriente liberal, reformista y progresista dentro de la oligarquía gobernante. Este sector, en lugar de optar exclusivamente por la represión, buscó una respuesta diferente: introducir una legislación moderna, similar a la de algunos países avanzados de la época, como Australia (Zimmermann, 1995).

En ese marco, J. V. González realizó desde el Estado distintos encargos (hoy los llamaríamos contratos de "consultoría") a intelectuales y expertos de la época. Entre ellos, a Leopoldo Lugones, que en ese momento era socialista, le solicitó un informe sobre las misiones jesuíticas, y a Bialet Massé le pidió el estudio que estamos comentando. El pedido fue formalmente realizado en enero de 1904 y el autor catalán presentó el *Informe*… —parece increíble, pero es real— en abril del mismo año.

En esos pocos meses, y en aquellos tiempos de caminos polvorientos, de comodidades escasas y de transportes inciertos, nuestro autor recorrió un extensísimo territorio que podríamos dibujar trazando una línea que va de Paraná a San Juan (de este a oeste), y de Córdoba a Humahuaca (de sur a norte), pasando por pueblos y ciudades de Santa Fe, Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Tucumán y Salta, entre otros lugares. Viajó en tren o en bote, a caballo o a lomo de mula, a pie o en sulky; visitó obrajes, examinó plantaciones, descendió (o ascendió) a observar explotaciones mineras, hurgó en fábricas y talleres. Viajaba de día y escribía de noche, a la luz temblorosa de un farol, ensamblando un rompecabezas de lecturas, reflexiones, números, observaciones, entrevistas y experiencias. Su modo de proceder es tan actual que asombra:

> Ver el trabajo en la fábrica, en el taller o en el campo, tomar los datos sobre él y después ir a buscar al obrero en su rancho o en el conventillo, sentir con él, ir a la fonda, a la pulpería, a las reuniones obreras, oírle sus quejas; pero también oír a los patrones y capataces… He penetrado en el toldo del indio y recorrido los puestos de las estancias (Bialet Massé, 1904, p. 20).

Y a todo le da una vuelta de tuerca inesperada y original:

> Donde he podido y mis fuerzas o mis conocimientos han alcanzado, he tomado las herramientas y hecho el trabajo por mí mismo, para sentir las fatigas; así he entrado en las bodegas de los buques, he pasado un día y otro al lado de las trilladoras y tomado la guadaña para cortar alfalfa y hecho medio jornal sentado en la segadora, al rayo del sol, en mangas de camisa (Bialet Massé, 1904, p. 20).[19]

Del *Informe…* se han destacado y discutido varios aspectos que apenas podemos mencionar de pasada. Entre ellos, se encuentra una afirmación política nodal: la vindicación de los trabajadores locales (las "razas criollas y mestizas") frente a la visión hegemónica que valoraba la superioridad de los inmigrantes. Además, encontramos la decidida incorporación de temas a una novedosa agenda social que llega hasta nosotros: dedica un capítulo completo al papel de la mujer y los niños en el áspero mundo del trabajo; en la mejor tradición de Lucio V. Mansilla (1831-1913) responsabiliza al Estado por la cruel condición a que es sometida la población aborigen; introduce una temprana discusión sobre cuestiones medioambientales, o se detiene largamente en la consideración jurídica, socioeconómica y política de

[19] Se podría establecer un interesante juego de parecidos y diferencias entre la investigación de Bialet Massé y la que en el mismo momento elabora el periodista y novelista estadounidense Upton Sinclair (1878-1968) en un frigorífico de Chicago; de manera más general, puede verse la obra del emigrado catalán a la luz del enfoque teórico-metodológico desarrollado en la misma época por la llamada "Escuela de Chicago" (Camou, 2023, pp. 551-598).

los riesgos laborales. Asimismo, a la par de estas aportaciones sustantivas, el texto de Bialet Massé es reconocido por su innovadora estrategia teórico-metodológica, ya que aborda su objeto de estudio de manera multidimensional, a la vez que utiliza creativamente tanto fuentes cuantitativas como cualitativas (Murmis y Bilbao, 2004; Lagos, Fleitas y Bovi, 2004; Murmis, 2010; Rubinich, 2011; Mendizábal, 2014).

Pero más allá de estos reconocidos aportes, nos gustaría resaltar un aspecto que consideramos de enorme relevancia contemporánea: el modo en que Bialet Massé nos plantea la relación entre la producción de conocimiento social y la toma de decisiones estatales. Pensamos que esta relación es una llave central para entender la actualidad de su obra, porque nos permite reflexionar sobre el complejo proceso político, institucional y científico-técnico de elaboración de políticas públicas. Así, retomando libremente la tipología propuesta por Michael Burawoy (2005a), pero aplicada al caso argentino, encontraríamos del lado científico, crítico-reflexivo, académico, la figura de Gino Germani; mientras que del lado "práctico", "profesional", orientado a la intervención público-política, la pionera contribución de Bialet Massé.

En los términos gráficos en los que presentamos la propuesta analítica de Burawoy, la obra de Germani se desplaza —en sentido vertical— fundamentalmente a lo largo de toda la primera columna del **Cuadro 4**, esto es, cubre el ineludible diálogo que mantienen la sociología "científica" y la sociología "crítico-reflexiva". Por su parte, la obra de Bialet Massé representaría mejor —a nuestro juicio— la práctica sociológica de quienes se mueven sobre todo en el otro eje del campo disciplinario: el trayecto que une a lo que hemos traducido por sociología "profesional" ("práctica" u "orientada a las políticas públicas") y la sociología "pública" propiamente dicha.

Cuadro 4. División "clásica" del trabajo sociológico en la Argentina

	AUDIENCIA ACADÉMICA	AUDIENCIA EXTRAACADÉMICA
CONOCIMIENTO INSTRUMENTAL	*Científica*	*Profesional*
	(Germani)	(Bialet Massé)
CONOCIMIENTO REFLEXIVO	*Crítica*	*Pública*

Fuente: Elaboración propia con base en Burawoy (2005a, p. 11).

Sin duda, esta aplicación de los criterios clasificatorios típico-ideales de Burawoy a la constitución del campo sociológico contemporáneo de la sociología argentina[20] se abre a múltiples discusiones, de las que solamente rescataremos aquí dos cuestiones.

Por un lado, un esquemático cuadro fotográfico como el que estamos presentando tiene el obvio defecto de "aplanar" cualquier tipo de historicidad, así como las controversias que fueron jalonando la autopercepción de los principales representantes de una disciplina, al pasar por alto el sentido de las luchas pasadas y el estado actual de las controversias en torno al propio campo (la "película" que va de ayer a hoy). Para decirlo muy rápidamente, el nombre de Gino Germani pronunciado, digamos, en 1963 —fecha en el que aparece un ya clásico artículo de Eliseo Verón cuestionando en toda la línea la impronta de la sociología germaniana—, es muy diferente a las resonancias que despierta en la actualidad, una vez que el trabajo de consagración canónica ha sido hecho. En otras palabras, hace medio siglo Germani

[20] Decimos "contemporánea" como una manera amplia de referirnos al arco temporal que se abre a partir del carácter "científico" del cultivo de la sociología en nuestro país. Para una discusión de los criterios de clasificación, véanse entre otras contribuciones las obras citadas de Marsal (1963); Verón (1974); Delich (1977); González (2000).

representaba —para un segmento nada desdeñable de sus estudiantes— de manera casi exclusiva y posiblemente de modo excluyente a la sociología "científica", fuertemente identificada con el estructural-funcionalismo norteamericano, mientras que la línea izquierda de sus discípulos (con Verón a la cabeza) encarnaba una emergente sociología "crítica", anclada en los supuestos del marxismo, que tenía por entonces escasa presencia en las aulas de la universidad. En la actualidad, en cambio, Germani es parte de un sistema de lecturas que incorpora las controversias que su propia obra —institucional, teórica, metodológica— habilitó entre nosotros, por lo cual también incluye la recepción abierta y plural de su producción, de quienes dialogaron con él, y de quienes siguen discutiendo con su estela de influencias. Por eso, en nuestros días, casi estamos en la vereda opuesta: el viejo Germani "parsoniano" ha dejado su lugar a otras representaciones mucho más "amigables": el prologuista de Wright Mills, el que rescata la huella hermenéutica del psicoanálisis en tensión con el análisis macrosociológico clásico, el que ofrece una mirada compleja sobre la genealogía del peronismo, el socialdemócrata (o el liberal-socialista), el antifascista consecuente, etc. A fin de cuentas, como nos enseñó hace mucho tiempo alguien que sabía del asunto: el mito —y Germani es una parte central de la fundación mítica de la sociología como ciencia en nuestro país— es el conjunto de todas sus versiones (Lévi-Strauss, 1976).

Por otra parte, a diferencia de lo que sucede con nuestro masculino tridente de clásicos europeos, la consagración disciplinaria de Gino Germani entre nosotros no solamente es de tiempos muy recientes, sino que sobre todo su centralidad canónica es más ritual que efectiva, más identitaria que pedagógica, más ceremonial que operativa. Esta impresión puede ser corroborada por dos fuentes diferentes. Una de estas se apoya en el testimonio de quienes fueron discípulos directos de Germani. Así, por ejemplo, Inés Izaguirre subrayaba hace un par de décadas:

> La mayoría de los jóvenes que están estudiando sociología en la Universidad de Buenos Aires y en las demás Universidades argentinas desde hace más de tres décadas, conocen poco de Gino Germani. Lo mismo podría decirse de los profesores, la mayor parte de los cuales no lo conoció, ni lo leyó. Su figura tiene para ellos mucho de mítico —el mito fundacional— pero poco de conocimiento real (Izaguirre, 2005, p. 492).

En la misma línea, en un homenaje realizado hace un par de años atrás (2022), pero publicado recientemente, Juan Carlos Torre, recuerda:

> yo no leí a Gino Germani. Y buena parte de mis compañeros no leía a Gino Germani. Cuando yo, con el paso de los tiempos, he tenido en mis manos el libro *Política y sociedad en una época de transición*, digo: ¿qué es esto? Porque nos alimentábamos con otras literaturas, francesa, italiana, también norteamericana. Pero no con los textos teóricos de Germani con una terminología que no hacía sentido en nosotros… en todo caso, sobre lo que quiero llamar la atención, es que, si ustedes leen los trabajos escritos de 1965 en adelante por aquellos que fueron la primera generación de estudiantes de sociología, busquen las citas. Tengo la impresión de que Germani no figura en ninguna. En rigor, Germani comienza a entrar en el debate cuando habla del peronismo, pero eso es otra historia (Jelin y Torre, 2024, pp. 384-385).

Otra fuente, más cercana a nuestra experiencia, se sustenta en una rápida revisión de la bibliografía de las materias que componen el tronco específico de materias obligatorias de nuestra carrera de Sociología (FaHCE-UNLP). Sobre un total de 13 materias (hemos excluido de este rápido recuento nuestra propia asignatura para evitar un sesgo personal), con programas que presentan aproximadamente unas 65 citas cada uno, los resultados del **Cuadro 5** recogen referencias a Germani y a quienes fueron algunos/as de sus principales discípulos/as y alumnos/as de las primeras generaciones de graduades en sociología. Los resultados son los siguientes:

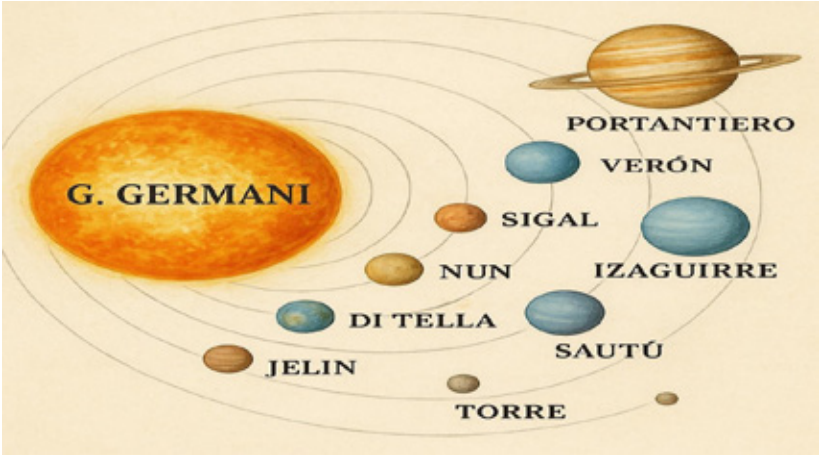
Cuadro 5. Citas sociológicas de autores "argentinos" en los programas de las materias básicas de la carrera de Sociología (FaHCE-UNLP, 2024)

AUTORES	CITAS BIBLIOGRÁFICAS
Torre, Juan Carlos	7
Portantiero, Juan Carlos	7
Barrancos, Dora	5
Germani, G.; Sautú, R.; Tenti Fanfani, E.	3
De Ípola, E.; Nun, J.; Sidicaro, R.; Torrado, S.	2
Jelin, E.; Murmis, M.; Sigal, S.; Verón, E.; Wainerman, C....	1
Bialet Massé, J.	---

Fuente: Elaboración propia con base en programas de la carrera de Sociología (FaHCE-UNLP): https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/catedras

A juzgar por este recuento, podría decirse que leemos y discutimos relativamente poco a Germani. En cambio, analizamos profusamente a les sociólogues de las primeras generaciones que se formaron bajo su impronta. En tal sentido, buena parte de la formación sociológica en nuestro país —al menos entre quienes sentimos muy de cerca la influencia de la Universidad de Buenos Aires (UBA)— se ha venido configurando a partir de la lectura crítica de las plurales contribuciones "ejemplares" de autores clave, que habitan diferentes planetas temáticos, político-ideológicos y teórico-metodológicos: Torcuato Di Tella, Inés Izaguirre, Elizabeth Jelin, Francis Korn, Pedro Krotsch, Miguel Murmis, Juan Carlos Marin, José Nun, Juan Carlos Portantiero, Ruth Sautú, Silvia Sigal, Susana Torrado, Juan Carlos Torre, Catalina Wainerman y muches otres (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Germani en el centro del sistema "solar" de la sociología argentina contemporánea y algunos/as de sus estudiantes de las primeras generaciones



Fuente: Elaboración propia mediante ChatGPT.

En gran medida por comodidad *totémica*, aunque también por legitimada gravitación histórica, reconocemos que todos ellos y todas ellas todavía orbitan —u orbitaron alguna vez— en torno a la luminosa estrella germaniana (Camou, 2023, p. 32).[21]

[21] Recordemos que en la "Postdata" (1969) a su célebre *La estructura de las revoluciones científicas* (1985 [1962, 1970]), T. S. Kuhn definió a los ejemplares como "las concretas soluciones de problemas que los estudiantes encuentran desde el principio de su educación científica, sea en los laboratorios, en los exámenes, o al final de los capítulos de los textos de ciencia". A estos "ejemplos compartidos" se le añaden algunas de "las soluciones de problemas técnicos que hay en la bibliografía periódica que los hombres de ciencia encuentran durante su carrera de investigación posestudiantil, y que también les enseñan, mediante el ejemplo, cómo deben realizar su tarea". Más que otras clases de componentes de la matriz disciplinaria, destaca el autor, "las diferencias entre conjuntos de ejemplares dan a la comunidad una finísima estructura de la ciencia" (Kuhn, 1985, pp. 286-287). Como es sabido, esta idea del proceso de enseñanza y aprendizaje "mediante el ejemplo" es central en la visión kuhniana de la configuración de un *paradigma* científico.

Ahora bien, si salimos del marco de nuestra carrera, un no menos superficial recuento de citas a través del Google Académico (5 de diciembre de 2024) arroja resultados que refuerzan la centralidad de Germani en el centro del canon sociológico argentino (**Cuadro 6**).

Cuadro 6. Citas de Google Académico de sociólogos/as argentinos/as seleccionados/as

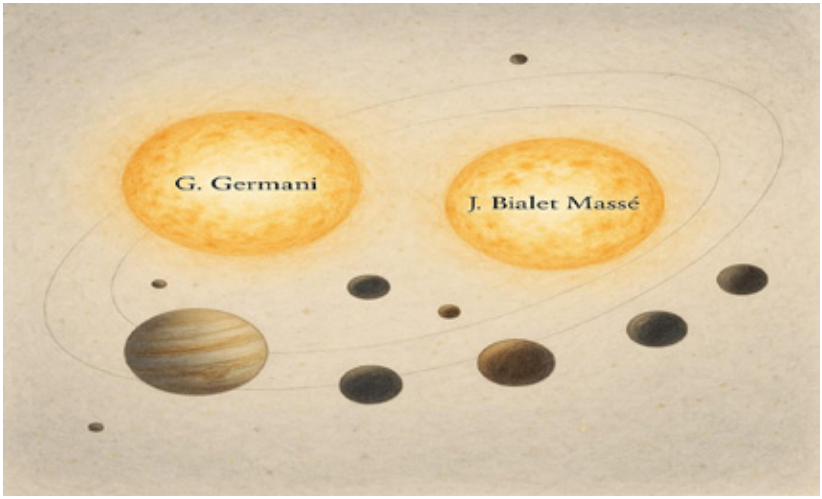
AUTORES	CITAS
Germani, Gino	33.500
Di Tella, Torcuato	23.100
Torre, Juan Carlos	11.900
Jelin, Elizabeth	9.290
Verón, Eliseo	9.090
Portantiero, Juan Carlos	4.030
Barrancos, Dora	3.290
Nun, José	3.010
Torrado, Susana	1.940
De Ípola, Emilio	1.880
Murmis, Miguel	1.860
Sigal, Silvia	1.800
Sautú, Ruth	1.740
Wainerman, Catalina	1.560
Tenti Fanfani, Emilio	1.510
Delich, Francisco	1.380

Fuente: Elaboración propia con base en Google Académico (consultado el 5 de diciembre de 2024).

Ahora bien, por lo que hemos sostenido a lo largo de estas páginas, creemos que sería particularmente fructífero para nuestra disciplina considerar a la sociología "clásica" en la Argentina —nuestro módico canon criollo— como un campo de polaridades productivas;

o si se nos permite seguir con la metáfora astronómica, como un sistema de estrellas dobles, orbitado por un conjunto amplio y plural de obras "ejemplares", en el sentido kuhniano del término. De este modo, retomando libremente la tipología propuesta por Michael Burawoy (2005a), encontraríamos del lado científico, crítico-reflexivo, académico, una estrella que representa la hoy indiscutida figura de Gino Germani; mientras que del lado "práctico", "profesional", orientado a la intervención público-política, la otra estrella bien podría ser ocupada por la pionera y todavía infravalorada contribución de Bialet Massé (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Germani y Bialet Massé en un nuevo sistema de referencias académicas y profesionales de la sociología argentina



Fuente: Elaboración propia mediante ChatGPT.

Reflexiones finales: ¿Lecciones para la experiencia?

Llegados a este punto no queda más remedio que contar brevemente el final de la historia que hemos venido relatando y tratar de extraer algunas lecciones para nuestra propia experiencia. El encargo hecho por Joaquín V. González resultó en un informe que buscaba

sentar las bases para una nueva ley, que sería la base de un código nacional de trabajo de orientación liberal progresista. Sin embargo, como suele ocurrir en la historia argentina, la iniciativa tuvo un desenlace desafortunado, en gran parte debido a la resistencia de los sectores más conservadores. El ministro lo menciona de manera muy sutil en sus memorias, aunque es consciente que tanto el *Informe*… como esa iniciativa parlamentaria coadyuvaron a transformar algunos ejes del debate público de entonces, y de la normativa laboral y de protección social en años venideros (González, 2006, p. 175). Pero más allá de este final, el *Informe*… nos deja, entre otras cosas, varias lecciones valiosas tanto para el presente como —quiero creer— para el futuro de la práctica profesional de la sociología en nuestro medio. Vale la pena destacar tres lecciones.

La primera lección podríamos resumirla en términos de la voluntad de construcción de una cierta *autonomía político-intelectual* por parte de Bialet Massé en su relación con el poder. En los considerandos del decreto firmado por el presidente Roca y su ministro del Interior, se pone de manifiesto tanto la clara intención del Estado de fundar sus decisiones en "evidencia" (según diríamos en la actualidad), como el recorte del problema a tratar:

> Siendo necesario para el mejor criterio y más amplia información del Poder Ejecutivo y del Honorable Congreso, respecto a la legislación obrera que más conviene al país y debe presentarse en las próximas sesiones ordinarias de 1904, conocer las condiciones en que se verifica el trabajo en el interior de la República; los resultados prácticos y experimentales de las diversas jornadas adoptadas, así como los higiénicos, morales y económicos de ellos y del descanso dominical en los ramos de la industria en que se hallan establecidos; la importancia y forma de las retribuciones y salarios, y sus relaciones con la alimentación y alojamiento; las tendencias y resultados de las asociaciones gremiales que se han constituido en el interior; siendo ade-

> más necesario conocer el estado de las industrias, las modificaciones que podrían sobrevenir en ellas por la implantación de las reformas que reclama el estado social actual y la mejor manera de ponerla en práctica, y especialmente conviene conocer con exactitud la situación de la clase trabajadora nativa, en comparación con la extranjera (Bialet Massé, 1904, p. 17).

Y al llegar al articulado resolutivo se ordena lo siguiente:

> Comisiónase al Doctor Juan Bialet Massé, para que se traslade a las diversas localidades y centros de trabajo del interior de la República, y previas las investigaciones necesarias, presente al Ministerio del Interior un informe detallado sobre las condiciones del trabajo y de la población obrera en general… (Bialet Massé, 1904, p. 18).

Pero nótese que el título del *Informe…* no habla de "poblaciones", sino de "clases", y ese salto semántico implica la elaboración de una distancia crítica que pone en tensión los saberes del autor —que es un investigador social independiente y no solo un "consultor" privado— respecto del encargo del gobierno. Como bien destaca Murmis (2010), el sabio catalán considera su informe "como una tarea con un objetivo práctico", pero animada por "grandes valores, como la justicia y la equidad" (p. 40). Por tales razones, para un hombre que profesaba un universo de ideas cercanas al socialismo y a la doctrina social de la Iglesia, "el uso de esas dos palabras, *clases sociales*, implica una decisión teórica o, si se quiere ideológica, en alguien que como Bialet Massé usa repetidamente el término *explotación*" (Murmis, 2010, p. 54).

La segunda lección vamos a resumirla rápidamente en términos de la visión concreta, práctica, experiencial, de los *distintos niveles de observación del Estado*. Si bien las referencias a la política criolla y al Estado no están claramente sistematizadas en el texto —más bien se encuentran salpicadas a lo largo y a lo ancho de todo el *Informe…*, incluso en algunos casos veladas por eufemísticas insinuaciones—, es

palmario que Bialet presta especial atención a la compleja articulación "inter" e "intra" gubernamental, a la vez que delimita cuidadosamente las responsabilidades locales, provinciales y nacionales en la problemática que lo desvela. Así, por caso, en el nivel local elabora una mirada innovadora, de patente actualidad sociopolítica: en vez de perderse en abstracciones, examina de manera tangible cómo el Estado se manifiesta concretamente ante los actores sociales subalternos, a través de figuras cercanas, visibles, cotidianas, como el comisario o el juez de paz. Y al posar la mirada sobre estos burócratas de "nivel de calle" —según la clásica caracterización de Lipsky (1969)—, se esfuerza por separar la mucha paja, donde encuentra por doquier personajes acomodaticios, influenciables o directamente venales, del poco trigo representado por algunos casos excepcionales.

Pero a la vez, frente al extendido panorama de empleados públicos de escasa o nula formación, se da tiempo para colocar en el centro de la agenda la necesidad de conformar cuadros profesionales en el Estado, especialmente en el nivel municipal del interior del país, que era entonces (y lo sigue siendo un siglo y pico después...), el más desatendido, el pariente más pobre de toda la estructura burocrática estatal. En el nivel provincial, por su parte, realiza un sugerente análisis comparativo, destacando aquellas provincias con estilos de gestión (diríamos hoy) que muestran mejores resultados y mayor capacidad de intervención en la regulación laboral. Finalmente, en el nivel nacional —que es el enfoque principal de su encargo—, Bialet Massé sostiene de manera tajante que la regulación de las relaciones entre capital y trabajo no puede quedar en manos de las organizaciones patronales o sindicales emergentes. Argumenta que debe ser el Estado quien establezca el marco de referencia y las reglas del juego. En un contexto como el actual, en el que algunos intentan hacer retroceder el reloj de la historia, Bialet Massé reafirma que es el Estado nacional quien debe fijar esas reglas.

La tercera lección podemos cifrarla en términos de *la orientación hacia los problemas públicos* del conocimiento social. Como es sabido, Harold D. Lasswell (1992) propuso —en un artículo ya clásico, de comienzos de los años setenta— una distinción cardinal en la configuración del campo político-académico sobre políticas públicas: la tensión constitutiva entre el conocimiento "de" y el conocimiento "en". El primero se refiere a la construcción de una cuestión pública como objeto de investigación, mientras que el segundo se concentra en tratar una cuestión pública como un problema práctico de intervención (Lasswell, 1992). Pues bien, Bialet Massé comprende tempranamente que es esencial integrar de manera productiva estos saberes en tensión. Y esta constatación nos mete de lleno en la reflexión contemporánea sobre la relación entre la práctica pública y profesional de las ciencias sociales, en general, y de la sociología en particular. Para decirlo brevemente: mientras nuestra disciplina ha consolidado a lo largo de los años una tríada sólida entre docencia, investigación y extensión, la dimensión profesional a menudo es la más débil. No estamos proponiendo ninguna revolución: nuestro enfoque está dirigido más bien a una mejora gradual, incremental, basada en el ensayo y error, en el aprendizaje de experiencias pasadas para avanzar en la mejora de nuestra inserción profesional.

Por cierto, este aspecto de la profesionalización no es un tema novedoso en el debate sociológico en nuestro país (y nos atreveríamos a decir en América Latina). Antes bien, podría decirse que es un tema cíclicamente recurrente, que sospechamos sigue un cierto patrón: en la medida en que en un determinado período la sociología se consolida y se legitima (epistemológicamente, institucionalmente) como un espacio crítico de producción de conocimiento, se plantea a continuación el problema "profesional", e incluso "laboral", de la aplicación de ese mismo conocimiento, de su pertinencia, de su relevancia, y en definitiva, de su capacidad para resolver problemas,

ya sea en el ámbito público en general, en el campo estatal, e incluso en el sector privado.

Por eso diríamos que se pueden señalar dos momentos en los que ese debate por la profesión sociológica se ha dado con especial intensidad. El primer momento se da entre mediados de los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando la inmensa obra de Germani y sus colaboradores ha dado ya buena parte de sus mejores frutos académicos, pero aparece con fuerza el problema de la inserción laboral de los graduados recientes. Por desgracia, como sabemos, esa discusión se cortó de manera tan abrupta como trágica con el golpe cívico-militar del 76. El segundo momento, a nuestro modo de ver, se da precisamente en tiempos recientes, cuando una serie de ensayos e investigaciones dan cuenta de diferentes inquietudes por el quehacer sociológico (Rubinich y Beltrán, 2010; Mancini Arcusín et al., 2020).

A modo de ejemplo, podemos citar un párrafo de un texto ya clásico de Eliseo Verón, publicado en 1968, con revisiones en 1969 y 1970, extremadamente crítico sobre la formación de los estudiantes en la carrera de Sociología de la UBA. Señala allí el autor:

> La formación de los estudiantes… ha tenido un énfasis académico, es decir, ha tendido a acentuar la preparación para la investigación científica dentro de las instituciones universitarias, antes que la preparación para la actividad profesional en el ámbito local, oficial o privado (empresas, industrias, etc.). Los estudiantes, al graduarse, están preparados para intervenir como personal subalterno en investigaciones científicas…, pero muy mal preparados para ocupar cargos profesionales en empresas o para realizar asesoramiento técnico en organismos oficiales (Verón, 1970, p. 183).

Aunque el texto de Verón es un ejemplo brillante de análisis, está fuertemente marcado por su conocido enfrentamiento teórico e ideológico con Germani, y también muestra —a nuestro juicio— evidentes signos de envejecimiento y de exageración.

¿En qué sentido exagera Verón? Aunque él afirma que los/as graduados/as de la carrera de Sociología de Germani en los años sesenta y setenta estaban mal preparados para la actividad profesional, la realidad es que muchos/as de ellos/as hicieron importantes contribuciones en el ámbito estatal. Se insertaron con éxito en oficinas de planificación, estadística, desarrollo social, educación y salud, entre otras áreas. Este auge en la inserción de sociólogos/as en el Estado fue notable con el arribo del peronismo al poder en 1973, sobre todo en la primera etapa, aunque luego sufrió los conocidos avatares de la derechización del gobierno que desembocaría en el quiebre institucional de 1976.[22]

Trazando un rápido paralelo entre esa historia y nuestra propia trayectoria, podríamos decir que una parte significativa de nuestros graduados y nuestras graduadas ha encontrado su lugar de inserción laboral en el Estado —nacional, provincial o municipal—, desarrollando una rica experiencia y conocimientos a lo largo de los últimos 25 años. En todo caso, uno de los desafíos que enfrentamos hoy consiste en poner en práctica los dispositivos curriculares para hacer recircular de manera continua esos saberes, esas ricas experiencias de gestión, entre las generaciones más jóvenes. En definitiva, el viejo y nuevo problema de vincular la producción de conocimiento con la toma de decisiones, para el cual la investigación señera de Bialet Massé constituye una referencia insoslayable.

En ese itinerario de recuperación de esta obra vale la pena finalizar estas páginas revisitando uno de los mayores elogios que tal vez se le puedan hacer a un funcionario público argentino, que también era un destacado docente universitario y un admirable investigador

[22] Aunque hay disponibles algunos materiales dispersos, creemos que todavía existe una interesante historia por contar sobre los sociólogos y las sociólogas que se desempeñaron en el Estado —en sus distintas áreas y niveles— durante aquellos convulsivos años.

social. Este reconocimiento no proviene de colegas, estudiantes o admiradores, sino de una empresa multinacional. Se trata de una esquela —rescatada por el historiador Javier Trímboli— elaborada por la empresa inglesa que explotaba la mina del Cerro Famatina, en La Rioja, ubicada a 4.600 metros sobre el nivel del mar. Bialet Massé, a los 58 años, con su cuerpo lacerado por diversos achaques, a pesar de su delicado estado de salud, decidió subir a la mina para inspeccionar por sí mismo las condiciones de trabajo. De hecho, esos padecimientos lo llevarían a la muerte apenas tres años después de presentado su *Informe*, sin haber podido apreciar los cambios en la legislación social que con tanto ahínco había impulsado.

La carta fue enviada a los ingenieros a cargo de la mina por parte de la gerencia de la empresa, y dice lo siguiente:

> Les hacemos llegar esta sucinta comunicación con el objeto de informarles que en los días subsiguientes visitará las instalaciones mineras un enviado del gobierno argentino, el señor Juan Bialet Massé. Hemos intentado desanimarlo acerca de la conveniencia de realizar el ascenso hasta las cumbres del Famatina, pero nuestro consejo no fue escuchado. El funcionario en cuestión se obstina en emprender esa marcha pues desea recorrer nuestras minas con el fin de informarse sobre las condiciones de vida de los trabajadores por nosotros empleados. Le hemos hecho entrega, en su momento, de un listado con los salarios correspondientes a cada categoría y oficio, pero éste no dejó satisfecha a su meticulosidad. No obstante haber dado muestras sobradas de nuestra disposición a la colaboración, insistió en su posición de verlo todo con sus propios ojos. Les rogamos, sepan recibirlo con la cortesía que debe distinguirnos. Sin embargo, dada la pretensión de este señor en entrometerse en asuntos que son de nuestra exclusiva incumbencia, nos vemos obligados a sugerirles, a disgusto, que hagan lo posible para que este celoso funcionario comprenda que, si nuestra empresa es extranjera en esta Nación, él es extranjero en nuestra empresa (Trímboli, 1999, p. 117).

Creemos que este es uno de los mejores elogios que se le puede dispensar a un docente universitario, a un investigador social y a un funcionario público: "celoso", "meticuloso", "obstinado" por conocer con "sus propios ojos" las terribles condiciones padecidas por los trabajadores en nuestro país, y a la vez comprometido en producir un conocimiento que pueda transformarse en acción estatal planificada, en mejora social, en política pública.

De este modo, leer en la actualidad el *Informe…* de Bialet Massé, discutirlo, criticarlo, en definitiva, usarlo como una obra clásica, y, por tanto, trabajarlo como un texto siempre contemporáneo, es una manera de repensar el siempre complejo vínculo entre saberes y políticas. Pero también es una apuesta según la cual un mejor conocimiento de nuestro pasado social, político e institucional puede ayudarnos a construir un mejor futuro.

Referencias bibliográficas

Alexander, J. C. (1989). *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis multidimensional.* Gedisa.

Alexander, J. C. (1990). La centralidad de los clásicos. En A. Giddens y J. Turner (Coords.), *La teoría social hoy*. Alianza Editorial.

Almaraz, J. (2013). *La Teoría Sociológica de Talcott Parsons*. CIS.

Bagú, S. (1969). *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*. Universidad Central de Venezuela.

Bayer, O. (18 de junio de 2006). La Argentina de Bialet Massé y la de hoy: Todo está como era entonces. *Página 12*, Suplemento RADAR.

Bialakowsky, A. L. y Martín, H. (1982). *Espectro ocupacional del licenciado en sociología en el medio profesional argentino*. Colegio de Graduados en Sociología.

Bialet Massé, J. (1904). *Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República*. Alfredo Grau Editora. https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Publicaciones%20P%C3%A1gina/Volumen1%20Bialet%20Mass%C3%A9.pdf

Blanco, A. (2006). *Razón y modernidad*. Siglo XXI.

Blois, J. P. (2018). *Medio siglo de sociología en la Argentina: Ciencia, profesión y política (1957-2007)*. Eudeba.

Borges, J. L. (23 de septiembre de 1985). *Conversación con el público de ESEADE*. https://borgestodoelanio.blogspot.com/2016/07/jorge-luis-borges-conversacion-con-el.html

Burawoy, M. (2005a). For Public Sociology. *American Sociological Review*, *70*(1), 4-28.

Burawoy, M. (2005b). Por una sociología pública. *Política y Sociedad*, *42*(1), 197-225. https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130197A/23044

Burawoy, M. (2021). *Public Sociology: Between Utopia and Anti-Utopia*. Polity Press.

Burawoy, M. (2022a). ¿Por qué es clásica la teoría clásica? Teorizando el canon y canonizando a Du Bois. *Revista CS*, (37), 253-274.

Burawoy, M. (2022b). El estado de la sociología estadounidense: De la crisis a la renovación. *Revista CS*, (37), 275-282.

Burawoy, M. (2024). *Public sociologies*. http://burawoy.berkeley.edu/PS.Webpage/ps.mainpage.htm

Camou, A. (2004). Algunas notas para pensar la enseñanza de la Sociología. *Cuestiones de Sociología*, (2), 297-308. https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn02a14

Camou, A. (2010). ¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica. *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*, (44), 61-78.

Camou, A. (2023). *Cuestiones de teoría social contemporánea*. Edulp. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/152117

Camou, A., Hang, J., Piovani, J. I. y Romero Marchesini, N. (2025). Una invitación, tres tiempos, numerosos desafíos. *Cuestiones De sociología*, (31), e190. https://doi.org/10.24215/23468904e190

Caravaca, J. (2018). Prebisch como prisma: El desarrollo económico a través de Raúl Prebisch. En C. Altamirano y A. Gorelik (Eds.), *La Argentina como problema: Visiones y pasiones* (pp. 189-203). Siglo XXI.

Connell, R. (1997). Why is Classical Theory Classical? *American Journal of Sociology*, *102*(6), 1511-1557.

Delich, F. (1977). *Crítica y autocrítica de la razón extraviada: 25 años de sociología*. El Cid Editor.

Despontín, L. A. (2007). *Derecho laboral*. Alción Editora.

Di Bello, M. E., Fernández Berdaguer, M. L. y Santos, J. (2011). Trayectorias educativas y laborales de los graduados de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. *Cuestiones de Sociología*, (7), 329-360. https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn07a15/4235

Germani, G. (1956). *La sociología científica*. UNAM.

Germani, A. (2004). *Gino Germani: del antifascismo a la sociología*. Taurus.

Giorgi, G. y Vila, E. (2019). Un caso desafiante de profesionalización: Las redes de la sociología argentina entre 1940 y 1955. *Temas sociológicos*, (25), 125-155. https://doi.org/10.29344/07196458.25.2166

González, H. (2000). *Historia crítica de la sociología argentina: Los raros, los clásicos, los científicos, los discrepantes*. Colihue.

González, J. V. (2006). *El juicio del siglo: 1910*. Eudelar.

González Bollo, H. (1999). *El nacimiento de la sociología empírica en la Argentina: El Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA) (1940-1955)*. Dunken.

Huber, N. E. (2007). *Juan Bialet Massé: Apuntes biográficos para un contexto de su vida y obra*. https://www.bialetmasse.com/BialetMassePrecursorCondicionesDelTrabajo/Bialet-T1-T1-Huber.htm

Iñigo Carrera, H. J. (1969). Juan Bialet Massé: Una batalla por el desarrollo y la justicia social. *Todo es historia*, Suplemento 20.

Izaguirre, I. (2005). Acerca de un maestro: Gino Germani, fundador de la sociología en Argentina. *Sociologías*, *7*(14), 492-503.

Jelin, E. y Torre, J. C. (2024). La conferencia dialogada: Una conversación sobre Gino Germani, las épocas, las huellas y las trayectorias. *Revista Sudamérica*, (20), 363-398. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/8041

Joas, H. y W. Knöbl (2016). *Teoría social: Veinte lecciones introductorias* [2011]. Akal.

Kuhn, T. S. (1985 [1962, 1970]). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Lagos, M., Fleitas, M. S. y Bovi, M. T. (Comps.), *A cien años del informe de Bialet Massé: El trabajo en la Argentina del siglo XX y albores del XXI*. Universidad Nacional de Jujuy.

Lasswell, H. D. (1992). La concepción emergente de las ciencias de las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Lee, A. McC. (1976). Sociology for Whom? *American Sociological Review*, (41), 925-936.

Lévi-Strauss, C. (1976). *Antropología estructural*. Eudeba.

Lynd, R. (1939). *Knowledge for What? The Place of Social Sciences in American Culture*. Princeton University Press.

Lipsky, M. (1969). Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy. En *Discussion Papers* (pp. 1-45). Institute for Research on Poverty. Disponible en https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf

Mancini, A. L. A., Civallero, C., Fissore, D., Garaventa, P., Lazarte, L. y Polo, M. A. (2020). Los primeros sociólogos y sociólogas y su inserción profesional en Argentina (1961-1990): Resultados y reflexiones de una experiencia de investigación. *Sudamérica* (13), 238-268. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4379

Marsal, J. F. (1963). *La sociología en la Argentina*. Fabril Editora.

Mendizábal, N. (2014). Estrategia teórico metodológica subyacente en el Informe sobre el Estado de las Clases Obreras Argentinas. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, *4*(2). https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecs_v04n02a05

Miranda Aranda, M. (2019). El pensar y hacer de Jane Addams. *Trabajo Social UNAM*, (17), 105-119. https://doi.org/10.22201/ents.20075987p.2018.17.69615

Murmis, M. y Bilbao, S. (2004). El Informe de Juan Bialet Massé: Cien años después. *Estudios del Trabajo*, (27), 113-149.

Murmis, M. (2010). *El mundo del trabajo: Juan Bialet Massé como precursor y contemporáneo*. UNGS.

Noé, A. (2005). *Utopía y desencanto*. Miño Dávila.

Panettieri, J. (1966). *Los trabajadores en tiempos de la inmigración masiva en Argentina (1870-1910)*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012a). *Los saberes del Estado*. Edhasa.

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012b). *Las Prácticas del Estado*. Edhasa.

Poviña, A. (1965). La sociología argentina. En G. Gurvitch y W. E. Moore (Coords.), *Sociología del siglo XX*. El Ateneo.

Rubinich, L. y Beltrán, G. (Eds.) (2010) ¿Qué hacen los *sociólogos?* Aurelia Rivera Libros.

Rubinich, L. (2011). La cuestión social en la visión de un burgués ilustrado. *Apuntes de investigación del CECYP*, *XV*(20), 185-192.

Sartori, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? Universidad de Columbia.

Trímboli, J. (1999). *Mil novecientos cuatro: Por el camino de Bialet Massé*. Colihue.

Verón, E. (1970). Ideología y producción de conocimientos sociológicos en América Latina. En A. Touraine, *Ciencias sociales: Ideología y realidad nacional*. Editorial Tiempo Contemporáneo.

Verón, E. (1974). *Imperialismo, lucha de clases y conocimiento: Veinticinco años de sociología en la Argentina*. Editorial Tiempo Contemporáneo.

Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas: La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Universidad de San Andrés / Editorial Sudamericana.

Desafíos analíticos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas

Leyla Chain

Presentación

En este capítulo nos proponemos considerar algunos desafíos analíticos y metodológicos que se presentan a la hora de estudiar políticas públicas, es decir, en el momento de avanzar en el análisis de ese espacio complejo en el que se traban las relaciones entre el Estado, la sociedad y las políticas. Especialmente en el marco del proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la Provincia de Buenos Aires", del que resultan algunos de los trabajos que este libro compila, hemos enfrentado sistemáticamente el reto de construir enfoques analíticos y metodológicos para abordar problemas que refieren a acciones de política pública pero que, a la vez, presentan diversidad empírica porque analizan políticas públicas sobre temáticas específicas, lo que abre un abanico de perspectivas que complejiza aún más el diseño de estrategias para su tratamiento. Por ejemplo, en esta compilación encontramos trabajos sobre políticas de religión, de cultura, de género, de bienestar laboral y de gestión del riesgo, entre otras, y cada uno de estos anclajes muestra una especificidad que requiere que los/as autores/as se esfuercen por dar cuenta de la bibliografía de referencia en esas temáticas y al mismo tiempo se ajusten al marco analítico compartido que los nuclea en el proyecto y en este libro en particular.

Partimos de ese marco compartido en los proyectos de investigación y desarrollo. Se trata, como indicó María Laura Pagani en la Introducción, de un enfoque sociopolítico e institucional de las políticas públicas que permite entender las decisiones tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración crítica y flexible del "ciclo de política pública", de modo de indagar en la trama sociohistórica y política que constituyen las cuestiones públicas. El esquema de análisis se resume en un enfoque que va de la sociedad al Estado —a través de la política— y del Estado a la sociedad —a través de las políticas—. Este circuito de ida y vuelta permite estudiar no solamente el papel de las organizaciones políticas y estatales en la elaboración de políticas, sino también la trama asociativa de la sociedad civil, en su doble papel de partícipes y/o destinatarios de las políticas públicas. Complementariamente, el proyecto tiene un interés por estudiar la vinculación entre la producción de conocimiento especializado y la elaboración de políticas públicas en diferentes instancias del Estado provincial bonaerense. El capítulo que escribe Antonio Camou examina la relación entre investigación social y aplicación del conocimiento en el ámbito estatal y nos invita a pensar el nexo entre la práctica pública y profesional de las ciencias sociales en general, y de la sociología en particular.

Desde este punto de vista, y retomando la propuesta inicial, vamos a organizar el texto a partir de tres desafíos analíticos y metodológicos que se presentan a la hora estudiar políticas públicas.

- En primer lugar, nos referimos a la dificultad para identificar, y por lo tanto definir, qué es una política pública (Oszlak y O'Donnell, 1995) y quiénes son sus actores principales, considerando especialmente el enfoque sociopolítico e institucional al que hicimos referencia (Camou y Chain, 2017).
- En segundo lugar, la identificación de los momentos del ciclo de la política, que, sin exacerbar su racionalidad, permiten indagar en

especificidades que complejizan el análisis, siempre a partir de una consideración crítica y flexible del ciclo (DeLeon, 1997), de modo de profundizar en la trama sociohistórica y política que constituyen las cuestiones públicas.

- En tercer lugar, la necesidad de reflexionar sobre las dinámicas específicas de los diferentes niveles de gobierno —municipal, provincial, nacional— y cómo algunas de esas dinámicas operan de forma transversal a las diferentes experiencias (Benton, 2003).

Para avanzar en la respuesta a estos retos, el esquema que proponemos es relativamente sencillo: acompañar la identificación de cada desafío con los aportes que nos brinda la bibliografía clásica del campo analítico de las políticas públicas que podemos identificar a partir de los trabajos fundacionales de Lasswell (1951 y 1971 en Aguilar Villanueva, 1993a). Como plantearon Subirats et al. (2008), este trabajo no pretende posicionarse como un aporte innovador, pero tampoco es una recopilación o síntesis de enfoques posibles. El punto central, como indicamos, es poner de manifiesto desafíos concretos que aparecen cuando intentamos delinear objetivos de investigación que involucran un curso de acción que se encara desde el Estado con la finalidad de resolver un problema público y, a la vez, sostener la importancia y la vigencia de los aportes clásicos para dar respuesta a los desafíos que resultan de estas iniciativas.

Los desafíos

Uno de los primeros interrogantes que se abren cuando comenzamos a sistematizar una investigación en políticas públicas es justamente determinar si el problema que nos proponemos analizar es o no una política pública. Esto podría resolverse en principio echando mano a las definiciones más difundidas, como la de Oszlak y O'Donnell (1995) que señalan que las políticas públicas "son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un

momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad" (p. 113), o a la de Aguilar Villanueva (2009) que entiende que una política pública es

> a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (p. 14).

Sin embargo, aunque las definiciones son útiles, no es sencilla la identificación de las acciones concretas que se ajustan a estas conceptualizaciones. Tal vez porque en muchas oportunidades diversas interpretaciones de estas definiciones refuerzan la idea de que una política pública implica una acción estatal compleja, acompañada de sofisticados documentos, grandes equipos de trabajo e importante financiamiento. Pero, en general —y esto mucho más a medida que baja la escala en el nivel de gestión— nos encontramos con acciones poco planificadas, que resultan de decisiones que parten del saber hacer y con fuerte voluntad de los recursos humanos involucrados.

Esto nos recuerda la tensión entre racionalismo e incrementalismo que planteó Lindblom (1992a) especialmente para pensar el proceso de toma de decisiones, pero que puede servirnos también para identificar acciones concretas de políticas públicas. Para Dente y Subirats (2014) las decisiones de política pública son los mecanismos de

elección entre alternativas para resolver un problema público "y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado" (p. 40). La toma de decisiones es un proceso complejo y las dificultades que aparecen son atribuidas usualmente al funcionamiento del sistema público. Sin embargo, los autores sostienen que en general esos llamados *vicios del sistema* no son más que características típicas de las democracias modernas y constituyen "los caminos habituales que uno encuentra cuando se quieren gobernar sociedades con un alto grado de diferenciación y de complejidad interna" (Dente y Subirats, 2014, p. 16).

Como indica Lindblom (1992a), el modelo conceptual racionalista o enfoque racional se caracteriza por un proceso mecánico de decisión de políticas que selecciona solo los medios que mejor cumplen los fines especificados y jerarquizados previamente. Intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por técnicas y métodos precisos que le ayuden a adoptar la mejor decisión. Para Lindblom, este método es difícil de aplicar ante la necesidad de resolver problemas complejos ya que supone capacidades intelectuales y fuentes de información que las personas no tienen, por lo que no es útil emplearlo como enfoque para elaborar/analizar políticas cuando el tiempo y el dinero son limitados. El autor indica que este método es el que utiliza el análisis científico convencional y es sinóptico por su pretensión de ser completo.

> Al no captar este punto, los analistas convencionales, que aspiran a la sinopsis, pero no conocen ninguna manera de acercarse a ella, terminarán en esquemas peores de análisis y decisión que aquellos que, con los ojos abiertos, albergan el ideal guía del análisis estratégico (Lindblom, 1992b, p. 232).

El modelo que Lindblom (1992a) propone para contrastar con el modelo racional-exhaustivo u omnicomprehensivo es el método de las comparaciones limitadas sucesivas o incrementalismo. Los deci-

sores/analistas incrementalistas determinan los problemas públicos y las actuaciones de la administración como algo más abstracto, fragmentado e incomprensible, donde lo más importante es la relación entre los distintos niveles de gobierno y la divergencia de intereses. Para el autor, la interacción política entre los individuos y los grupos sociales es el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas. El análisis adquiere así otro significado, ya que no es la alternativa al juego político —como indica el modo racional— sino una parte de ese juego. En este modelo las decisiones son el resultado de una larga cadena de decisiones anteriores con sus aciertos y errores, ampliando así las capacidades de controlar el error y lograr el triunfo. Las decisiones son viables porque se basan en una larga secuencia de cambios incrementales.

En cuanto a los inconvenientes que puede presentar el método de las comparaciones sucesivas —que Lindblom (1992a) defiende por ser más realista para aplicar a la solución de problemas complejos—, el autor señala que el método no tiene un mecanismo interno que garantice que se resguardan todos los valores importantes y que puede llevar al decisor a no tomar en cuenta políticas excelentes solamente porque la cadena de los pasos sucesivos de las políticas no las contempla.

> La elección entre la sinopsis y el incrementalismo desarticulado —o entre la sinopsis y cualquier forma de análisis estratégico— es simplemente elegir entre la incompletitud mal planeada, con frecuencia fortuita, por una parte, y la incompletitud deliberada, planeada, por otra (Lindblom, 1992b, p. 235).

El enfoque de Lidblom (1992a, 1992b) es útil para elaborar/analizar y —podemos agregar— definir e identificar acciones de política pública como objetos de estudio puesto que nos permite entender que una política pública no se ajusta necesariamente a esa concepción sistemática y compleja, altamente planificada y documentada, que se

asimila con el modelo racional discutido por Lindblom (1992a). Asimismo, el enfoque nos permite entender que una investigación interesada en las políticas públicas no necesariamente tiene que recortar un problema centrado en una acción de política pública, sino que puede orientarse al análisis de elementos conexos al proceso de decisión, como aparece en los trabajos de Agustina Chielli y Eray Arce incluidos en este libro.

Un segundo desafío surge con la identificación de los momentos del ciclo de la política, que, sin exacerbar su racionalidad, permiten indagar en especificidades que complejizan el análisis, siempre a partir de una consideración crítica y flexible del ciclo (DeLeon, 1997), de modo de profundizar en la trama sociohistórica y política que constituyen las cuestiones públicas. Para analizar este punto es conveniente recordar los dos trabajos paradigmáticos de Harold Lasswell (1951 y 1971) incluidos luego en su versión en español en la compilación de Aguilar Villanueva *Antología de Políticas Públicas* (1993a). En el estudio introductorio de la compilación *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1993b), el autor muestra cómo son dominantes en los estudios sobre políticas los enfoques que las entienden como un proceso que se desarrolla por etapas, y que cada etapa tiene sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. Podemos ver estos enfoques resumidos en la **Tabla 1**.

Tabla1. Enfoques y definiciones sobre las políticas públicas

Autor/es	Enfoque
Harold D. Lasswell	Refiere a "modelo del proceso de decisión" entendido como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados": inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación.
Peter DeLeon y Garry D. Brewer	Reelaboraron ligeramente la propuesta de Lasswell en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación
May y Wildavsky	Prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.
Hogwood y Gunn	Hablan de un "marco de análisis", útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría nueve etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política.
Anderson	Divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar Villanueva (1993b).

Aguilar Villanueva (1993b) señala que a pesar de los diferentes términos utilizados por esto autores

> todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (p. 16).

Estas visiones de las políticas como procesos han llevado a que las etapas recibieran un exagerado énfasis, interpretándolas a menudo como recetas sobre cómo hacer una buena política pública. Sin embargo, la identificación de las etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o destacar la racionalidad en la formulación de una política ya que suele haber solapamiento entre las mismas, retrocesos, etc.

Por su parte, Lasswell, en sus dos trabajos pioneros —*La orientación hacia las políticas* (1951) y *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (1971)— enfoca el análisis de las políticas públicas hacia la relación entre conocimiento y toma de decisiones. Estas ciencias de las políticas presentan tres características básicas: las decisiones que se toman son parte de un proceso social mayor (consideración por el contexto); esas decisiones se orientan al esclarecimiento de problemas, y los métodos utilizados son múltiples y diversos. Para DeLeón (1997), a partir de estas dos orientaciones de las ciencias de las políticas, Lasswell concibió un mapa conceptual de las principales fases o etapas del proceso de las políticas, que resumen en estos momentos el proceso de decisión: iniciación, estimación, selección, implantación, evaluación y terminación. Los seguidores de Lasswell se dividieron en dos corrientes: una sinóptica (Edward S. Quade, Yehezkel Dror), formada por racionalistas puros y maximizadores, y una antisinóptica (Lindblom, Wildavsky), integrada por racionalistas limitados e incrementalistas. Pero las dos corrientes se encontraron con dificultades para traducir su saber experto en decisiones y tuvieron que reconsiderar algunos de sus planteos originales.

En ese contexto, DeLeon (1997) revisa la crítica que formuló Sabatier a fines de la década de 1980, fundamentada en los siguientes aspectos: que el modelo por etapas no es causal, no permite ni predecir ni comprender cómo una etapa lleva a la otra; no brinda un punto de partida claro para contrastar hipótesis empíricas; es impreciso des-

criptivamente; supone un enfoque legista y de arriba hacia abajo y una unidad temporal que niega las relaciones intergubernamentales, y —un aspecto fundamental para los fines de nuestro estudio— no permite integrar los análisis de las políticas y el aprendizaje orientados por las políticas. El autor reconoce que las críticas de Sabatier estaban bien formuladas, pero entiende que no necesariamente se ajustaban a lo que el modelo por etapas postulaba. En este sentido,

> antes de desechar un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas (DeLeon, 1997, p. 15).

Consideramos conveniente retomar los momentos del ciclo de las políticas públicas con fines analíticos para poder dar cuenta de las especificidades de cada momento y, especialmente, incorporar la consideración de los momentos del ciclo como una forma de organizar la definición de los problemas de investigación. Asimismo, esto puede permitirnos incluso analizar políticas que no atravesaron todos los momentos (por caso, un curso de acción que no logró implementarse). Como ejemplo podemos citar el trabajo de Andrea Suárez Maestre, Camila Díaz y Víctor Somoza Sánchez sobre las mesas de trabajo para la Gestión de Riesgos de Desastres que aparece más adelante en esta compilación.

Por último, otro desafío aparece con las dinámicas específicas de los diferentes niveles de gobierno —municipal, provincial, nacional— y concretamente con la pregunta sobre cómo algunas de esas dinámicas operan de forma transversal a las diferentes experiencias. Este

punto en particular tiene que ver con uno de los aspectos de la paradoja bonaerense que articula esta compilación y se refiere tanto a la situación política como económica de nuestra provincia en el cuadro del desequilibrado federalismo que caracteriza a la Argentina. Como sostiene Benton (2003), estudios académicos que comienza a proliferar a partir de los años 2000 muestran que, si bien tradicionalmente se concebía al federalismo argentino como un sistema débil, en la actualidad podemos comprender que la mayor parte de la contienda electoral ocurre en las provincias, incluso la que afecta al gobierno nacional. Para Cetrángolo y Jiménez (2004), en la organización del federalismo argentino, el gobierno federal

> tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social. Como consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que permitió distintos procesos de reasignación de funciones en las últimas décadas. Esos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación nación-provincias-municipios (pp. 118 y 119).

Esa relación compleja entre niveles a la que refieren Cetrángolo y Jiménez (2004) se explica fundamentalmente por los fuertes conflictos distributivos e impacta de manera directa en la realización de políticas públicas tanto en el nivel central como local. Aunque esto es algo característico del sistema, la PBA tiene particularidades diferenciales con respecto al resto de las provincias argentinas. La singularidad de Buenos Aires la ubica en una posición destacada "en prácticamente todos los planos de la vida social, económica y política del país" (Pereyra, 2016, p. 21). Para Ollier (2010), existe en Argentina una

particular imbricación entre el nivel provincial bonaerense y el ámbito nacional. En este sentido,

> mientras el sistema político nacional se ve afectado por un fenómeno de territorialización o provincialización, que presupone una mayor fortaleza de los gobernadores, Buenos Aires sufre, al mismo tiempo, un marcado proceso de "nacionalización"; esto es, un impacto decisivo de la política nacional en su territorio (p. 15).

Los electores bonaerenses representaban en 2023 el 37,75% del padrón, convirtiendo a la provincia —al menos en lo que a la contienda política se refiere— en el escenario central donde se juega la madre de todas las batallas.

Un elemento para tener en cuenta en este sentido es lo que Wright (1997) llama relaciones intergubernamentales, en referencia a las interacciones entre las unidades gubernamentales de los diferentes niveles en un sistema federal. Chiara (2016) agrega que este tipo de relaciones conforman una "arena sumamente compleja y poco visibilizada que ocupa gran parte del tiempo de los gestores" (p. 64). Asimismo, para la autora, esa complejidad es lo que define la dinámica intergubernamental y nos motiva a preguntarnos por los posibles mecanismos políticos y técnicos para canalizar las tensiones y los conflictos entre niveles de gobierno.

En lo que respecta a las tensiones vinculadas al nivel municipal en el que en general se ejecutan políticas que "bajan" de niveles superiores, es tal vez donde el desafío planteado al inicio —es decir, el de la definición o identificación de una política pública— se hace más complejo. Más allá de las debilidades de los municipios argentinos (García Delgado, 1997), el punto aquí tiene que ver con la dificultad de definir políticas públicas o, más precisamente, acciones de política pública que complementan procesos de decisión que no se definen en el nivel municipal. Sin embargo, como mostraron Chiara y Di Virgilio (2005), en algunos casos es posible identificar un "régimen

local de implementación" que hace del espacio municipal un ámbito donde pueden transformarse las políticas públicas diseñadas en el nivel central. De modo que es necesario cuestionar los análisis que suponen cierta independencia de la reforma estatal con respecto a la naturaleza de la organización social y la política preexistente. Esto nos muestra, como señalamos en el caso de las provincias argentinas, el desafío que presentan las particularidades de la escala de gobierno en el régimen político argentino y cómo esas particularidades obligan a quienes estudian políticas públicas a considerar esta variable como un elemento central del análisis. Es interesante en este sentido el trabajo que presenta Pilar García Bossio sobre las cuestiones de interjurisdicción en el caso de las políticas de religión.

Reflexiones finales

En estas reflexiones finales planteamos algunos interrogantes adicionales que tienen que ver más específicamente con cuestiones metodológicas y pueden considerarse transversales a los tres desafíos que presentamos. Como dijimos al inicio, en el marco del proyecto de investigación compartido hemos enfrentado sistemáticamente el reto de construir enfoques analíticos y metodológicos para abordar problemas que refieren a acciones de política pública, pero, a la vez, presentan diversidad empírica, lo que nos confronta con la necesidad de dar cuenta de los debates centrales de cada temática y al mismo tiempo enmarcarse en el enfoque compartido sobre el análisis de políticas públicas.

Al igual que en el caso de otros problemas de investigación en ciencias sociales, para el análisis de políticas públicas retomamos la metodología de la investigación social que nos permite definir problemas y elaborar estrategias para estudiarlos (Cea D'Ancona, 1996; Marradi, Archenti y Piovani, 2007; Vasilachis de Gialdino, 2006; Wainerman y Sautú, 1998). Pero más allá de las pautas generales que organizan metodológicamente estos estudios en ciencias sociales,

cada campo analítico presenta particularidades que requieren ciertas adaptaciones de esa metodología.

No obstante, si hablamos de campos analíticos, debemos decir que el de las políticas públicas presenta singularidades. Como señala Muller (2002), el estudio de las políticas públicas pensado como una disciplina específica "tropieza de forma inevitable contra los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace" (p. 23). Asimismo, los desafíos mencionados suman una complejidad que dificulta las formas de operacionalización de los conceptos específicos que permiten leer y analizar acciones concretas de política pública (o temas derivados de esas acciones) y muchas veces relegan los elementos centrales del esquema de las políticas públicas hasta el punto de diluirse en investigaciones que finalmente se enmarcan en enfoques teóricos muy diversos.

También, creemos necesario mencionar el conflicto que implica para el analista de las políticas la pertenencia en ciertos casos a espacios de decisión, implementación, evaluación y/o militancia y la necesidad de distanciarse críticamente del objeto de estudio. Esto supone romper la dicotomía habitual entre investigador e informante (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1985) garantizando a la vez un proceso crítico sostenido en una vigilancia epistemológica constante que, como principio metodológico, debe acompañar todas las investigaciones. Sin embargo, como hemos mostrado en este trabajo, la dicotomía investigador/informante adquiere un matiz especial en las investigaciones en políticas públicas. Los trabajos sobre experiencias en áreas estatales incluidos en esta compilación, como los de Ferrea-Monteverde y Gargaglione, entre otros, dan cuenta de esta tensión y muestran a la vez la riqueza de la doble pertenencia —a ámbitos de producción de conocimiento y de gestión estatal— de quienes escriben.

Para cerrar, debemos señalar que, si bien sostenemos la importancia y la vigencia de los aportes clásicos para dar respuesta a los de-

safíos concretos que aparecen cuando estudiamos políticas públicas, las contribuciones presentadas en este libro nos muestran también la riqueza de los estudios empíricos para avanzar en el diseño de investigaciones que logren una comprensión más compleja de los problemas públicos y, eventualmente, intervenciones que propicien mejores condiciones de desarrollo.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993a). *Antología de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1993b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y C. Vidal Garza, *Política Pública y Democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. Editorial Porrúa.

Benton, A. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, *X*(1), 103-137.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. C. y Passeron, J. C. (1985). *El oficio de sociólogo*. Siglo XXI.

Camou, A. y Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: El caso de los economistas en el gobierno (pp. 15-52). En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s) ; 1). https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

Cea D'Ancona, M. A. (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis.

Chiara, M. (2016). Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: Políticas de salud en

Argentina (2008-2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 5*(10), 61-85. https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1016

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. UNGS / Prometeo Libros.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (84), 117-133.

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública, VI*(1), 5-17.

Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.

García Delgado, D. (Ed.). (1997). *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. UBA.

Lindblom, C. (1992a). La ciencia de "salir del paso". En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, C. (1992b). Todavía tratando de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé.

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional.* UNSAM Edita.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, *2*(4), 99-128. https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf

Pereyra, E. (2016). La Provincia de Buenos Aires: Rasgos estructurales e históricos. En J. Bertranou, F., Isuani y Pereyra, E. (Eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires*. UNGS.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ariel.

Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Wainerman, C. y Sautú, R. (1998). *La Trastienda de la Investigación*. Editorial Belgrano.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

La sociología en el Estado: Producción de conocimiento para la gestión pública

Agustina Chielli

Introducción

Estado, datos y políticas públicas parecen ir de la mano. En los últimos años se comenzó a otorgar mayor importancia a la producción de información para la gestión o a la "gestión basada en evidencia" (Jaime y Vaca Ávila, 2017). Así, el Estado emergió como un ámbito productor de saberes estadísticos orientados a fortalecer la gestión y los procesos de políticas. Actualmente es común encontrar en el aparato estatal áreas abocadas a la recolección, consolidación, procesamiento, análisis, presentación y publicación de resultados,[1] así como también a la difusión pública y acceso abierto de dicha información a la ciudadanía. Contar con evidencia que respalde estos procesos de gestión de políticas públicas se volvió una cuestión cada vez más importante para justificar decisiones sobre el diseño y la implementación de las mismas, y asimismo para rendir cuentas a la sociedad, para lo que fue necesario generar estadísticas confiables e institucionalizar el procedimiento de generación de saberes (Lede, 2024; Pagani, 2024). En este marco, la sociología como disciplina también cobró un papel central, dado que existe una importante presencia de profesionales que

[1] Véase en este libro el capítulo de Pagani La información en el Estado y el desarrollo de políticas públicas.

trabajan en el Estado, y que se abocan a tareas vinculadas al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para lo que en su desempeño diario utilizan datos que producen en y desde el aparato estatal, institucionalizando saberes y estrategias de generación de información buscando que sea metodológicamente consistente (Bogani y Saguier, 2025).

En el marco de la vinculación entre el Estado, la producción de información y la gestión pública nos interrogamos acerca del rol de la Universidad, un actor que por su extensa trayectoria en el campo de la investigación tiene capacidad y herramientas para influir en este proceso, tanto a través de la elaboración de datos basados en evidencia y metodologías sólidas sobre las políticas públicas como de la formación de profesionales orientada al desarrollo laboral en el ámbito estatal; este último, el caso de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, carrera que hemos seleccionado para el presente análisis.

Como veremos a lo largo del capítulo, ambos espacios generan datos orientados a la gestión, con la pretensión de permear las prácticas estatales y que estas se basen en metodologías consistentes. Pero ¿los datos que produce el Estado son confiables? ¿Los conocimientos generados desde los ámbitos académicos influyen realmente sobre el curso de las políticas públicas? ¿El Estado y las universidades dialogan entre sí para retroalimentar saberes, producir datos o formar profesionales? ¿Qué disciplinas generan datos para la gestión desde el propio Estado? ¿Qué puede aportar la sociología a la gestión pública? ¿La academia y el Estado comparten criterios de rigurosidad metodológica al momento de generar datos? ¿La Universidad busca intervenir en el proceso de políticas públicas? ¿Es un objetivo de la Universidad influir en la gestión de las políticas públicas?

Estas y muchas preguntas más guiarán el recorrido de este capítulo, como invitación a reflexionar sobre el proceso de producción de datos en el Estado y la academia, el vínculo e intercambio que existe

(o no) entre ambos espacios con el objetivo de retroalimentar saberes —teóricos y propios de la práctica profesional—, y los aportes que la sociología puede hacer a esa generación de saberes no solo desde la academia sino desde el propio Estado.

Como caso de estudio para analizar estos vínculos o desencuentros entre ambos espacios se hará mención a las prácticas de formación en investigación para estudiantes avanzadxs de la carrera de Sociología de la UNLP que se desarrollaron en el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual[2] de la provincia de Buenos Aires en el año 2022. De esta manera, situaremos una experiencia concreta de producción de datos para la gestión desde el Estado en articulación con la academia.

Las políticas públicas constituyen un campo de interconexión no solo entre la sociedad y el Estado, sino también entre el Estado y las universidades. Esta relación no se limita a la producción académica sobre gestión, organización estatal o diseño de políticas, además se materializa en la trayectoria profesional de muchxs egresadxs de universidades nacionales y extranjeras, quienes se desempeñan laboralmente en distintas áreas del aparato estatal vinculadas a esas temáticas. Este capítulo propone reflexionar sobre esa articulación: por un lado, en torno a la generación de saberes sobre políticas públicas tanto en el ámbito académico como en el estatal, y por otro, en relación con el modo en que lxs graduadxs universitarios participan cotidianamente en la gestión y producción de conocimiento desde el propio Estado, con herramientas y procesos de creación de evidencia metodológicamente consistentes.

"Gestionar sabiendo" y "saber gestionar"

Autores como Plotkin y Zimmerman (2013) y Bohovlasky y Soprano (2010) proponen en sus trabajos pensar, entender y teorizar al

[2] En el año 2024 cambió su nombre de Ministerio de Mujeres y Diversidad.

Estado desde una perspectiva que lo "despersonalice", es decir, que deje de concebirlo como un actor único, unívoco, libre de conflictos, disputas y tensiones en su interior, como una entidad petrificada, ajena al cambio, coherente, racional y homogénea. En su lugar, sugieren "humanizarlo", en el sentido de identificar a las personas que forman parte de él, en un intento por visibilizar las relaciones que entabla con otros actores sociales, lo cual habilita a concebir de manera situada y comprehensiva la inserción y desarrollo profesional de sus actores, así como también los procesos de política y toma de decisiones (Paura, 2020). En este sentido, los mencionados autores postulan que el Estado se volvió receptivo a las diversas y cambiantes demandas sociales y a los saberes producidos en y desde otros espacios —como los académicos—, al tiempo que produce un saber específico.

Aguilar Villanueva (1993) reconoce que las relaciones cotidianas que se tejen entre la sociedad y el Estado se presentan bajo la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones. El gobierno, al hacerse cargo de los pedidos de la sociedad civil y al entenderse como encargado de darles respuesta, desplazó la "política" hacia las "políticas", lo que devino en una interdependencia consolidada entre política y administración. Fue así como emergió una nueva figura, la del "político" de "políticas", que prontamente reconoció la necesidad de contar con conocimientos orientados, aplicados y específicos para representar los intereses de la sociedad y dar respuesta a los mismos, en un contexto cada vez más complejo y especializado (Aguilar Villanueva, 1993).

Actualmente, un considerable número de áreas del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires[3] produce información estadística, poniendo en marcha un proceso que va desde la recolección, consolidación, procesamiento y análisis, hasta la producción y publicación de informes (Lede, 2024). Esta información se utiliza mayoritariamente

[3] Son 54 áreas de 20 organismos provinciales (Lede, 2024).

para la planificación, diseño, fundamentación y/o evaluación de políticas públicas, a la vez que para generar diagnósticos que permitan conocer la realidad sobre la que se interviene y las demandas sociales ancladas en la agenda pública; legitimar procesos de toma de decisión basados en evidencia; rendir cuentas a la sociedad de las políticas y/o programas implementados; reorientar cursos de políticas; acercar a la sociedad esa información para transparentar las acciones de gobierno, etc. Por lo tanto, estas instancias no representan solamente un proceso técnico, sino que cumplen también una función política (Pagani, 2020).

Estas acciones de generación de saberes que se llevan adelante desde el Estado permiten pensar la gestión de las políticas públicas como un proceso no escindido de los espacios, estrategias y lógicas de investigación (Bonicatto, 2019). Una investigación orientada a producir conocimientos sobre el diseño e implementación de las políticas públicas con miras a fortalecer los procesos de toma de decisiones estatales.

La producción de conocimiento sobre la planificación, diseño y gestión de políticas públicas puede pensarse a partir del concepto Investigación-Gestión (I+G) que integra el "saber del hacer" y el "hacer del saber" (Bonicatto, 2019). Es decir, persigue la producción de insumos de calidad para aplicar a los propios procesos de diseño e implementación de la política. Los equipos a cargo de la gestión de políticas públicas sostienen espacios de reflexión sistematizada acerca de sus acciones y políticas, adoptando un diseño metodológico pertinente que garantice en simultáneo la producción de conocimiento para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable.[4] Esta propuesta invita a entender al Estado como generador de información de calidad y a sus técnicos como funcionarixs públicxs que investigan.

[4] Ejemplo de esta afirmación podemos encontrar en la sección *Experiencias* de esta publicación.

En este sentido, la investigación se convierte en parte constitutiva de la gestión, que busca acreditar y validar un tipo de conocimiento sobre la base de métodos construidos o a construirse que permitan que los hallazgos sean validados (Bonicatto, 2019). Especialmente en la práctica, la etapa de diagnóstico o de evaluación de políticas públicas asume estas características.

Nirenberg (2009) sostiene que, si bien la evaluación posee múltiples aplicaciones y puede perseguir diferentes propósitos, lo que busca es "pensar sobre el hacer". Su orientación al aprendizaje y la producción de información útil, pertinente y de calidad para la gestión de las políticas públicas contribuye a identificar errores, limitaciones y problemas que obstaculizan la acción, a perfeccionar las intervenciones y respuestas, a aprender de la práctica —ya sea de sus aciertos y errores como de sus efectos no previstos, deseados y/o buscados—, al reconocimiento del esfuerzo y trabajo realizado y de lxs actorxs participantes del proceso. De este modo, la información se convierte en una herramienta de gestión, que toma como fin emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades y los resultados —presumibles, buscados o concretados— de las intervenciones sociales, y formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción propuesta o en curso y mejorar la acción futura. La evaluación puede ser definida entonces como una actividad programada de reflexión sobre la acción (Nirenberg, 2009). Según la autora, para lograr estos objetivos se vuelve necesario que la evaluación sea llevada a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de la información que permitan contar con datos pertinentes, metodológicamente consistentes y oportunos.

Pero no solo el Estado identificó la necesidad de producir datos para gestionar sus políticas: el ámbito académico se constituyó también en uno de los centros de producción de conocimiento interesado en estas cuestiones, teniendo presente que existen diversos modos y

espacios donde se elabora conocimiento acerca de las cuestiones públicas y utilizando muchas veces como fuente, los datos e información generados desde el propio ámbito estatal.

En este sentido, el Estado —es decir, su funcionamiento, organización, relación con otros actores y, especialmente, sus políticas— se constituyeron como objeto de estudio de múltiples trabajos de investigación impulsados desde la academia, que propusieron una lectura crítica sobre el funcionamiento estatal y el desempeño de sus políticas públicas (Camou y Pagani, 2017). Lxs intelectuales expertxs comenzaron a operar y participar de la identificación, descripción, análisis, problematización, conceptualización y explicación de diversos fenómenos inscriptos en la sociedad y el ámbito estatal, con el objetivo de detectar y definir problemas, proponer posibles respuestas, identificar fallas en las políticas implementadas, etc. La gestión de las organizaciones públicas emergió, así, como un motivo de preocupación de muchxs actores del mundo académico, que en su trabajo diario identifican como objeto de estudio y/o intervención a los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas (Bonicatto, Iparraguirre y Fernández, 2020).

En resumen, se trata de investigaciones orientadas a potenciar las capacidades estatales desde la propia investigación académica. La pertinencia de tales investigaciones desarrolladas desde ese campo no reside únicamente en el interés teórico de lxs académicxs por estas temáticas, ni en el amplio reconocimiento de sus criterios metodológicos, sino también en el hecho de que las universidades forman profesionales que en muchos casos se desempeñan en el Estado, especialmente en la gestión de políticas públicas, realizando investigaciones pero desde el propio Estado, para generar datos e información que les permitan diseñar políticas públicas, realizar diagnósticos, evaluar líneas de acción, etc. En numerosas ocasiones, estos profesionales mantienen una doble pertenencia y participan tanto en el ámbito

académico como en el estatal, por lo que sus trayectorias laborales se combinan y potencian.

Esta producción de saberes académicos puede pensarse sobre la base del concepto de "conocimiento orientado a la política" (COP), que refiere a un tipo de conocimiento enmarcado dentro de la investigación social aplicada o de desarrollo, elaborado con el objetivo de influir sobre los procesos de producción, diseño, sistematización, evaluación y seguimiento de políticas, junto a la difusión de conocimiento para su formulación, con pretensiones de incidir en la opinión pública o sobre un sector en particular (Palamidessi et al., 2017). Desde los espacios académicos se pretende producir saberes que logren una aplicación o influencia significativa sobre las políticas públicas y las prácticas estatales, por lo que han sabido articularse con el Estado, sus demandas y sus necesidades de conocimiento experto (Camou y Chain, 2017). En general, estos espacios suelen intervenir en las etapas de diagnóstico o evaluación de las políticas públicas.

La producción de estos saberes devino en reflexiones sobre la relación entre el conocimiento científico, los saberes generados desde el Estado y la toma de decisiones estatales, y la potencialidad de retroalimentación entre ambas esferas. Siguiendo a un clásico teórico sobre el tema como es Lasswell (citado en Camou y Chain, 2017), podemos clasificarlos en conocimientos producidos "en" el proceso de decisión (knowledge in) y "del" proceso de decisión (knowledge of). El primero se orienta a proponer líneas de acción sobre una determinada problemática, considerando la definición, identificación y evaluación de las mejores vías para lograrlo. Este tipo de conocimiento se produce en tiempo real —es decir, en el tiempo en que la gestión ocurre— y sus productores están directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. Por ello, el Estado —sus diferentes áreas, dependencias, organismos— es el principal productor de este tipo de conocimiento.

En cambio, el segundo se constituye a partir de estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del propio proceso de elaboración y puesta en marcha de políticas. A diferencia del anterior, su producción es independiente del tiempo real en que transcurre la gestión de las mismas y su puesta en acción, sumado a que mantiene cierta distancia crítica con el proceso de toma de decisiones. Los ámbitos académicos se posicionan como los principales espacios de producción de este tipo de saberes. Esta movilización del conocimiento en el ámbito académico se encuentra vinculada con la necesidad de reconocer, definir y explicar problemas en paralelo al establecimiento de criterios y procedimientos para su abordaje y resolución.

Estos procesos contribuyen entonces a explicar tanto el crecimiento de la investigación social con pretensiones de incidir en la toma de decisiones, como el de la cientifización de los procesos de políticas —no libres de tensiones—. Como se mencionó, en el Estado se producen saberes orientados a la resolución de problemas, elaboración de políticas y toma de decisiones, que pueden pensarse en su articulación o tensión con los provenientes del espacio académico junto a sus procesos de sistematización, institucionalización y profesionalización en el ámbito público. De esta manera, las políticas públicas pueden definirse como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre diversos actores, instituciones y saberes.

Esto habilita preguntarnos por la manera en que el Estado produce datos para la gestión y cómo son utilizados para retroalimentar sus políticas públicas y cursos de acción; por la medida en que el conocimiento académico influye en los procesos de toma de decisión y cómo el Estado utiliza ese conocimiento para delinear sus políticas —y cómo influye en su producción y difusión—, y por la forma en que lxs profesionales participan de las decisiones políticas y legitiman sus discursos, visiones, recomendaciones fuera del ámbito académico.

En el marco de este capítulo se pone en discusión la idea de que el saber científico llega al campo estatal como un conjunto de opciones teóricas neutrales y objetivas, de las cuales solo resta elegir la mejor y aplicarla en la práctica de la gestión. Quienes trabajan en el Estado tienen en distinta medida una implicación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. En palabras de Abad y Cantarelli (2010), tienen una responsabilidad político-estatal. Por ello resulta central pensar la formación de agentes y gestores estatales no agotada solo en saberes técnicos y teóricos, sino contemplando recursos normativos, organizativos y conceptuales capaces de producir una subjetividad estatal, una identidad ética-política (Cormick, 26 de noviembre de 2019).

En esta línea, varixs autores coinciden en la importancia de la formalización y profesionalización de trabajadores estatales, destacando el rol crucial de las universidades en la formación (Pereyra, 2024; Cormick, 26 de noviembre de 2019) y reflexionan sobre los puntos de encuentro —y desencuentro— de las formaciones de grado con los saberes y habilidades demandados por la administración pública.

Encuentros y desencuentros entre el Estado y la Academia: Aproximaciones desde la sociología

Si bien tanto el Estado como la academia son productores de datos sobre la realidad en la que se implementan las políticas públicas, se llevan adelante los procesos de gestión pública, se ejecuta la planificación y evaluación de políticas, entre otras acciones, el mayor desafío reside en poder articular ambos conocimientos para retroalimentarlos y fortalecerlos. Ello se debe a un conjunto de obstáculos propios de las lógicas de funcionamiento y organización de cada campo, que tienden a desvincularlos y vuelve difícil una articulación sistemática y sostenible en el tiempo.

Estos ámbitos presentan un tamaño y un alcance dispares; demandan tareas, saberes y ritmos de trabajo diferentes; cuentan con

sus propias formalidades para el ingreso; con sus organigramas particulares; con recursos diversos; persiguen orientaciones específicas; ofrecen desafíos e incentivos disímiles, entre otras cuestiones (Blois, 2013). Pero especialmente, presentan distintas lógicas de producción de conocimientos respecto a la dimensión temporal, los orígenes y propósitos de las investigaciones, sus objetivos, el uso y difusión de la información, las perspectivas metodológicas adoptadas y/o los condicionantes institucionales (Pagani y Arce, 2020). Los procesos de cientifización y condicionantes institucionales de los espacios académicos contribuyen generalmente a alejar a sus miembrxs de la turbulenta arena política y de sus lógicas de funcionamiento, desvinculando muchas veces las esferas de trabajo y práctica científica de lxs profesionales. Y a la inversa, la gestión pública marcada por condicionantes políticos, temporales y organizacionales particulares también tiende a desvincularse en materia de producción de saberes de la academia.

Como se mencionó, la producción de datos en el Estado está orientada a generar información para el fortalecimiento de la gestión y las capacidades estatales. Se trata de una investigación para la evaluación como parte indisociable del diseño e implementación de las políticas públicas y la toma de decisiones. Por su parte, las investigaciones académicas aparecen generalmente desvinculadas de la agenda pública y se orientan más a conocer, describir o analizar esos procesos de políticas, y quedan desvinculadas del proceso y tiempo en que ocurre la gestión.

Estas particularidades de cada campo generalmente favorecen más su alejamiento que el trabajo conjunto entre ambos espacios (Pagani y Arce, 2020). Las lógicas de funcionamiento propias de cada esfera generan una tensión entre la —supuesta o pretendida— autonomía de la investigación científica y su vinculación con la agenda estatal y las demandas sociales (Niro y Aguerre, 2020).

Si bien una cantidad significativa de trabajos ha aportado a la identificación, descripción y explicación de distintos fenómenos del ámbito público estatal, las experiencias colaborativas entre ambos espacios en la generación de conocimientos han sido menores, y más difícil aún es que sean capaces de permear las prácticas estatales (Camou y Chain, 2017). Esto es, que sean concebidos más allá de un producto cristalizado en un informe o una estadística para que contribuya sistemática e institucionalmente a la formulación de las políticas y datos de calidad para dicho proceso.

En especial se produce una inevitable escisión entre los tiempos de la gestión y los tiempos de producción y construcción de saberes. Desde la academia se analizan políticas públicas, se elaboran diagnósticos sobre su funcionamiento, se identifican limitaciones y fortalezas en su desarrollo, se dialoga y se intercambian opiniones y saberes con otrxs académicxs, se participa de jornadas y congresos para socializar estas producciones, se promueven ciclos de charla y lectura, se presentan proyectos de investigación sobre estos temas, se divulga la información, etc. Empero, los tiempos que demandan estas actividades no siempre se corresponden con el abordaje de los problemas en tiempo real, es decir, con aquellos en los que la gestión ocurre, considerando que el tiempo en la gestión es estratégico (Bonicatto, Iparraguirre y Fernández, 2020). Estas diferentes temporalidades se estructuran con base en la inmediatez requerida de las soluciones que puedan darse a las demandas sociales, que son el foco de atención de los equipos de gestión (Pagani, 2020). Además, en general la circulación de los saberes producidos tiende a divulgarse en el ámbito académico con una escasa llegada a la sociedad u otros ámbitos, como el propio Estado.

A lo largo del trabajo no se pretende realzar la figura de los ámbitos académicos como espacios donde se producen saberes especializados que el Estado desconoce o es incapaz de producir porque no

cuenta con las herramientas adecuadas y/o el personal pertinente para lograrlo. No obstante, esta visión tradicionalista y unidireccional que defiende la transferencia directa de conocimientos producidos en los espacios académicos hacia el campo social sigue ocupando un lugar central en las representaciones sociales que se tienen de ambas esferas. En esta línea, Niro y Aguerre (2020) reconocen la emergencia de figuras dicotómicas referidas a cada una de ellas que se consideran contrapuestas y específicas, como la teoría y la práctica, la evidencia y la intuición, la planificación y la improvisación, etc. Estos opuestos otorgan al conocimiento científico cierto prestigio social, ya que reconocen que su rigurosidad metodológica y teórica no siempre alcanza al conocimiento estatal. Tales cuestiones emergen como obstáculos a la hora de pensar, por un lado, la calidad, pertinencia y utilidad práctica de los saberes producidos en la academia y la rigurosidad metodológica de los generados en el Estado y, por otro, el diálogo relacional que entre ellos puede constituirse en pos de retroalimentar sus producciones y potenciar las capacidades estatales de respuesta a las demandas sociales.

El clásico modelo de la torre de marfil académica que transfiere conocimiento desligada de la realidad social no reconoce que la producción de información relevante y confiable no está solamente reservada a los centros académicos, sino que se implica más bien de un proceso colectivo y circular de intercambio de saberes entre distintos actores (Rofman, 2020). El desafío reside en posicionar a las intervenciones estatales en conocimiento serio, confiable, apropiado, actualizado, oportuno y útil poniendo en marcha estrategias que faciliten la comunicación, que difundan interlocuciones claras y que construyan nuevas modalidades de circulación e intercambio del conocimiento.

El conocimiento se constituye en un recurso estratégico de gestión de las políticas públicas que se diseñan, implementan y evalúan; por el mismo se podría mejorar la calidad de la intervención en el

campo social; conocer los avances y resultados de políticas implementadas; generar información válida, confiable y oportuna acerca del desarrollo de las políticas en curso; brindar un sustento a la toma de decisiones basado en la evidencia; resolver problemas sociales con cierta eficacia y eficiencia; incrementar la confianza en las políticas; y evitar la inestabilidad de las mismas. En síntesis, fortalecer las capacidades estatales (Riveros, 2021; Aguilar et al., 2021).

No obstante, Riveros (2021) señala una creencia instalada en el sentido común, y también en espacios de trabajo académicos y/o estatales, de que debe haber política para la ciencia, pero no tanta ciencia para la política. Si bien durante la pandemia por COVID-19 se profundizó la necesidad de contar con información basada en la evidencia y se valoró su existencia, muchos organismos y áreas estatales no poseen una cultura de uso y apreciación de evidencia para la formulación de políticas. Como Lede (2024) menciona en su trabajo, en el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, casi la mitad de las jurisdicciones no cuentan con áreas especializadas en la producción de datos. Y si bien un considerable número de áreas genera información, la producción de datos en el nivel provincial se encuentra atomizada y descoordinada, lo que dificulta la coordinación de tareas de recolección, procesamiento y análisis de información de nivel provincial.

En distintos relevamientos que venimos haciendo en el marco del proyecto de investigación[5] hemos observado que una parte significativa de las tareas de recolección, producción, procesamiento y análisis de datos en dependencias estatales las realizan generalmente lxs sociólogxs. Al mismo tiempo, trabajos de campo llevados a cabo por otros grupos de estudio y universidades han encontrado hallazgos similares (Bogani y Saguier, 2025). El aumento de la presencia de estxs

[5] El proyecto se titula Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028 y se encuentra acreditado en la FaHCE-UNLP.

profesionales en dichos espacios (dada su formación metodológica y bagaje teórico para el trabajo con datos, como veremos en el próximo apartado) podría devenir en el fortalecimiento de estos procesos, ya sea a partir del incremento de relevamientos de datos primarios y metodologías de evaluación participativa que contemplen una mayor pluralidad de voces potenciando la calidad de la información; de la creación de registros administrativos que consideren desde el inicio la centralidad de la estadística y la evidencia para la toma de decisiones; de marcos teóricos que orienten la interpretación de la información producida de manera integral, entre otras (Lede, 2024).

En resumen, los intentos por vincular a las instituciones académicas y al ámbito estatal en la producción de saberes sobre la gestión y políticas públicas no se encuentran exentos de limitaciones y obstáculos, pero también de articulaciones y encuentros que crean las condiciones de posibilidad para el diálogo y el hacer en conjunto entre ambas esferas. Las universidades como formadoras de futuros profesionales y transmisoras de un "saber hacer" en el Estado (en este caso enfatizamos especialmente la formación de sociólogxs de la UNLP) tienen mucho para aportar en materia de herramientas y técnicas metodológicas que fortalezcan los procesos de generación de información basados en evidencia en el propio Estado. Así también, los trabajos de profesionales que realizan investigación desde la academia en torno a las temáticas que se mencionaron pueden potenciar las capacidades estatales, al vincularse con aquellos generados en el propio aparato estatal. Estos últimos son utilizados como recursos para investigaciones impulsadas y desarrolladas en la academia no solo por equipos de investigación conformados por investigadores con cierta experiencia en el campo, sino incluso por lxs propixs estudiantes que en los espacios curriculares de su carrera de grado utilizan esta información para la realización de trabajos o de sus tesinas.

Se abren así preguntas que dan origen al próximo apartado.

¿Para qué formar sociólogxs? ¿Por qué sociólogxs en el Estado?

Las propuestas curriculares de cada Universidad responden a principios, valoraciones y expectativas vinculadas al "para qué", el "para quién", el "por quién" y el "cómo" de la formación universitaria, su relación con el contexto y los criterios que legitiman aquel conocimiento que se aprende y produce (Alconada Piovano, 2024; Piovani, 2024).

El perfil de lxs egresadxs de la carrera de Sociología de la UNLP está orientado a cuatro posibles ámbitos de desarrollo profesional: docencia, investigación, extensión y profesión, donde podemos considerar el trabajo en el Estado y dependencias públicas (Abarzúa y Piovani, 2023). El campo de ejercicio profesional de lxs sociólogxs es amplio y heterogéneo, por lo cual está atravesado por tensiones, valoraciones, usos del conocimiento divergentes y formas diversas de ejercer y pensar la disciplina (Blois, 2013, 2017; Pagani, 2022, 2024; Camou, 2012, 2023, Chielli, 2024). Ello al calor de un contexto donde el Estado (su organización y funcionamiento) se convirtió en objeto de estudio de muchxs académicxs, pero especialmente en un ámbito de inserción laboral de muchxs sociólogxs, emergiendo así para lxs estudiantes como un campo posible para proyectarse laboralmente (Chielli, 2023, 2024; Chielli y Gestido, 2023; Bogani y Saguier, 2025).

El ingreso de sociólogxs a áreas técnicas del Estado se relaciona, por un lado, con la profesionalización e institucionalización de la carrera y, por otro, con la creciente demanda de saberes expertos que se identifican como propios de la disciplina (Di Bello, Fernández Berdaguer y Santos, 2011). Allí lxs sociólogxs desarrollan una serie de actividades vinculadas a la producción de información, el análisis de datos, el trabajo en el territorio y la construcción de fuentes primarias de información, la gestión de las políticas públicas, entre otras (Blois, 2017; Lede, 2024), en concordancia con las incumbencias profesionales listadas en el plan de estudios de la carrera.

No obstante, varios autores (Camou, 2012, 2023; Bogani, Saguier y Van Raap, 2013; Pagani, 2024; Chielli, 2024) identifican un desfasaje entre la formación "en la" y "para la" academia, y la formación "para la" inserción en la administración pública. Desde hace algunos años, se fue haciendo evidente que era necesario revisar de manera integral los problemas de articulación entre el conocimiento especializado y la elaboración de políticas públicas, entendiendo la interrelación formación-profesión a partir de la práctica real de lxs egresadxs y las necesidades del contexto histórico y laboral en el que están insertxs. De este modo, se instaló una preocupación por traducir contenidos curriculares en competencias profesionales efectivas y, sobre todo, valoradas por lxs propixs egresadxs.

La sociología en Argentina ha ido conformándose a través de tensiones y disputas en torno a la definición de la disciplina, el rol y desempeño profesional, las prácticas laborales y la relación que la misma establece con la sociedad (Salomón, 2020). Concebir a la sociología como un campo implica reconocer la existencia de saberes y metodologías comunes, compartidas por lxs sociólogxs, basados en la validez epistemológica de la disciplina y sin importar su área específica de trabajo. Ellxs comparten además un modo de razonar propio del pensamiento científico, que van incorporando a lo largo de la carrera. Sin embargo, cada subcampo de la disciplina tiene sus propios objetivos, métodos de trabajo, requisitos para el ingreso, intereses y formas de generar conocimiento, que tensionan los modos establecidos de hacer y comprender la sociología (Chielli, 2024). Es decir, no solo se genera una tensión entre los saberes de la academia y el Estado, sino que dentro de la disciplina se identifican tensiones entre los conocimientos de cada área de desarrollo laboral.

La construcción de estos distintos subcampos de ejercicio profesional se apoya en lo que lxs sociólogxs hacen como parte de la práctica de su profesión, definiendo las formas de hacer sociología en tér-

minos de lo que ellxs reconocen como modos legítimos de su ejercicio (Rubinich y Beltrán, 2010; Blois, 2013; Beccaria y Goldfarb, 2010). Y el considerarse técnicxs o expertxs en el Estado generó durante años un rechazo para el ejercicio profesional de la disciplina (Pagani, 2020).

La academia se identificó tradicionalmente como el ámbito legitimado para el ejercicio de la profesión, pero desde hace algunos años fueron ganando presencia las reflexiones sobre prácticas profesionales y laborales desarrolladas en otros ámbitos (Estado, consultoras, ONG, empresas privadas, etc.) para las cuales lxs sociólogxs también son formadxs durante la carrera de grado. Esos "otros" ámbitos de desarrollo profesional ampliaron el abanico de opciones laborales disponibles, y en paralelo exigieron una serie de saberes técnico-profesionales y destrezas particulares propias de cada campo (Blois, 2017; Pagani, 2022).

La puesta en marcha del último plan de estudios de la carrera (2003)[6] buscó ampliar la formación sociológica incorporando aspectos relativos al análisis, diseño, evaluación y gestión de organizaciones, con especial referencia al ámbito público. En este sentido, se impulsaron —entre otras— tres modificaciones centrales: la inclusión de una nueva materia obligatoria denominada "Sociología de las organizaciones", se amplió la oferta de seminarios y talleres optativos sobre temáticas vinculadas a la elaboración de políticas públicas, y se incluyó una nueva modalidad de acreditación de materias (Modalidad C) a través de convenios con organismos públicos, aunque también privados y del tercer sector. Sobre esta última incorporación vamos a profundizar con el caso de las prácticas de formación.

La pregunta sobre qué hacen lxs sociólogxs requiere, en primer lugar, preguntarse sobre lo que han hecho antes, es decir, sobre los modos en que han construido sus propias biografías personales, sus

[6] https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/carreras/licenciatura-en-sociologia

trayectorias académicas y la manera en que se imaginan o se proyectan laboralmente.

El interrogante respecto al por qué formar sociólogxs (para el trabajo en el Estado) trae implícita la pregunta por el cómo. En quienes se desempeñan en el ámbito público persiste la idea de que el "saber hacer" se aprende en la práctica y no en la formación sociológica en las aulas (Rubinich y Beltrán, 2010; Pagani, 2022). Es ampliamente reconocido que el trabajo en cuanto práctica social es generador de saberes. La actividad laboral conforma un conglomerado de prácticas contextualizadas que producen efectos educativos y permiten integrar en el acto de la situación productiva lo simbólico y lo material, el saber y el hacer que, en cuanto experiencia, se solidifica en un conjunto inescindible donde el saber se materializa en un hacer (Sosa, 2010; Marengo, 2022). Este saber práctico producto de la experiencia, de ese "aprender haciendo", tensiona la distinción entre saber teórico y técnico.

No obstante, si bien es cierto que hay aprendizajes que se realizan en la práctica una vez ingresadxs a un subcampo específico, estos son posibles sobre la base de saberes incorporados y naturalizados durante el proceso de aprendizaje formal (Rubinich y Beltrán, 2010). Esos saberes potencian/nutren/fortalecen los conocimientos adquiridos de manera formal, pero no necesariamente los reemplazan.

A pesar del alejamiento que se produce muchas veces entre el Estado y la academia por sus distintas lógicas de funcionamiento y ordenamiento, lo que tienen en común es "el hacer" (Pereyra, 2024). Es decir, la Universidad enseña sobre el hacer, transmite un "saber hacer" para poder luego aplicarlo en el ámbito laboral, donde indudablemente hay saberes de la práctica que se adquieren allí, pero se hace sobre la base de esta formación de grado que otorga saberes formales —en el caso que aquí interesa sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas; gestión de organizaciones estatales; elaboración de propuestas de intervención, etc.—.

En este marco, resulta interesante mencionar la experiencia de las prácticas de formación en investigación destinadas a estudiantes de Sociología de la FaHCE-UNLP que tuvieron lugar en el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires.

¿Cómo formar sociólogxs para el trabajo en el Estado? El caso de las prácticas de investigación

En el año 2022 se firmó un convenio entre el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la PBA y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), para la realización de prácticas de formación en investigación. Las mismas estuvieron destinadas a estudiantes avanzadxs de las carreras ofrecidas por el Departamento de Sociología de la FaHCE-UNLP, y su principal objetivo fue posibilitar a lxs alumnxs la realización de una experiencia de investigación en el ámbito estatal para intercambiar y retroalimentar saberes sobre la evaluación de políticas públicas, y aportar a su formación académica y a su futuro perfil profesional. Se propuso una práctica de enseñanza-aprendizaje orientada por y al desarrollo de las aptitudes y habilidades necesarias para abordar el diseño y realización de proyectos de investigación en el propio ámbito estatal, en concordancia con las incumbencias profesionales listadas en el plan de estudios de la carrera. Ello en el marco de diversas modalidades, lógicas y técnicas que son propias de la investigación sociológica originada desde la propia inserción práctica en la realidad laboral, lo cual hace posible incorporar otro tipo de conocimientos, habilidades y experiencias que no son aprehendidos en profundidad en el ámbito académico, que es donde lxs alumnxs acostumbran a diseñar y desarrollar sus trabajos de investigación, incluidas sus tesinas de grado. Esto plantea interrogantes sobre las problemáticas del estudio de las políticas públicas y la necesidad de que no solo sea una transmisión

teórica de contenidos, sino un aprendizaje situado en una organización estatal (Chielli y Pagani, 2024).

Las prácticas tuvieron lugar en la Dirección de Investigaciones,[7] que tenía entre sus funciones diseñar e implementar herramientas para la sistematización de las experiencias de formación y capacitación del Ministerio; recolectar, registrar, producir y sistematizar datos; elaborar informes sobre los resultados, entre otras. Puntualmente, la experiencia se orientó a participar en la evaluación de la puesta en funcionamiento de las líneas de formación de la Ley Micaela Bonaerense.[8]

Esta experiencia invitó a lxs estudiantes a contribuir a la construcción y fortalecimiento del sistema de evaluación de los resultados de la implementación de la Ley, que para ese momento aún se encontraba en proceso de elaboración. Lxs estudiantes construyeron y aplicaron instrumentos cualitativos de recolección de información (entrevistas en profundidad a informantes clave). El objetivo era poder aportar información de calidad sobre los alcances, logros y desafíos de la implementación de las formaciones en temática de género y violencia por razones de género del Ministerio.

¿Por qué en el Ministerio de Mujeres y por qué con estudiantes de Sociología? Por una parte, porque el Ministerio valoraba la formación metodológica que la carrera de grado brinda y la perspectiva desde la cual se recogen, construyen, analizan y comparten los datos. Por ello las actividades se orientaron a la construcción y puesta en práctica de herramientas e instrumentos con rigurosidad metodológica,

[7] Perteneciente a la Dirección Provincial de Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad del Ministerio. Actualmente se reestructuraron el organigrama y las funciones de las áreas.

[8] La Ley provincial N°15.134, conocida popularmente como Ley Micaela Bonaerense, establece capacitaciones obligatorias y permanentes en la temática de género y violencias por razones de género para todas las personas que se desempeñen en la función pública en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cualquiera sea su nivel o jerarquía.

destacando la perspectiva teórica desde la cual se analizan esos datos primarios. Al tener particularmente en cuenta que se trata de una política pública que invita a reflexionar sobre la propia historia y los vínculos, los espacios colectivos de socialización y de trabajo, la sociología permite establecer una mirada integradora sobre lo que ocurre, captando estas cuestiones sensibles y subjetivas y transformándolas en datos que contribuyen efectivamente con la planificación y la evaluación de la ley, y los instituye como resultados de la misma en un nivel metodológico consistente (Chielli y Gestido, 2024). Esta producción de información se nutre también de una pluralidad de voces de actores a partir de evaluaciones participativas, lo cual legitima los datos, su credibilidad, e impulsa a que la información se comunique (Ghiano y Zamudio Chavez, 2021).

Por otro lado, una considerable cantidad de egresadxs de la carrera se desempeña laboralmente en dependencias estatales. Sumado a ello, la institucionalización de la perspectiva de género en la PBA redundó en la creación de nuevos puestos de inserción laboral para sociólogxs investigadorxs implicadxs en los procesos de diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas, por lo que resultaba pertinente posibilitar a lxs estudiantes realizar esta práctica desde su formación académica para poder proyectarse en otros ámbitos de trabajo y ejercicio profesional.

Ello respondía además a una demanda estudiantil de poder conocer espacios de trabajo que excedan lo estrictamente académico o la investigación reducida a ese campo, ya que si bien era reconocida la presencia de sociólogxs en el Estado, lxs estudiantes consideraban que la formación de grado en las aulas no les brindaba herramientas necesarias para pensarse en ese ámbito, o al menos no las valoraban positivamente hasta no implementarlas en una práctica concreta como la que permitía esta experiencia (Chielli, 2023).

El Departamento de la carrera buscó entonces que las prácticas

fueran una instancia formativa que fortaleciera las trayectorias académicas y preprofesionales de sus estudiantes, consolidara los conocimientos producidos por dicha institución y permitiera mostrar otras salidas laborales junto con la posibilidad de investigar fuera del ámbito estrictamente académico. De esta manera, se retroalimentarían saberes con el Estado en torno a la evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, y sobre el rol de lxs sociólogxs en áreas de investigación dentro del propio aparato público.

Resultados de las prácticas de investigación

A lo largo de este trabajo se recuperó un conjunto de antecedentes de estudio que reflexionaron sobre las limitaciones y dificultades asociadas a la vinculación entre instituciones académicas y organizaciones públicas, especialmente en los procesos de producción de saberes y su retroalimentación. A partir del caso seleccionado se problematizaron y cuestionaron algunos de los límites descritos.

Por una parte, el principal resultado de esta experiencia fue el refuerzo del sistema de evaluación de la Ley Micaela Bonaerense que el Ministerio implementaba. Los trabajos finales de lxs alumnxs —que incluyeron las entrevistas desgrabadas y analizadas— se tradujeron en un "conocimiento orientado a la política" (Palamidessi et al., 2017) y tuvieron una incidencia efectiva sobre las acciones de evaluación que desarrollaba la Dirección de Investigación. El resultado de las prácticas fue realmente transformador, ya que la participación de lxs estudiantes y los saberes que produjeron fueron capaces de permear diversas prácticas estatales, y no quedaron solo cristalizados en una anécdota, estadística o dato aislado (Camou y Chain, 2017).

En línea con ello, los conocimientos generados por lxs estudiantes desde el propio Ministerio fueron implementados por dicho espacio en la elaboración del informe final[9] sobre los resultados de implemen-

[9] El informe está publicado en https://www.gba.gob.ar/mujeres/

tación de la Ley.[10] Allí se reconocieron los aportes de lxs estudiantes y se lxs mencionó unx a unx como forma de agradecimiento a su compromiso y trabajo.

Por otro lado, las prácticas de formación en investigación permitieron a lxs alumnxs conocer otros espacios posibles de inserción laboral como sociólogxs, donde poder aplicar algunas de las incumbencias de la carrera, orientadas principalmente al trabajo en el Estado. Tuvieron la posibilidad de articular conocimientos entre ambas instituciones para poner en práctica los saberes teóricos que adquirieron a lo largo de la carrera y conocer en primera persona lo que significa trabajar en el Estado como sociólogxs. Sumado a ello, se les permitió acercarse a otro tipo de investigaciones, regidas por otras lógicas de producción de saberes (Pagani y Arce, 2020) para las cuales la formación de grado también lxs forma y que pueden considerarse como una potencial salida laboral.

La experiencia invitó a lxs académicxs y a lxs estudiantes a pensarse como agentes públicxs e involucrarse en la cotidianeidad de la política, incentivándolos a reconocerse como investigadores dentro del propio ámbito público (Bonicatto, 2019). En el caso particular del Ministerio, la investigación se convirtió en parte constitutiva de la gestión de las políticas, especialmente de la Ley Micaela Bonaerense, y la información en una herramienta de gestión caracterizada por procedimientos sistemáticos de rigurosidad metodológica basados en evidencia (Niro y Aguerre, 2020; Riveros, 2021; Chielli, 2023).

Esta experiencia concreta de vinculación entre el Ministerio y la FaHCE-UNLP evidenció el crecimiento de la investigación académica

---

ley_micaela/evaluaci%C3%B3n_y_resultados_de_una_pol%C3%ADtica_estrat%C3%A9gica_2020_2022

[10] De acuerdo con el art. 4 de la Ley N°15.134 que establece —entre otras cuestiones— que se debe elaborar un informe anual de cumplimiento de las capacitaciones y de las actualizaciones por parte de los órganos de implementación.

con pretensiones de incidir en la toma de decisiones, pero especialmente la cientifización de los procesos de políticas (Riveros, 2021); en ambos casos la sociología tiene mucho que aportar. El sistema de evaluación de resultados de la Ley Micaela Bonaerense, elaborado por la Dirección de Investigaciones del Ministerio, estaba basado en criterios de confiabilidad, evidencia, planificación y rigurosidad metodológica que habilitaron evaluaciones participativas y la generación de evidencia empírica, entre otras cuestiones (Ghiano y Zamudio Chavez, 2021). Por su parte, los aportes de lxs estudiantes también estuvieron marcados por criterios científicos y derivaron en la producción de conocimientos legitimados por la rigurosidad del método y por tratarse de instituciones con cierto prestigio y reconocimiento, que poseen herramientas de legitimación de los saberes. Es decir, lxs estudiantes construyeron una herramienta cualitativa de calidad que permitió al Ministerio elaborar juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre los resultados de la implementación de la Ley, cuestionando aquella perspectiva analítica que concibe a las investigaciones desarrolladas en el Estado como carentes de evidencia y planificación (Niro y Aguerre, 2020; Riveros, 2021).

De esta forma, la experiencia cuestionó el clásico modelo de la torre de marfil académica que transfiere directa y unilateralmente los conocimientos producidos desde los espacios académicos hacia el campo de la gestión de las políticas públicas (Camou y Chain, 2017). Así, se reconoció que la producción de información relevante, confiable y de calidad no está solamente reservada a los centros académicos, sino que implica más bien un proceso sistemático y riguroso de relevamiento de información, que puede desarrollarse de manera colectiva a partir del intercambio de saberes entre distintos actores e instituciones (Rofman, 2020).

Además, desde ambas instituciones se pusieron en marcha estrategias que facilitaron la comunicación de los resultados de manera

clara, con miras a construir nuevos canales de circulación de saberes. Desde el Ministerio se invitó a lxs alumnxs que participaron de las prácticas a la presentación institucional del último informe sobre los resultados de la Ley Micaela Bonaerense, y la FaHCE organizó una jornada de presentación de los resultados de la experiencia, con la presencia de autoridades en ambos casos.

Para el proceso de producción de los datos se tomó en cuenta la información cuantitativa con la que se contaba, y se la complementó con la recolección de datos primarios a partir de entrevistas. Se procesó la información, se analizaron los resultados, se publicaron, difundieron y comunicaron a la sociedad, y se presentaron tanto en reuniones intra e interministeriales como en la propia Facultad.

Esta experiencia supone un aporte central para pensar las políticas públicas a partir del intercambio entre distintxs actores e instituciones con lógicas, saberes e intereses en tensión, pero también en diálogo (Oszlak y O'Donnell, 1976). De acuerdo con Beccaria y Goldfarb (2010), las prácticas permitieron reflexionar acerca de lo que implica "hacer sociología en el Estado" y pensar en la utilidad de esta disciplina en función de las agendas estatales, los procesos de decisión y, especialmente, en lo que respecta a los aportes de la sociología en la evaluación de políticas públicas. Evidenció las valiosas consecuencias que tiene articular al Estado con centros académicos, formadores de futurxs profesionales que pueden desarrollarse profesionalmente en estos espacios, dada la formación recibida. La cientifización de los procesos de toma de decisiones invita a reflexionar también sobre los aportes —teóricos y/o metodológicos— que la academia puede hacer en ese aspecto y sobre cómo lxs propios profesionales, en este caso sociólogxs, desempeñándose en el Estado, pueden enriquecer el proceso de elaboración de políticas públicas reforzando el proceso metodológico de generación de datos e interpretación de los mismos desde una perspectiva integral. De esta manera, el Estado se posiciona como

un centro productor de saberes orientados a la gestión y práctica estatal, metodológicamente consistentes.

Reflexiones finales

En este trabajo se buscó reflexionar sobre los procesos de producción de conocimiento y las políticas públicas tanto en el Estado como en la academia, y los encuentros o desencuentros entre dichos ámbitos y saberes. Se presentó al Estado como un sector preocupado por la producción de datos estadísticos de calidad para la gestión de las políticas públicas, y a la academia como un espacio generador de saberes tendientes a intervenir también en esos procesos, y como formadora de profesionales que adoptan como ámbito de desarrollo laboral al Estado. Se plantearon consideraciones sobre la formación de sociólogxs en la UNLP orientados al trabajo en el sector público, y las tareas que realizan en cuanto a la producción y/o análisis de datos, gestión de políticas, elaboración de informes estadísticos, etc. Pensar en el para qué y el por qué formar profesionales que se desempeñen en el Estado implica pensar también en el cómo. Por ello, se mencionó la experiencia de las prácticas de formación en investigación en el Ministerio de Mujeres y Diversidad de la PBA en el año 2022 destinadas a estudiantes de la carrera de Sociología de la UNLP.

La gestión pública basada en datos ha crecido en los últimos años (Lede, 2024) aunque ello no redunda en un proceso acabado. La producción de información de calidad en el ámbito público aún es un proceso en construcción, en el cual lxs sociólogxs tienen gran presencia y potencialidad para aportar saberes metodológicos y/o perspectivas teóricas que fortalezcan los datos con los que cuenta el Estado para la toma de decisiones. La información estadística y de calidad se constituye como un recurso estratégico para la gestión pública en materia de diseño, planificación, implementación y evaluación de políticas, siendo la producción de datos un aspecto intrínseco a este proceso (Niren-

berg, 2009; Lede, 2024). Por ello se vuelve necesario contar con habilidades, técnicas y destrezas para recolectar o construir información, procesar y analizar datos, elaborar informes para comunicarlos, etc.

Identificamos así una incipiente cientifización de los procesos de políticas, acompañados por la pertinencia de la mirada sociológica y sus aportes metodológicos, que no está ajena a obstáculos (espaciales, políticos, técnicos) y tensiones entre distintos actores. Respecto a este último punto, mencionamos otro desafío en cuanto al diálogo entre la academia y el Estado en materia de producción de datos y retroalimentación de saberes, donde las lógicas de funcionamiento de cada esfera tienden a generar desencuentros entre ambos espacios.

Al inicio del capítulo nos preguntamos si la Universidad está interesada en intervenir en los ciclos de políticas públicas, si orienta sus objetivos de investigación y formación de profesionales a ello, y si el Estado es no solo productor de datos, sino también receptor de saberes generados en los espacios académicos para sus procesos de toma de decisión a partir del diálogo relacional con ese ámbito. Con respecto a ello, podemos concluir en la necesidad de fomentar, fortalecer y mantener el vínculo entre los espacios académicos y los de gestión estatal; entre las investigaciones científicas, las investigaciones generadas desde el propio Estado y los procesos de toma de decisión; entre las universidades nacionales y la administración pública, en un intento por mejorar, a partir del diálogo relacional, la comprensión de las problemáticas sociales, las respuestas a las mismas, la evidencia y marcos analíticos para su abordaje, los límites de las actuales políticas públicas, etc. (Camou y Pagani, 2017).

La función sustantiva de la universidad pública es y seguirá siendo la formación, investigación y generación de conocimiento (Flores y Olimón, 2015), en el marco de un Estado productor de saberes sobre sus propios cursos de política para la toma de decisiones. Por la perti-

nencia del capítulo, podemos pensar en una formación de sociólogxs para el trabajo en el Estado, en una investigación académica orientada a potenciar la gestión de políticas públicas en articulación con la investigación llevada a cabo desde el propio aparato estatal, y en una generación y circulación del conocimiento que permita que los datos generados por el Estado sirvan para actuar sobre el curso de las políticas y también de insumo para las investigaciones académicas a fin de que puedan alimentar o "volver" la gestión.

Salomón (2020) se pregunta hacia el final de su tesis por qué cuando se elaboran políticas públicas no necesariamente existe la presencia de algún sociólogx. Frente a ese interrogante, este trabajo busca responder (o abrir) preguntas sobre el para qué y el porqué de formar sociólogxs, interrogantes que, como contracara, invitan a la reflexión del para qué y el porqué de lxs sociólogxs en el Estado.

Referencias bibliográficas

Abad, S., y Cantarelli, M. (2010). *Habitar el Estado: Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Hydra.

Abarzúa, A. y Piovani, J. (2023). La formación universitaria en ciencias sociales en Argentina. En J. Piovani, D. Baranger y F. Beigel (Coords.), *Las ciencias sociales en la Argentina contemporánea* (1a. ed.). Ediciones UNL/CLACSO.

Aguilar, M., Vázquez, N. y Torres Salazar, M. (2021). *La evaluación de políticas públicas y sus aportes para el fortalecimiento de las capacidades estatales: Avances sobre el diseño e implementación de un instrumento de medición del grado de institucionalización de la evaluación* [Ponencia]. XIV Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Alconada Piovano, S. (2024). *Deberías saber por qué: Pertinencia*

y relevancia en las Licenciaturas en Sociología de Argentina [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2710/te.2710.pdf

Beccaria, A. y Goldfarb, L. (2010). Reforma del Estado y saber tecnocrático: Los sociólogos en el ámbito estatal. En L. Rubinich y G. Beltrán (Eds.), *¿Qué hacen los sociólogos?* (pp. 97-116). Aurelia Libros.

Blois, J. P. (2013). Entre la autonomía y la heteronomía: Socialización universitaria y prácticas profesionales de los sociólogos en la Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 58*(218), 209-232.

Blois, J. P. (2017). La sociología como profesión en Argentina desde mediados del siglo XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 47*(165). https://doi.org/10.1590/198053144638

Bogani, E. y Saguier, M. (2025). *La sociología en las políticas públicas argentinas:Estudiosobrelaprácticaprofesionalenel Estado*[Documento de trabajo/sistematización preliminar de entrevistas]. UBA. https://drive.google.com/file/d/16AI6vbHFBvjePAMI3a7xK7M4W-UPPGgS/view

Bogani, E., Saguier, M. y Van Raap, V. (2013). *Los mandatos, desobediencias, contradicciones y aportes de una sociología comprometida con el quehacer cotidiano de las políticas públicas* [Ponencia]. X Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires. https://cdsa.aacademica.org/000-038/507.pdf

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo.

Bonicatto, M. (2019). *Doble Vía: El aporte de la Planificación Estratégica Situacional a la extensión estatutaria de la Universidad Nacional de la Plata* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata.

http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79848

Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. (2020). Recursos críticos en los procesos de gestión de organizaciones públicas. En M. L. Pagani y M. Manuele (Coords.), *La mirada organizacional: Enfoques y metodología para el análisis* (pp. 69-88). Edulp. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4940/pm.4940.pdf

Camou, A. (2012). *Laburar en el Estado: Notas sobre la inserción de jóvenes sociólog@s de la UNLP en diferentes niveles gubernamentales del sector público argentino* [Ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1763/ev.1763.pdf

Camou, A. (2023). De la producción de conocimiento social a la intervención pública: ¿Quo vadis sociología? En A. Camou (Coord.), *Cuestiones de teoría social contemporánea* (pp. 213-250). Edulp. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/152117

Camou, A. y Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: El caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou y M. Pagani (Coords.), (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 15-52). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Estado y Política(s) ; 1). https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.) (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

Chielli, A. (2023). *De la teoría a la práctica: Un estudio sobre la relación entre la producción de conocimiento y políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. El caso de las prácticas de formación en investigación para estudiantes de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la*

Educación de la UNLP en el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la PBA [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2555/te.2555.pdf

Chielli, A. (2024). *Sociología ¿dónde y para qué?: Reflexiones sobre la formación de grado de Sociólogxs en la UNLP y su inserción laboral en el ámbito estatal [Ponencia].* XII Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata. http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/xii-jornadas/actas/ponencia-240705131844661282

Chielli, A. y Gestido, A. (2023). *Ley Micaela Bonaerense: La investigación en y para el Estado* [Ponencia]. XV Jornadas de la Carrera de Sociología de la UBA, Universidad de Buenos Aires.

Chielli, A. y Pagani, M. L. (2024). *Entre el aula y el Estado: Reflexiones sobre la formación de sociólogas/os de la UNLP* [Ponencia]. V Jornadas sobre las prácticas docentes en la Universidad Pública, Universidad Nacional de La Plata.

Cormick, H. (26 de noviembre de 2019). *Profesionalización en el empleo público: Experiencias y debates en la provincia de Buenos Aires* [Conferencia]. Conversatorio en La Plata, Universidad Nacional de Moreno.

Di Bello, M. E., Fernández Berdaguer, M. L. y Santos, J. (2011). Trayectorias educativas y laborales de los graduados de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. *Cuestiones de Sociología*, (7), 329-360. https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn07a15

Flores, D. y Olimón, A. (2015). Gobierno-Universidad-Sociedad, una relación necesaria y urgente. En J. Peña, J., Rivera y A. Bernal (Eds.), *Ciencias de la Docencia Universitaria* (pp. 22-29). ECORFAN.

Ghiano, C. y Zamudio Chavez, J. (2021). ¿Qué es la evidencia en evaluación y cómo usarla? [Video]. Youtube. INAP. https://www.

youtube.com/live/GFkVD4byXBI?feature=share

Jaime, F. y Vaca Ávila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 2*(1), 51–76. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44

Lede, A. (2024). *Los datos y las políticas: La producción de información estadística en los organismos del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2851/te.2851.pdf

Marengo, R. (2022). Los saberes socialmente productivos: Del análisis pedagógico a las prácticas del trabajo. *Revista Argentina de Investigación Educativa*, (3), 109-129.

Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: Orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En M. Chiara, M. Di Virgilio y I. Arriagada (Comps.), *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 267-294). Prometeo.

Niro, M. y Aguerre, L. (2020). Prefacio. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 5-9). Biblioteca del Congreso de la Nación.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes, 2*(4), 99-128.

Pagani, M. L. (2020). El estudio de las organizaciones estatales y el rol de los sociólogos. En M. L. Pagani y M. Manuele (Coords.), *La mirada organizacional: Enfoques y metodología para el análisis* (pp. 42.68). Edulp.

Pagani, M. L. (2022). *El quehacer sociológico en ámbitos estatales desde la mirada de graduados/as de la UNLP* [Ponencia]. XI

Jornadas de Sociología UNLP, Universidad Nacional de La Plata. http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/xi-jornadas/actas/ponencia-22071515173000l027/@@display-file/file/PaganiPONmesa19.pdf

Pagani, M. L. (2024). *Aportes desde la sociología para los estudios e intervenciones en las organizaciones estatales* [Ponencia]. IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP.

Pagani, M. L. y Arce, E. (2020). *Estrategias metodológicas para la evaluación de la capacitación: Una reflexión sobre la Diplomatura en Gestión Pública con orientación en asuntos jurídicos en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

Palamidessi, M., Gorostiaga, J. y Aberbuj, C. (2017). La producción de conocimiento orientado a la política en Argentina: Un análisis de centros de política, organismos internacionales y centros académicos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, *XLVII*(3-4), 27-60. https://doi.org/10.48102/rlee.2017.47.3-4.135

Paura, V. (2020) Palabras preliminares. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 27-30). Biblioteca del Congreso de la Nación.

Pereyra, E. (2024). *La formación en administración pública: ¿Quiénes, para quiénes y cómo?* [Panel]. IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

Piovani, J. (2024). Desafíos de la sociología: Debates académicos, agendas políticas y demandas sociales [Panel]. Universidad Nacional de La Plata. https://www.youtube.com/watch?v=tw1eUjmtumU

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2013). *Los saberes del Estado*. Edhasa.

Provincia de Buenos Aires. (2019). *Ley N°15.134. Establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que integran los tres poderes del*

Estado. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2019/15134/206579

Riveros, P. (2021). *Tenemos política para la ciencia, ¿tenemos ciencia para la política?: Rupturas epistemológicas para repensar el proceso de legislación de las políticas en Argentina* [Ponencia]. XIV Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rofman, A. (2020) Palabras preliminares. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 21-25). Biblioteca del Congreso de la Nación.

Rubinich, L. y Beltrán, G. (Eds.). (2010). *¿Qué hacen los sociólogos?* Aurelia Libros.

Salomón, M. (2020). *Las formas de intervención de los/las sociólogos/gas en las políticas públicas: El caso del INTA 2015/2019* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de Cuyo.

Sosa, R. E. (2010). Los saberes del trabajo: La opacidad de su validez social. *Question/Cuestión, 1*(27). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1003

La información en el Estado y el desarrollo de políticas públicas

María Laura Pagani

Presentación

En los últimos años se ha instalado un consenso en la comunidad académica y en la gestión estatal, respecto del rol de la información[1] como insumo clave en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Para Jaime y Vaca Ávila (2017) la evidencia es cada vez más importante para el diseño y la implementación de la política pública, en cuanto aporta eficiencia y contribuye a la rendición de cuentas. Asimismo, reconocen el avance de ámbitos de coordinación y planificación en el interior de las burocracias estatales, donde las/os profesionales expertas/os generan y utilizan datos que retroalimentan el sistema de gestión. Por su parte, Hallberg (2015) sostiene que, para contar con una política basada en evidencias, es necesario generar estadísticas confiables e institucionalizar el procedimiento para acceder al asesoramiento del conocimiento científico tecnológico por

[1] Datos, información y conocimiento son tres términos que suelen utilizarse en algunas ocasiones de forma indistinta, como sinónimos, como sucede en este capítulo, aunque tienen implicaciones distintas. La información supone que los datos han sido procesados, analizados para que se puedan entender e interpretar. El conocimiento se deriva de la información, mediante procesos de comparación, análisis de consecuencias, intercambio de opiniones sobre la misma e interpretación desde un enfoque conceptual.

parte del gobierno. Es decir, el conocimiento y la información que se requiere para el desarrollo de las políticas y las tomas de decisiones estatales se produce tanto en el campo académico como en el propio Estado. El desafío en ambos casos es que esa información sea utilizable (Vázquez et al., 2013; Vázquez y Silva, 2020; Kaufman, Torres y Naser, 2023). Asimismo, si bien la articulación del saber especializado y la acción estatal ha adquirido creciente interés en los estudios sobre el Estado y la administración pública, Pereyra (2017) advierte vacancias de estos estudios en las tramas subnacionales. En este sentido, el presente capítulo pretende identificar áreas estatales en la provincia de Buenos Aires donde se genera información[2] e indagar su relación con el desarrollo de políticas públicas. El objetivo es comprender y problematizar el proceso de construcción de esa información, cuáles son los usos respecto de las etapas de las políticas, las potencialidades y dificultades en la articulación intraestatal, ya que la bibliografía especializada también señala cierto distanciamiento entre los espacios institucionales donde se la genera y el uso cotidiano de quienes diseñan, gestionan y evalúan una política pública (Bonicatto, 2022). Es a partir de mi propia experiencia laboral,[3] y en torno a algunas lecturas

[2] En su tesina, Lede (2024) define a estas áreas como "unidades especializadas o dedicadas específicamente a la recolección, procesamiento y análisis de datos dentro de una organización. Estas áreas tienen la tarea de manejar y gestionar la información de manera sistemática y a menudo cuentan con personal capacitado en estadística, metodología de investigación, análisis de datos, entre otros. Su función es asegurar la calidad, integridad y utilidad de los datos para la toma de decisiones y políticas" (p. 43).

[3] Desde hace varios años desarrollo mi profesión en el ámbito de la gestión estatal provincial y en la docencia e investigación universitaria y he observado estos "distanciamientos" que plantea la bibliografía. En mi propia experiencia laboral realizo asistencias técnicas en diversos organismos de la administración pública provincial y he propiciado diversas articulaciones desde mi función con el ámbito académico. Un ejemplo de ello fueron las prácticas con el Ministerio de Mujeres en 2022 (véase el capítulo de Agustina Chielli en esta publicación), pero anteriormente, entre los años 2004/2005 el proyecto subsidiado por la CIC, entre el Departamento de Sociología de la FaHCE-

(Jaime y Vaca Ávila, 2017; Vázquez et al., 2013; Lede, 2024), que emergieron algunos interrogantes que guían esta línea de investigación, pero que por una cuestión de espacio no se abordan en su totalidad en este trabajo: ¿qué lugar ocupa el conocimiento en las políticas?, ¿cuáles son las áreas que generan ese conocimiento?, ¿cuáles son las funciones institucionalmente reconocidas de estas áreas?, ¿cuáles son las metodologías de relevamiento y construcción de información?, ¿qué dificultades se identifican en el proceso de elaboración, uso y difusión de la información?, ¿cuáles son los perfiles que se requieren en éstas áreas?, ¿cómo actúan estas áreas en el entramado de la burocracia bonaerense?, ¿cómo se dan las interrelaciones institucionales hacia el interior del Estado provincial?, ¿cuáles son los usos de la información?, ¿se publican, con cuáles repercusiones?, ¿existe articulación con el sistema científico y universitario?, ¿cómo se desarrollan estas interrelaciones?

Para llevar a cabo esta investigación se tomó como base el relevamiento realizado en la tesina de Lede (2024) que identifica 54 áreas donde se producen datos en 20 organismos del Poder Ejecutivo. En relación con el criterio de selección del autor se amplió la búsqueda, ya que se incluyeron áreas de planificación que en dicha tesina habían quedado fuera del universo comprendido en el estudio.[4] Para delimitar las unidades comprendidas en este trabajo se tomaron áreas cuyas funciones estuvieran ligadas al análisis de información, generación de estudios, investigaciones, estadísticas, planificación, evaluación

UNLP y la Dirección de Estudios e Investigaciones del IPAP, que tuvo como resultado una publicación (Eguía y Ortale, 2007).

[4] El autor no había contemplado áreas de planificación ya que consideró que únicamente utilizan datos recolectados y/o procesados por otras áreas. Sin embargo, a partir de abordajes anteriores en estas dependencias se identificó que en las mismas se realizan estudios e informes a partir de fuentes primarias y se problematizó el proceso de desarrollo de la información (Pagani, 2024). Por ello en este trabajo sí fueron incluidas.

y Observatorios. La metodología incluyó el relevamiento de fuentes secundarias y la realización de entrevistas en profundidad. Se revisó la normativa provincial donde se explicitan las acciones aprobadas en las estructuras vigentes y, además, se relevaron documentos institucionales, publicaciones sobre los casos presentadas en congresos y las páginas web oficiales. Se realizaron en total nueve entrevistas semiestructuradas con directores/as de las áreas y, en un caso, con una profesional que actúa como coordinadora de uno de los espacios seleccionados. La selección de los casos para las entrevistas fue guiada por un criterio intencional (Piovani, 2007) que buscó garantizar la heterogeneidad de temáticas abordadas por las dependencias estatales (salud, ambiente, justicia, organismos de la constitución, seguridad, género, economía).[5]

El trabajo incluye una primera parte de desarrollo conceptual y sistematización de bibliografía específica sobre la temática, analizando particularmente los argumentos favorables de la articulación "virtuosa" entre conocimiento y políticas públicas, así como las problemáticas que se generan. En un segundo apartado se reflexiona sobre el conocimiento y los saberes estatales, para continuar con el proceso de producción de información en el Estado, identificando las dificul-

[5] Funcionarias/os de la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos del Ministerio de Seguridad; la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía; Observatorio de Acceso a la Justicia y Dirección Provincial de Planificación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad; la Dirección de Investigación y Cooperación Técnica del Ministerio de Salud, la Subsecretaria de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado, la Dirección Provincial de Planificación e Investigación del Ministerio de Ambiente y la Dirección de Políticas de Igualdad de la Defensoría del Pueblo. Se acordó con las personas entrevistadas no citar sus nombres ni los organismos específicos de referencia y el uso de nombres de fantasía. Del universo inicial de la muestra, en algunos casos no se pudieron concretar aún las entrevistas por inconvenientes en las agendas de los/as funcionarios/as, por no encontrar puntos de contacto y/o cargos vacantes o por no obtener respuesta a la propuesta enviada.

tades del proceso de producción y usos de la información. En el tercer apartado se hace referencia a las reflexiones surgidas del trabajo de campo realizado entre agosto de 2024 y abril de 2025. Por último, se comparten algunas consideraciones finales y desafíos emergentes en relación con los ejes desarrollados y los interrogantes que motivaron la presente investigación.

Conocimiento y políticas públicas

Si bien podríamos realizar un largo recorrido de las relaciones entre las esferas del conocimiento, la toma de decisiones, el poder político y las políticas públicas, en este apartado seleccionaremos algunas perspectivas y abordajes que, consideramos, contribuyen a comprender la heterogénea y variada bibliografía sobre este tema. Este recorrido —al que reconocemos como incompleto— nos permite aproximarnos a algunas reflexiones sobre la relación entre conocimiento y políticas públicas e identificar aristas conceptuales para abordar nuestro análisis empírico en la provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, recuperamos como uno de los principales hitos el clásico trabajo de 1971 de Lasswell "La orientación hacia las políticas", donde define a las ciencias de las políticas como el "conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado. (citado en Camou y Chain, 2017, p. 21). Es decir, la preocupación por los datos y el conocimiento especializado acompañó el desarrollo de las políticas públicas desde sus primeras definiciones teóricas.

En un segundo trabajo, Lasswell (1951) diferencia las ciencias interesadas en el conocimiento "del" proceso de decisión (knowledge of) y "en" el proceso de decisión (knowledge in). El primer tipo de conocimiento está orientado hacia estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas, tiene una producción diferente respecto del tiempo real

de la acción estatal y quienes generan este conocimiento no están relacionados con el proceso de toma de decisiones. En este caso se citan como ejemplo a las universidades y centros de investigaciones académicos; en consecuencia, el formato y modo de circulación son de carácter científico. En cambio, el conocimiento "en" es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre la base de informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación que se producen en tiempo real, y quienes generan ese conocimiento están directamente involucrados en los procesos de toma de decisiones. Aquí se ubican nuestras unidades de análisis, las propias agencias estatales.

Dentro de la vasta bibliografía que aborda la relación entre conocimiento especializado y la acción de gobierno, saber y política, retomamos la concepción de Coser (1965) citada en Camou (2006), que define al experto como "dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas" (p. 142). Camou analiza las esferas de expertise como ámbitos, espacios institucionales, en los que desarrollan su actividad profesional principal, en los cuales producen conocimientos y se vinculan con el proceso público-político de la elaboración de políticas. Uno de los aportes de este trabajo es el reconocimiento de una tipología de seis esferas: universidades, organismos multilaterales, tanques de pensamiento, consultoría, partidos políticos y quienes se desempeñan como funcionarias/os técnico-estatales. Esta última inserción es la que nos interesa en este capítulo, más allá de que no dejamos de reconocer las múltiples pertenencias de las personas que ocupan estos campos de experticia o su circulación y pasaje entre distintos ámbitos,[6] así como de sus ideas y formas de intervención (Neiburg y Plotkin, 2004; Morresi y Vommaro, 2011).

[6] Es de destacar que las personas entrevistadas no se representan así mismas conformando un colectivo de "expertos/as", sino más bien se reconocen en cuanto a su función como agentes estatales, aunque en su mayoría también son docentes universitarios, lo que demuestra la movilidad entre ámbitos.

Otra perspectiva que ha cobrado relevancia es el de las políticas públicas basadas en evidencia, que tuvo su impulso a partir de la *Nueva Gestión* pública, de la mano del avance de los sistemas de información y la gestión del conocimiento. Jaime y Vaca Ávila (2017) explican que los argumentos a favor de este enfoque son variados, pero destacamos dos: en primer lugar, la obtención de mayor calidad en el proceso de diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación, a partir de obtener eficiencia y efectividad. Es decir, permite mejorar la relación entre costos y beneficios en las políticas, orientando la acción estatal a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. En segundo término, la rendición de cuentas, que otorga información sobre los motivos que orientan la toma de decisiones públicas y sus resultados. Para ello se recomienda establecer mecanismos para la difusión y el acceso a la información y promover la actualización de la evidencia y su disposición (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020). Desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2024) también se asocia la relevancia de los datos a la rendición de cuentas, que es entendida no solo ante el público externo favoreciendo la transparencia sino en una dimensión interna, para la medición de productividad. En este sentido, se retoma la concepción de "analítica gubernamental" del Banco Mundial, con una perspectiva de medición que favorece la optimización de la gestión, mejora la gobernanza, la legitimidad y fomenta el buen gobierno.

Otro grupo temático de la bibliografía es el que analiza críticamente la vinculación política entre conocimiento y políticas públicas. Algunos trabajos ubican el origen del conocimiento en el ámbito académico, otros en el de la propia gestión estatal. Sin embargo, se evidencian acuerdos en concebir la relación de ambos en el marco de una dimensión política. Por ejemplo, para Fernández Soto (2020) la vinculación entre el conocimiento académico y las políticas públicas debe participar en procesos de construcción y

transformación social. Las decisiones que se toman en el desarrollo de políticas públicas y en el ámbito de la gestión estatal, a partir de conocimiento generado sobre la base de metodologías científicas, tienen una repercusión de carácter político porque generan efectos en los procesos y sujetos sociales. Igualmente, para Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) las metodologías y las técnicas impulsadas en el plano estatal —y las acciones que derivan de su aplicación—, no son políticamente neutras, porque fortalecen o perjudican a actores sociales.

El conocimiento y los saberes estatales

Una serie de trabajos refieren a que el conocimiento no se da únicamente en el ámbito académico. Reconocen perfiles de expertise que se insertan en áreas de políticas públicas, que caracterizan a las/os propias/os agentes estatales que gestionan las políticas y encuentran soluciones a partir de un fuerte compromiso social en el desarrollo de sus funciones, y, en muchos casos, con cierto perfil de militancia política (Pantaleón; Perelmiter, citadas en Stechina, 2022).

Por su parte, Pereyra (2018) propone el término *burocracia especializada* reuniendo dos fuentes de formación (los centros de formación superior y la acumulación política/la vocación militante). Si bien la autora estudia una experiencia en particular (la del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007), consideramos que el término puede ser útil para otros casos. En este sentido, se propone abordar cómo sus intervenciones sustentan una "caja de herramientas" a partir de la combinación entre saber convencional, conocimiento político y la construcción de la autoridad en el campo particular de su actuación. Esta burocracia especializada se analiza como un colectivo que construye autoridad y prestigio dentro de la escena política provincial.

Bonicatto, Iparraguirre, y Fernández (2020) sostienen que todo proceso de gestión genera conocimiento que se torna imprescindi-

ble en la toma de decisiones, y que los datos surgidos de la implementación contribuyen a la retroalimentación del diseño. Ello implica reconocer que "todo equipo es potencialmente productor de información de calidad por la posición privilegiada que tiene en los distintos momentos del proceso de producción de la política" (Bonicatto, 2022, p. 165).

En este sentido, la bibliografía reconoce en las y los trabajadoras/es una experiencia acumulada y un conocimiento que tensiona la clásica división entre técnica y política. Así, podemos observar en una entrevista que le realizaron a la exsubsecretaria de Fortalecimiento Institucional de Nación, la puesta en valor del saber sobre el campo de actuación en la administración pública.

> Las personas transitamos por diferentes momentos, relaciones y experiencias y todo eso construye un conocimiento que es técnico y es político (…) el conocimiento de las y los trabajadores es clave. Creo que es el momento de poner en valor las capacidades burocráticas, técnicas, administrativas, que no tienen que ver sólo con la formación "formal" sino también con la acumulación de experiencia en las funciones (Vázquez y Silva, 2020, pp. 62-63).

En resumen, este recorrido bibliográfico evidencia el reconocimiento de saberes que se generan en la propia trama estatal, donde se entrecruzan las diversas racionalidades técnicas, políticas y burocráticas, para dar respuesta a aquellos interrogantes que plantea Vázquez (2019) acerca de qué tipos de conocimiento podemos distinguir en las organizaciones estatales y dónde se los encuentra. Sobre esta posición, no existen respuestas sistematizadas, y si bien podemos citar diversos trabajos, la bibliografía es menos extensa. A modo de ejemplo mencionamos el libro que compilan Niro y Aguerre (2020) que incluye trabajos desde el análisis de la propia praxis estatal y que pone en diálogo disciplinas, instituciones y esferas sociales. Otro caso que podemos mencionar es la variedad de ponencias presentadas en la mesa de políticas

públicas de las Jornadas de Sociología de la UNLP,[7] donde es creciente la presentación por parte de profesionales con inserción en diferentes políticas públicas, que abordan sus propias experiencias y prácticas.

El proceso de producción de información en el Estado

En este apartado desarrollamos algunos de los interrogantes planteados en la introducción —¿qué lugar ocupa el conocimiento en las políticas?, ¿qué particularidades y dificultades se identifican en el proceso de elaboración, uso y difusión de la información?, ¿qué perfiles se requieren en la producción de información?, ¿cómo actúan estas áreas en el entramado de la burocracia bonaerense?, ¿cómo se dan las interrelaciones institucionales entre estas áreas?—, para dialogar con la perspectiva de los actores estatales entrevistados/as y los principales planteos de la bibliografía sobre la temática.

Respecto a la pregunta por el lugar que ocupa la generación de información y conocimiento en el desarrollo de las políticas públicas, la totalidad de las personas entrevistadas consideran que es de un rol relevante y necesario. Los argumentos varían en cuanto a la mayor eficacia para el diseño de las políticas y la toma de decisiones cotidianas que implica la gestión. "No se puede hacer políticas públicas sin conocer lo que uno está gestionando" (E4, comunicación personal, noviembre de 2024); "La relación entre conocimiento y políticas públicas es clave. Me resulta difícil pensar en la formulación e implementación, lo que tiene que ver con el ciclo de la política pública, sin tener un conocimiento y una metodología. Está imbricado" (E2, comunicación personal, octubre de 2024). Esta relación con la toma de decisiones incluso está explicitada como una de las funciones institucionalmente reconocidas para el área. En efecto, la funcionaria de un área de planificación comenta que se busca "diseñar y desarrollar los

[7] Mesa: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas. En http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/xi-jornadas/mesas-tematicas

procesos de gestión de la información y la producción de datos, para la elaboración de información oportuna, actualizada y orientada a la toma de decisiones basada en evidencia" (E2, comunicación personal, octubre de 2024).

Asimismo, otro fundamento que surgió además de la eficiencia es el de la transparencia:

> Si creo que es primero la importancia para rendir cuentas, para optimizar la tarea y acercar a la ciudadanía y después en alguno... si, puede hacer más eficiente, pero le pongo más peso a visibilizar las políticas y acercarlas, la transparencia digamos (...) el plazo más inmediato es el vínculo con la ciudadanía (E1, comunicación personal, agosto de 2024).
>
> El relevamiento y el análisis de la información, así como el monitoreo de la implementación de estas políticas públicas, debían ser entendidos como actividades sistemáticas, con objetivos definidos, metas claras e indicadores asociados (...) centrado en resultados y con un alto estándar de rendición de cuentas a la ciudadanía, implica el desarrollo de herramientas para monitorear y evaluar las políticas públicas y sus resultados. Generar evidencia sobre el Acceso a la Justicia representa un desafío constante para el Observatorio, debido a la complejidad de implementar políticas públicas en una provincia tan densamente poblada y extensa como Buenos Aires (Córdoba y Barcaglioni, 2024, pp. 115-116, sobre la experiencia del Observatorio de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

También se señala que luego de la pandemia por COVID-19, las políticas públicas basadas en evidencia tomaron visibilidad en la agenda pública y una relevancia central en el discurso gubernamental. En este marco, surgieron planteos sobre la información como un recurso estratégico y la preocupación acerca de la calidad en su producción, reconociendo que el Estado es uno de los principales productores de datos del país (Ruiz Nicolini, Kunst y Dias, 2024). En este

sentido, Laffaire (4 de agosto de 2021) se interroga acerca de cuál es el tipo de información con la que cuenta el Estado nacional argentino para poder brindar soluciones y resalta la importancia de los buenos diagnósticos e indicadores de monitoreo. Sin embargo, la articulación entre información y toma de decisiones en el desarrollo de políticas públicas cuenta con varias décadas de períodos que no siempre han sido virtuosos. Al respecto, hace varios años Bertranou, Palacio y Serrano (2004) advertían que en nuestro país existieron distintas iniciativas para fortalecer la construcción de registros de la actividad pública que no lograron los resultados buscados y terminaron en experiencias aisladas que respondieron a intenciones de quienes las impulsaron pero que no llegaron a institucionalizarse. Incluso no siempre se consideró su relevancia y no les destinaron los recursos necesarios en los presupuestos públicos. Los autores señalan un quiebre a partir de los aportes de las tecnologías que facilitaron el registro más sistemático de la información, que resulta imprescindible en el ciclo de políticas desde su diseño hasta la evaluación. No obstante, la relación entre conocimiento y acción no transcurre de forma lineal y directa, sino que en la práctica continúan persistiendo viejas y nuevas dificultades. A continuación, presentamos una sistematización acerca de estas dificultades, así como de avances en el proceso de elaboración, uso y difusión de la información.

La generación de información

El aspecto más recurrente sobre el que reflexionan varios/as autores/as es el de la discontinuidad de la gestión y de las políticas de construcción de información. Para Bonicatto (2022) "las rupturas institucionales que ocurren en general en los cambios de gestión y las deficiencias en el acceso y uso de la información institucional y estadística se han profundizado con los años" (p. 165). La autora toma de Bertranou el concepto de (des)memoria institucional en relación con los cambios de gestión, para explicar cómo las instituciones públicas

estatales interrumpen la generación de experiencia en los distintos períodos ya que no es considerada como un valor organizacional en sí mismo. Esta percepción se relevó en algunas entrevistas:

> Al cambiar las autoridades, cambiaron los equipos, generó frustración… y hubo discontinuidad en registrar. Nosotros mantuvimos como estrategia la solicitud de información. Estamos muy bien para abajo, con los equipos técnicos que cumplen y mandan la información solicitada. Todo eso está ordenado, lo cumplen y valoran. Somos como el área que ordena. Pero el problema es la desconexión para arriba (E3, comunicación personal, octubre de 2024).

Un segundo tema recurrente es la preocupación por la calidad de la información que nutre las respuestas estatales. Rey y Saudino (2023) señalan que la calidad se relaciona con el establecimiento de pautas metodológicas para la producción y explotación de datos públicos y que se requiere un mayor nivel de conciencia sobre su valor.

El trabajo menciona los problemas más comunes: datos inexactos que no se ajustan a la realidad o incompletos, almacenamiento de múltiples registros, errores de carga, carga de información no estandarizada, datos almacenados en múltiples formatos, falta de procedimientos estándares de evaluación, de seguimiento periódicos y de actualización. Estos problemas se complementan con los desafíos y riesgos que se reconocen en la última Carta del CLAD (2024): decisiones basadas en datos de baja calidad, interpretación incorrecta de los datos, manipulación política de los mismos, protección insuficiente de datos (que retomamos más adelante).

En las entrevistas se hizo referencia a estos problemas y, específicamente, surge la dificultad relacionada con diferentes criterios de carga, multiplicidad y vacíos en los registros —por ejemplo, en la realización de encuestas—, enfatizando la importancia de generar datos de calidad.[8]

[8] Para profundizar sobre estas problemáticas se recomienda leer las reflexiones

> La principal dificultad que hay en este momento es la baja respuesta en las distintas encuestas que se realizan en la Provincia. Esto suma una complejidad extra a la construcción de datos que habrá que buscar una solución en el futuro próximo (E7, comunicación personal, febrero de 2025).

En varias oportunidades se reflexiona sobre la importancia de establecer criterios y su relación con otras instancias posteriores en la cadena de generación y uso de la información. Por ejemplo, en el tema de la gestión de riesgos se comenta que hay estándares internacionales en la construcción de la información y la importancia de contar con los mismos criterios de clasificación ante situaciones de desastre porque si se nomina diferente no se puede agregar y comparar. También, que los datos deben estar en relación con un contexto y la especificidad de establecer acuerdos para definir qué situaciones se consideran emergencia o desastre. Asimismo, se identificó preocupación con algunas limitaciones en la representatividad de la población a la que se dirigen los estudios, en la cobertura territorial y por género (los varones contestan menos ciertos relevamientos).

Otra referencia generalizada que pudimos corroborar en estas áreas es la relación a la que se refiere Lede (2004) de complementariedad con las áreas de informática; ello posibilita el uso masivo de información y que esta sea más eficiente.

> Desde el inicio se empezó a trabajar con un área que se crea, la Dirección de Informática del Ministerio, es un equipo chico y empezamos a trabajar de manera conjunta para pensar cómo recabar información y cómo procesarla, fue una ayuda importante. Encontré con ellos un equipo de trabajo que no estaba, en el cual apoyarme (…). Empezamos a pensar el armado de un software para que tenga variables co-

surgidas de las distintas experiencias estatales compartidas en la tercera parte de esta publicación.

> munes de todo el Ministerio, ver cómo se trabaja en otras áreas, si se piensa en usuarios, beneficiarios. Eso fue sumamente enriquecedor y favorable. Para trabajar de manera más efectiva (E5, comunicación personal, noviembre de 2024).
>
> Uno de los nudos problemáticos cuando llegamos, tenía que ver con la falta de información confiable. Era un momento en el cual no estaba desarrollado el sistema de información, la plataforma que hoy sí tenemos. Esto nos permitió empezar a desarrollar la base de datos y generar informes de gestión sobre lo que está sucediendo (…). El mundo de la tecnología nos facilitó el acceso a la información para después poder interpretar, evaluar y armar los informes para que se tomen decisiones (E2, comunicación personal, octubre de 2024).

Una cuestión recurrente ligada a los nuevos sistemas es la elaboración de manuales de carga, las capacitaciones y la articulación de referentes, especialmente cuando las áreas trabajan con datos aportados por distintas dependencias. Estas acciones se suman al trabajo diario de las áreas abordadas y los equipos asumen como tarea, además de las propias (referidas a la generación de los datos, la elaboración de informes, el desarrollo de estudios, etc.), las de brindar formación a otras/os trabajadoras/es para la carga de sistemas, identificar indicadores y acordar criterios que mejoren las bases de datos. Esta realidad da cuenta de la importancia de un saber hacer y de conocimiento especializado, que se aprende en el propio espacio laboral.

> En cada Subsecretaría se releva mensualmente lo que se hizo, en cada municipio y se procesa (…) se trabajó con cada área, fue algo muy difícil, se establecieron con las áreas líneas prioritarias a desarrollar en los 4 años. Se propusieron indicadores y metas. Pero a las áreas les cuesta generar y medir los indicadores. En cada Subsecretaría hay un referente, pero estas personas cambian todo el tiempo y cuando ya hablamos el mismo idioma, hay que empezar de nuevo, explicar qué es una línea prioritaria, qué implica medir. Por eso estamos armando

una jornada para trabajar hacia adentro para formar en el tema (E4, comunicación personal, octubre de 2024).

En el testimonio anterior se vislumbra el problema de la rotación de las personas asignadas a esta tarea, especialmente cuando las áreas son nuevas y se conforman a partir de personal con pases internos. Otra complejidad es que el trabajo de referentes desde las dependencias que completan datos consiste en tareas anexas y/o voluntarias que se suman a sus responsabilidades habituales. Esta mención nos introduce en un tema central en la trama de dificultades y complejidades que enfrentan estas áreas: los perfiles necesarios para desempeñar tareas en relación con el proceso de producción de información y su análisis.[9] La bibliografía señala la falta de personal calificado no solo en las áreas donde se generan los datos, sino también en las que tiene que emplear su uso para el diseño y/o evaluación de las políticas (Bertranou, Palacio y Serrano, 2004). En este sentido, en una de las entrevistas publicada en el trabajo de Lede (2024), un director de un área de Estadísticas reconoció "Hay muchos que producen datos, pero no tienen forma de procesarlos, les falta expertise…" (p. 106).

Respecto de este tema, las respuestas en el trabajo de campo realizado fueron heterogéneas. En algunas áreas se desempeñan varios/as sociólogos/as, comunicadoras/es sociales, profesionales con conocimiento en GIS o cartografías, economistas, técnicas/os en datos y otros/as especialistas con formación específica en la política sustantiva (ambiente, salud, género, relacionadas a la justicia, etc.). Es decir, prima en los equipos la interdisciplina y es un aspecto positivo valorado.

En varios casos se relata cómo se va configurando un equipo, pensando perfiles y convocando agentes de otras dependencias estatales. Se evidencia el valor del conocimiento situado en los organismos es-

[9] Se sugiere la lectura del Conversatorio: Reflexiones y debates en torno a la planificación en organizaciones estatales de la provincia de Buenos Aires, en esta misma publicación.

tatales y respecto a técnicas metodológicas de construcción y análisis de la información.

> Vino al inicio Marcela, trabajadora social, con magíster en género y especialización de datos. Ella estaba como jefa en otra área del Ministerio. Yo primero visualicé el perfil de la persona indicada y ahí me pareció que podía ser ella por su preparación, empatía y experiencia (…). Después vinieron dos chicas del área de producción de datos. Fue fundamental porque ese tema tiene especificidades y nos costaba abordarlo. Y ellas conocían muy bien todo el proceso y los datos. Ese pase fue muy importante. Son técnicas, en producción de datos (…). Después se pasó Fernanda, socióloga y Marisol que es comunicadora, con experiencia de Dirección, que nos ayudó a conocer el ámbito de la política… no sólo pesa el conocimiento técnico, especializado, También necesitas esa lectura política, entender los tiempos políticos (E5, comunicación personal, noviembre de 2024).

En este punto nos parece interesante recuperar del CLAD (2024) la idea de integración entre el conocimiento tácito de los/as gestores/as, la evidencia empírica y la necesidad de calificar al personal para el uso de datos. En efecto, las personas entrevistadas destacan la importancia de fortalecer los perfiles y la formación permanente para aprender o perfeccionar conocimientos acerca de herramientas y tecnologías necesarias para producir, analizar y visualizar datos. En las conversaciones se repitió la referencia al objetivo de alcanzar un trabajo de "calidad" a partir de un proceso de producción del dato que refleje "rigurosidad", lo que aparece asociado al manejo de metodologías del conocimiento científico.

Accesibilidad

Como ya mencionamos, la generación de información favorece la rendición de cuentas ante la sociedad y posibilita un seguimiento más adecuado de los objetivos que persiguen las políticas. El impulso del

Gobierno Abierto en los últimos años recogió estas concepciones y se tradujo en la necesidad de publicar datos desde diferentes niveles jurisdiccionales como un medio para propiciar la transparencia, el acceso a la información[10] y su uso para el desarrollo de políticas públicas. Ello supondría establecer bases de datos estructuradas y organizadas para favorecer el acceso de la ciudadanía y de las propias áreas estatales. Es decir, tener en cuenta la disponibilidad y las condiciones a cumplir para que las/os usuarias/os puedan obtener los datos, estableciendo dónde y cómo se los solicita, si se requieren criterios de confidencialidad/seguridad, tiempos de entrega y formatos disponibles. Rey y Saudino (2023) advierten que cada fuente de datos conlleva su propio nivel de riesgo en lo que respecta a la veracidad, cumplimiento normativo y seguridad material. En algunos casos se hizo referencia a la desconfianza de los equipos acerca del uso de la información:

> En su mayoría no comprendían la importancia del por qué y para qué generar datos. Otra dificultad, es que se venía de una gestión anterior en provincia que cuando se van del Ministerio se llevan la base de datos (…) se llevaron la información, había desconfianza, había fundamentos, cuando le hablabas de los datos en función de lo que les había pasado, se guardaban la información. Iban dando poca información (…). Hubo que construir confianza (…). Hubo que explicar que ellos iban a tener su propia base, que eso nadie se los iba a tocar, respetar su historia, trabajar respetando lo que hacían (E5, comunicación personal, noviembre de 2024).

Respecto a la confidencialidad existen algunas normativas en el ámbito provincial. Un caso particular es el del área de Investigaciones del Ministerio de Salud donde se manifiesta una preocupación res-

[10] Sobre acceso a la información pública en provincia de Buenos Aires se recomienda la lectura de Lede (2024) y Piana y Furnari (2022).

pecto a resguardar la información[11] y se menciona a la Ley N°15.462, que establece registrar los consentimientos informados, resguardar la identidad de las personas participantes de las investigaciones, la confidencialidad, las actuaciones del Comité de Ética, entre otros.

Otra normativa fundamental es la Ley N°14.998, que crea el Sistema Estadístico Provincial, el cual permite desarrollar las tareas propias de la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía, y explicita el secreto estadístico.[12]

Lede (2024) detecta que son menores las áreas dedicadas a la tarea de favorecer el acceso y difusión de la información, razón por la cual se limita su uso. En este sentido, el autor sostiene que "son más frecuentes los formatos restrictivos que los abiertos, destacándose la publicación de documentos definitivos (cerrados) con información agregada, por sobre los portales interactivos y la disponibilidad de bases de datos" (p. 123). En las áreas que abordamos para este trabajo pudimos confirmar esta situación —con excepción de la Dirección Provincial de Estadística— con datos disponibles propios y actualizados en una variedad de ítems con entradas (como al censo) y diferentes buscadores (economía, población, sociedad y territorio, en los cuales se despliegan varias categorías)[13]. También se ofrece un acceso al "Sistema de Indicadores con perspectiva de género de la provincia de Buenos Aires" que se define como una "herramienta de construcción colectiva de la que forman parte organismos de la Administración

[11] Véase https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/investigacion/

[12] "Todos los datos suministrados a los integrantes del Sistema Estadístico Provincial en el marco del cumplimiento de sus funciones, son estrictamente secretos y su divulgación se hará respondiendo exclusivamente al objetivo de brindar información estadística, asegurando la no identificación directa o indirecta de los informantes. Los datos deben ser suministrados y publicados, exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial ni patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieren" (Ley N°14.998, art. 16).

[13] Véase https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/

Pública, que centraliza organiza y difunde estadísticas que permiten medir brechas de desigualdad entre géneros".[14] Aquí se exponen datos sobre brechas y desigualdades en la dimensión económica, física, del Estado, demográfica y toma de decisiones.

Por otra parte, la provincia cuenta con la iniciativa de Gobierno Abierto denominada "Provincia Abierta" (del Ministerio de Gobierno), que reconoce entre sus objetivos "facilitar a las y los bonaerenses el acceso a la información, ya sea mediante la apertura de datos en el propio portal, o facilitando el vínculo a otros sitios que presentan información específica".[15] Al ingresar a este sitio se pueden observar 87 dataset (o conjunto de datos) provenientes de 21 organismos públicos. Sin embargo, algunos datos están desactualizados y predomina una información de "datos de ubicación" de distintos servicios o establecimientos (cultura, ferrocarriles, parques industriales, etc.) por sobre datos de la política sustantiva (como los de economía y finanzas, educación, agricultura y ganadería, salud).

Respecto a publicaciones que apuntan a la conformación de conocimiento sobre un ámbito de una política pública (como parte de un diagnóstico de una problemática social que fundamenta una política pública o que permite obtener información sobre su desarrollo) o que brindan información sobre un área de gobierno, observamos en la **Tabla 1** una heterogeneidad de situaciones. En algunos casos se trata de planes e informes de gestión, y en otros, de publicaciones donde se observa la rigurosidad del proceso científico —por ejemplo, en el caso de revistas y difusión de ponencias y presentaciones en congresos—.

[14] Véase https://sipg.ec.gba.gov.ar/

[15] Véase https://www.gba.gob.ar/provinciaabierta

Tabla 1. Listado de publicaciones según organismos

Área	Publicaciones
Ministerio de Ambiente	Revista *Ambiente en Diálogo*, en articulación con la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) https://digital.cic.gba.gob.ar/items/0f9b1e8f-6371-4ae1-ad92-53ca187528f3 Neumáticos fuera de uso en la provincia de Buenos Aires. Hacia una gestión de la economía circular. UNGS y Ministerio de Ambiente de la provincia de Buenos Aires (Alonso y Suárez, 2022). https://www.ambiente.gba.gob.ar/pdfs/009_INFORME%20NEUMATICOS_OCT22_comprimido.pdf Publicación de un informe de Gestión 2024 (https://www.ambiente.gba.gob.ar/pdfs/informe-gestion-2024-min-ambiente-pba-arg.pdf)
Ministerio de Mujeres y Diversidad	Es de destacar que en este Ministerio existe una gran variedad de estudios publicados en la página web institucional sobre Ley Micaela, masculinidades, línea 144, personas adultas mayores, obligación alimentaria, casos críticos y alto riesgo, informes de gestión, etc.: https://www.gba.gob.ar/mujeres/informes Informe de avance del Plan de Igualdad Bonaerense https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/INFORME%20PIBA.pdf Congresos del Ministerio de Mujeres y Diversidad https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/LIBRO%20CONGRESO%20III%20COMPILACI%C3%93N%20(1).pdf
Ministerio de Salud	Revista *Salud Pública* Su principal objetivo es difundir los resultados de las investigaciones en las distintas disciplinas de la salud, así como las producciones académicas, técnicas y de divulgación producidas principalmente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires: https://saludpublica.ms.gba.gov.ar/index.php/revista/enfoque Congreso Provincial de Salud (Cosapro) donde se presentan trabajos científicos, relatos de experiencias y proyectos de integración local https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/congresoprovincialdesalud/ y los trabajos anteriores están compilados en https://drive.google.com/drive/folders/1d-6ljDu-iSHka22lRolmNxQ0ruC70yku.

Dirección Provincial de Estadística	Revista *Estudios de Población* Busca difundir trabajos en los que se analice la situación de la población en temas de interés para la provincia de Buenos Aires desde una perspectiva demográfica, social, económica, de salud o espacial y en temas metodológicos que aporten nuevas perspectivas de análisis para las áreas de estudio mencionadas. https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=187&Itemid=241
Fiscalía de Estado	Planes Estratégicos https://www2.fepba.gov.ar/pe-inicio/ *Revista 1890* Revista institucional que incluye entrevistas, novedades relacionadas con el Organismo, artículos sobre causas judiciales, historias del personal, etc. https://www2.fepba.gov.ar/wp-content/uploads/2024/12/revista-18noventa.pdf
Defensoría del Pueblo	Informes técnicos sobre diversas temáticas (salud, género, seguridad vial, etc.) https://www.defensorba.org.ar/site/informestecnicos Informes Institucionales https://www.defensorba.org.ar/site/informesgenerales

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Otro problema de accesibilidad se plantea en la presentación del contenido, en cuanto a que la información sea comprensible (Galiani, 2006), particularmente si es generada por especialistas y equipos con expertise en metodología o de políticas específicas. Aquí citamos aportes como el de Kaufman, Torres y Naser (2023), quienes sostienen que para que existan diálogos, estos deben basarse en el uso de un lenguaje comprensible para aquellos que no pertenecen a la comunidad impulsora de cada saber, para que puedan apropiarse de la información y transmitirla. En el mismo sentido, Rofman (2020) destaca como un desafío particular la producción de

> contenidos para un espacio de interfaz entre el conocimiento científico y la acción pública [que] requiere un esfuerzo de traducción del

> conocimiento desde el lenguaje académico a un registro accesible para un público amplio. Ello no solo demanda de los/as investigadores/as modificar sus modalidades discursivas habituales, formateadas para el esquema paper, sino también desarrollar formas novedosas de visualización de datos para los diversos circuitos de circulación de información (p. 24).

Si bien estas preocupaciones provienen de la academia, en varias entrevistas se manifestó que al momento de elaborar informes se busca que sean atractivos, cortos, con visualización de resultados: "porque si es largo no se leen. Empezamos a mostrar de a poco, con un lenguaje más claro, sin perder el profesionalismo, pero sí tratar de tener un lenguaje más llano que llegue a las personas" (E2, comunicación personal, octubre de 2024). En otra oportunidad una profesional de uno de los equipos técnicos reconoció que estaban reviendo la forma de presentar informes, acotando la longitud y reemplazando textos por infografías. Se identifica una preocupación por la comunicación y por el alcance de la información.

> Nosotros tenemos que llegar a la mayor cantidad de gente. Es una tarea de militancia también, con una empatía particular. Lo que tiene que ver con género, diversidades y con estos temas que fueron tabú durante tanto tiempo, requieren que lleguemos con un lenguaje llano que sea accesible a todos, que se pueda conocer. En general, estos temas quedan en un micromundo, donde nos retroalimentamos pero no salimos con estos temas al común de la gente, por decirlo de alguna manera (E9, comunicación personal, abril de 2025).

Esta preocupación coincide con un testimonio de quien fuera secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación (2019-2023):

> Estos (documentos) no pueden ser papers académicos, tienen que ser otra cosa, tienen que tener rigurosidad en la construcción metodológica y en el análisis, pero también una presentación de documento

> de divulgación, que lo pueda leer cualquiera, con sencillez. Pero que no por eso pierda efectividad (citado en Vázquez y Silva, 2020, p. 59).

Por último, un emergente que surgió en varias entrevistas fue la complejidad del trabajo articulado entre áreas estatales, no solo por inconvenientes de interoperabilidad entre diversos sistemas sino cuando se requiere coordinar acciones para combinar o complementar fuentes de datos. Ruiz Nicolini, Kunst, y Dias (2024) mencionan que más allá de ciertas voluntades, en el trabajo en conjunto y en articulaciones iniciadas desde distintas áreas se evidencia "la fragmentación de bases de datos, la heterogeneidad entre dependencias estatales en la perspectiva sobre los datos, la diversidad de sistemas informáticos o la falta de un lenguaje común" (p. 30). En este punto es que recogemos el interrogante acerca de cómo funcionan estas áreas en la trama de las burocracias estatales, ya que nuestro trabajo de campo en parte coincide con estas apreciaciones. En los relatos surge la caracterización de un trabajo casi "artesanal" en la construcción de contactos, búsqueda de acuerdos, que deben sostenerse en el tiempo y que sea posible "revalidar", dando cuenta de que las relaciones son fluctuantes y muy sensibles a las coyunturas políticas.

> A veces las dificultades están entre los mismos organismos, en la obtención de la información. Hay que buscar algo en otro Ministerio y depende de las sintonías… hay más o menos barreras. Eso nos ha sucedido en algunos casos. A veces se piensa que con el ministerio de al lado todo va a fluir, pero no es así (…) hay áreas muy dadas y otras muy celosas de la información (E4, comunicación personal, noviembre de 2024).

En otro organismo se hace referencia a la búsqueda de "aliados y no enemigos. En este derrotero de buscar y construir datos e información, en un momento empezás a buscar quien produce algún dato que nos sirve para reinterpretarlo" (E6, comunicación personal, enero de

2025). Asimismo, la entrevistada comenta que se ha encontrado con bases de datos en otros organismos con temas de su competencia, lo que demuestra la superposición de esfuerzos, y destaca entre algunas iniciativas valiosas las del IDEBA (Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Buenos Aires) y el Observatorio Vial.[16]

Por otra parte, un tema peculiar para problematizar acerca del acceso a la información en la provincia de Buenos Aires, es cuando se requiere conformar bases de datos a partir del relevamiento de los 135 municipios, debido a la cantidad y diversidad de situaciones en cuanto a capacidades de gestión de las áreas para articular, sumado a la complejidad del mapa político si el gobierno local no es congruente con el provincial.

Así como se relevaron dificultades, también se mencionaron iniciativas de intercambios, de trabajo mancomunado y de la conformación de espacios transversales. En este marco es relevante compartir dos experiencias concretas que fueron valoradas positivamente. Una es la Mesa de seguimiento del Plan de Igualdad Bonaerense para la Inclusión y la Justicia Social (PIBA)[17] donde se incorporaron más de 200 políticas y acciones que contribuyen a la igualdad de género. Esta iniciativa se organiza sobre la base de ejes temáticos: trabajo, violencia, salud, educación, vivienda, medioambiente.

La otra experiencia surgió de la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos del Ministerio de Seguridad. En esta oportunidad nos comentaron el proceso de conformación de la Mesa Interministerial

[16] https://ideba.gba.gob.ar/es/que-es-ideba y https://www.gba.gob.ar/seguridad-vial/observatorio_vial.

[17] "El Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual coordinará la Mesa encargada del monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones incluidas en el Plan. Esta Mesa trabajará en forma articulada con los diferentes ministerios y organismos de la Provincia para definir metas e indicadores cualitativos y cuantitativos asociados a las políticas, programas, e iniciativas presentadas" (https://www2.ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/PIBA/).

de Seguridad Socioambiental para Aperturas de Suelos; donde participan, además, la Subsecretaría de Minería del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica; la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental, del Ministerio de Ambiente y la Autoridad del Agua. Se destaca el trabajo de articulación iniciado desde abril de 2023, donde se comparten datos que antes no se conocían (podría entenderse como una acción de acceso a la información intraestatal) y donde se avanzó en la elaboración de una base de datos, una propuesta de procedimientos conjuntos para su uso y actualización, definiendo metodología de carga, mapeo, compilación normativa, elaboración de una guía de actuación, definición de cartelería y capacitación con los municipios. También se menciona la cantidad de reuniones previas a la aprobación de una resolución conjunta entre diversos organismos involucrados (Resolución N°95/2025), que se reconoce como un proceso de institucionalización.

Usos de la información

La preocupación por los usos aparece vinculada a dos momentos del ciclo de la política: diagnósticos y conformación de la agenda estatal y evaluaciones. En primer lugar, implica posicionar a la información como insumo estratégico para justificar y/o fundamentar las propuestas de diseño de políticas públicas. Esto último se evidenció en varias entrevistas. En el caso del Informe de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2020), la encuesta de gestión menstrual dio lugar a una publicación cuyo subtítulo específica "Aporte para el diseño de políticas públicas…"[18] y en la conversación con la directora se explicita cómo se abordan temas que no son visibles, como también el de la menopausia (Provincia de Buenos Aires. Defensoría del Pue-

[18] Entre las acciones de la Defensoría se menciona: "Generar recursos informativos y estadísticos para la mejora de las políticas públicas" (https://www.defensorba.org.ar/site/queesladefensoria)

blo, 2021), que se realizó en conjunto con una asociación civil y que fue tomado para argumentar los fundamentos de un proyecto del ley durante el año 2024.

Otro ejemplo surgió en la entrevista con la funcionaria del Ministerio de Salud, quien especificó que algunas investigaciones contribuyen al diseño de políticas o acciones sanitarias. Una iniciativa a destacar son las becas "Julieta Lanteri"[19] dirigidas a profesionales y técnicos/as del sistema público de salud, con el propósito de fortalecer la investigación en salud. Se señaló que la idea es que estas investigaciones no estén "aisladas", sino que promuevan un fuerte involucramiento de áreas del organigrama y direcciones del Ministerio. Se basan en el paradigma de la investigación traslacional, en el cual la propuesta es que opere una "traducción" de los conocimientos en términos de programas y políticas sanitarias.

Otro caso es el de la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos del Ministerio de Seguridad, que elaboró datos sobre ahogamientos en la provincia, de utilidad para la política de guardavidas, posibilitando visualizar este tema en la agenda, así como el de las canteras. Por último, el Ministerio de Ambiente, a partir de distintas investigaciones con la Universidad Nacional de Quilmes (Schambe y Saidón, 2004) que permitieron reconocer un cuadro de situación para avanzar en regulaciones sobre el uso de residuos.

Otra reflexión habitual se refiere al momento de la evaluación de políticas. Bertranou (2019) señala otros condicionantes en la toma de decisiones que no se basan en el uso exclusivo de las evidencias, debido a que en este proceso intervienen criterios vinculados al contexto político, al análisis de factibilidad, de oportunidad y del comportamiento de los actores participantes. También se advierte que en muchas ocasiones se asume como una naturalización que la tempora-

[19] https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/investigacion/becas-de-investigacion-en-salud-publica-julieta-lanteri/

lidad de las decisiones es diferente a la que se requiere para la producción de información, y se declina contar con ella. Jaime y Vaca Ávila (2017) explican que las metodologías utilizadas exigen una rigurosidad científica que implica un plazo diferente al que precisa la gestión. En las entrevistas fue recurrente la mención a "la falta de tiempo" y "equipos insuficientes" para realizar evaluaciones con información que sea oportuna.

> Es una cuestión central porque la producción de conocimiento especializado implica un trabajo en equipos especializados, y en el Estado está la necesidad de atender a la demanda, de atender cuestiones políticas y de poner en agenda determinados temas y no hay lugar para tomarse el tiempo de la producción de conocimiento. Se vuelve algo complejo. Esto no implica que no exista, pero existe con muchas interrupciones. Siempre todo es "corriendo", es rápido (E5, comunicación personal, noviembre de 2024).
>
> La principal limitante es poder dar respuesta a todas las áreas que necesitan información en los tiempos que lo necesitan. A veces los "tiempos estadísticos" no son iguales a los de la gestión, por lo que hay que hacer un esfuerzo muy grande para conseguir resultados cada vez más oportunos (E8, comunicación personal, febrero de 2025).

Además de esta diferencia temporal entre la producción de información y la necesaria en la gestión, se menciona una variedad amplia de razones sobre el no uso de evidencias empíricas. Entre ellas, la discontinuidad de profesionales en una política, los cambios de los temas de agenda y de escenarios políticos, la falta y/o fragmentación de información sustantiva pertinente para la solución de problemas. Otro tema que se repite es la modalidad de tomas de decisiones, caracterizada como intuitiva o sobrepolitizada (Andrenacci, 2015), basada en principios ideológicos, enfoques tradicionales sobre el poder, preferencias personales e intereses inmediatos (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020) o, como sostiene Córdoba (2024), la resistencia

a adoptar la evidencia porque se reproduce una rígida dicotomía entre teoría y práctica, evidencia e intuición, planificación e improvisación.

Reflexiones finales

En este capítulo hemos recorrido diferentes tópicos acerca de la relación entre la producción de información y el desarrollo de políticas públicas, pero también acerca de la política de producción de información en el propio Estado.

En primer lugar, retomando la tradicional diferenciación de Lasswell sobre el conocimiento en relación con las políticas públicas, nos centramos en indagar sobre el *conocimiento en el proceso decisorio*; es decir, aquel que se genera en la propia acción gubernamental, intentando problematizar la afirmación que realiza el autor acerca de la conexión entre este conocimiento y la toma de decisiones. A partir del trabajo de campo realizado, observamos que existen numerosas y variadas áreas que tienen funciones al respecto y en las entrevistas se reconoce la importancia de generar evidencia para el desarrollo de políticas, ligada a fundamentos basados en la eficiencia y calidad de las mismas y también en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En este sentido, identificamos la institucionalización de la temática a partir de lo que Oszlak y O'Donnell (1981) denominan *cristalización institucional*. Este proceso implicó la creación de aparatos burocráticos o ampliación de funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento de la información en casi todos los ministerios, secretarías y organismos de mayor rango en la estructura provincial. Es decir, es un tema que viene ganando visibilidad en la propia agenda estatal. Sin embargo, la relación entre información y conocimiento no es lineal en su uso para el desarrollo o ajuste de las políticas públicas. Es un vínculo que no está exento de tensiones hacia el interior del Estado y entre este y los ámbitos académicos y/o científicos (que además también conforman esa estatalidad). Asimismo, creemos que más que enfatizar las diferencias

en el conocimiento "del" y "en" el proceso de toma de decisiones, se requiere tender puentes entre los conocimientos generados en dichos ámbitos o, como plantea Rofman (2020), propiciar espacios de interfaz con los desafíos que implica.

Afirmamos entonces que se produce una valiosa información en el Estado provincial, pero que esta atraviesa diversas dificultades en las tres dimensiones abordadas: generación, accesibilidad y uso. No obstante, pudimos detectar avances en cuanto a su problematización y generación de estrategias para superar alguno de los tradicionales inconvenientes que viene señalando la bibliografía y el análisis de casos. En este sentido, hemos relevado el desarrollo de sistemas informáticos, la conformación de equipos de trabajo especializados y, en alguno de los casos, la articulación interinstitucional entre áreas del Estado que gestionan distintas políticas y entre estas y la academia. Uno de los desafíos indiscutibles es profundizar estas relaciones y que sean sostenibles más allá de las voluntades particulares que, aunque van dejando huella en las tramas estatales, también se identificó que los retrocesos y discontinuidades generan frustraciones en los equipos.

Si bien se señalaron problemáticas comunes, la situación encontrada fue diversa. En este punto retomamos de Lede (2024) la diferenciación entre las áreas que generan información estadística e información para la gestión cotidiana. Es pertinente tener en cuenta esta advertencia para analizar las funciones y acciones de las áreas y los usos de la información, que resultan distintos en cuanto a públicos destinatarios, conformación de equipos (cantidades y perfiles) y alcances de los trabajos que allí se realizan. En este sentido, las áreas de información estadística publican sus bases e informes, por lo que se dirigen a sectores no solo internos al Estado que usan estas fuentes, sino que también cuentan con equipos más amplios y de formación más específica. Mientras que las áreas de información para la gestión

tienden a diversificar las acciones y destinatarias/os de los insumos/productos que generan, no siempre publican los informes o bases de datos, sino que son de uso interno y cuentan con equipos de trabajos más volátiles e inestables. Una posición intermedia que hemos detectado, son las áreas que podríamos denominar como "de investigación", que muestran mayor articulación con el sistema académico y publican los resultados de las líneas de trabajo.

Asimismo, en las áreas abordadas más allá de las diferencias marcadas en la tipología señalada (áreas de estadística, de gestión e investigación) se demostró una expertise específica en cuanto a perfiles profesionales, por lo que es posible afirmar la consolidación de equipos de trabajo que conforman burocracias especializadas en los términos en que las concibe Pereyra (2018). Aquí se generan informes que son sumamente valiosos para la gestión de las políticas, aunque no siempre se traducen en tomas de decisiones específicas, que continúan basadas en otras racionalidades. Es por ello que se requiere una política de formación específica tanto para los/as agentes de estas áreas como para lo que se denomina alta dirección o funcionarios/as políticos.

Además, observamos casos concretos donde la información impulsa aperturas o visibilización de temas que ingresan en la agenda estatal, diseño de acciones públicas o modificaciones en las políticas existentes. Vale aclarar que los casos seleccionados fueron diversos en cuanto a su capacidad de incidencia en el desarrollo de políticas, teniendo en cuenta los objetivos de las direcciones, sus trayectorias previas y años de funcionamiento en la estructura estatal, que implicaba a su vez mayor capacidad y experiencia en los equipos de trabajo, en la conducción y legitimidad dentro del organigrama estatal. También los alcances de estas áreas están atravesados por las urgencias de la gestión y la coyuntura política, situación que se complejiza según el mapa político, por ejemplo, si el gobierno local no coincide con el

provincial al momento de articular acciones de intercambio de información o acordar criterios para la carga de datos.

El mayor desafío es institucionalizar iniciativas que muchas veces quedan discontinuadas en cambios de gestiones o "sobreviven" a través de comunidades de prácticas que van surgiendo en la propia trama estatal. El problema de la sostenibilidad conduce a pensar en una política específica para la construcción, análisis y difusión de datos, especialmente valorizando su rol en la planificación y elaboración de políticas públicas, reconociendo el potencial transformador en políticas referidas al acceso y uso de datos. Esto incumbe también al sistema científico y académico que toma como objeto de estudio diversas políticas públicas sin acercamientos posteriores ni devoluciones, por lo que los/as gestores desconocen sus resultados. De forma inversa, informes y estudios generados desde el Estado, realizados con rigurosidad metodológica, que no se dan a conocer y no son publicados.

En nuestro trabajo de campo identificamos experiencias muy valiosas que intentan superar la bifurcación de estos trayectos. Esperamos que en aproximaciones sucesivas encontremos más difundidas e institucionalizadas estas iniciativas en el Estado.

Referencias bibliográficas

Alonso, O. y Suárez, F. (2022). *Neumáticos fuera de uso en la provincia de Buenos Aires: Hacia una gestión de la economía circular*. UNGS ; Ministerio de Ambiente de la provincia de Buenos Aires. https://www.ambiente.gba.gob.ar/pdfs/009_INFORME%20NEUMATICOS_OCT22_comprimido.pdf

Andrenacci, L. (2015). Una aproximación a la "mala gestión" en políticas públicas: Los déficits en la gestión de la información y el lugar del intuicionismo y la sobrepolitización en las decisiones de diseño y gestión de políticas públicas en países en desarrollo. En R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim y M. Rey (Comps), *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo*

democrático en el Siglo XXI (pp. 48-55). UNR. https://cdn.prod.website-files.com/67edba025fb8132ef36c3a85/68486b3b252ae76366e8f239_2015-Retos-e-Innovaciones.pdf

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas: Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac. Revista Digital De Ciencias Sociales*, *6*(10), 151-188. https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730

Bertranou, J., Palacio, J. y Serrano, G. (2004). *En el país del no me acuerdo: (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo.

Bonicatto, M. (2022). La información como insumo clave para la toma de decisiones. En M. Bonicatto (Coord.), *Políticas Sociales en tiempo real: Reflexiones desde la gestión* (pp. 172-178). UNLP. https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/2046

Bonicatto, M., Iparraguirre, M. y Fernández, M. (2020). Recursos críticos en procesos de gestión de organizaciones públicas. En M. L. Pagani y M. Manuele (Coords), *La mirada organizacional: Enfoques y metodologías para el análisis* (pp. 69-89). Edulp.

Camou, A. (2006). El saber detrás del trono. En A. Garcé y G. Uña (Eds), *Thinks Tanks y políticas públicas en la Argentina* (pp. 139-76). Prometeo ; CIPPEC-IDRC ; Konrad Adenauer Stiftung.

Camou, A. y Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: El caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou y M. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 15-52). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s) ; 1). http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

Chaverri Chaves, P. y Arguedas Ramírez, A. (2020). Políticas públicas basadas en evidencia: Una revisión del concepto y

sus características. *Revista ABRA*, *40*(60), 40-67. http://dx.doi.org/10.15359/abra.40-60.2

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. (2024). *Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública*.

Córdoba, M. G. (2024). Conocimiento y políticas públicas en la provincia de Buenos Aires: Reflexiones preliminares. *Ayana. Revista de Investigación en Turismo, 5*(1), 052. https://doi.org/10.24215/27186717e052

Córdoba, M. y Barcaglioni, G. (2024). Observatorio de Acceso a la Justicia: Sentido del análisis de datos para generar evidencia y garantizar derechos. *Revista Perspectiva*, (10), 113-123. https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/360

Eguía, A. y Ortale, S. (Comp). (2007). *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires* (pp. 41-77). La Plata: Edulp.

Fernández Soto, S. (2020). Presentación. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 31-34). Biblioteca del Congreso de la Nación. https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/Conocimiento-y-sociedad.-La-investigacion-y-las-politicas-en-dialogo.pdf

Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: Instituciones, información y conocimiento*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/6118-politicas-sociales-instituciones-informacion-conocimiento

Hallberg, K. (2015). Definición de Políticas Públicas basada en el conocimiento científico y en la evidencia. Instituto Balseiro. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/karen_hallberg_0.pdf

Jaime, F. y Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las Políticas Públicas*, *2*(1), 51-76. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44

Kaufman, E., Torres, V. y Naser, A. (2023). Multiplicidad de saberes y gestión del conocimiento. En V. Torres, A. Naser y E. Kaufman (Coords.), *Estado abierto y gestión pública: El papel del sector académico*. Libros de la CEPAL. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/63bfdde4-9223-47f2-990b-71a29b882d50

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3-15). Stanford University Press.

Laffaire, M. (4 de agosto de 2021). *¿Qué sistemas de información tenemos y cuáles nos faltan?* https://www.cippec.org/textual/que-sistemas-de-informacion-tenemos-y-cuales-nos-faltan/

Lede, A. (2024). Los datos y las políticas: La producción de información estadística en los organismos del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires (2023) [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2851/te.2851.pdf

Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace: Expertos y política en Argentina*. Prometeo Libros.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). *Intelectuales y expertos: La construcción del conocimiento social en la Argentina*. Paidós.

Niro, M. y Aguerre, L. (Orgs.). (2020). *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo*. Biblioteca del Congreso de la Nación. https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/Conocimiento-y-sociedad.-La-investigacion-y-las-politicas-en-dialogo.pdf

Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Pagani, M. L. (2024). *Conocimiento y políticas públicas: Análisis de las áreas de planificación en la provincia de Buenos Aires*. XII Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata.

Pereyra, E. (2017). Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: El equipo del ministerio de Economía (1987-2007). *Estudios Sociales del Estado*, *3*(6), 157-190. http://dx.doi.org/10.35305/ese.v3i6.119

Pereyra, E. (2018). Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: La experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *8*(15), 41-65. https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2080

Piana, R. y Furnari, D. (2022). El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires: Un análisis normativo, discursivo y político. *Revista Question/Cuestión*, *3*(73) e757. https://doi.org/10.24215/16696581e757h

Piovani, J. (2007). La entrevista en profundidad. En A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani (Coord.), *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 215-226). Emecé.

Provincia de Buenos Aires. (2017). *Ley N°14.998. Creación del Sistema Estadístico Provincial*. https://normas.gba.gob.ar/documentos/xplANTPx.pdf

Provincia de Buenos Aires. Defensoría del Pueblo. (2020). *Diseño de políticas públicas sobre gestión menstrual*. https://www.defensorba.org.ar/pdfs/informes-tecnicos-upload-2019/informe-encuesta-gestion-menstrual.pdf

Provincia de Buenos Aires. Defensoría del Pueblo. (2021). *Hablemos de menopausia*. https://www.defensorba.org.ar/pdfs/informe-hablemos-de-menopausia-2021

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). *Resolución N°1.673. Creación del Observatorio de Acceso a la Justicia*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2021/1673/261639

Provincia de Buenos Aires. (2023). *Ley N°15.462. Regula la actividad*

de investigación en salud. https://normas.gba.gob.ar/documentos/BKedXXCo.html

Provincia de Buenos Aires. Autoridad del Agua. (2025). *Resolución N°95. Creación de la Mesa Interministerial de Seguridad Socioambiental*.

Rey, M. y Saudino, M. (2023). El fortalecimiento de la calidad de los datos públicos como insumo estratégico para la gestión. En *Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: Memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública* (pp. 891-903). Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública https://aaeap.org.ar/aaeap/transformaciones-en-la-administracion-publica-ante-la-nueva-complejidad/

Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990) *Turbulencia y planificación social: Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. UNICEF ; Siglo XXI.

Rofman, A. (2020). Palabras preliminares. En M. Niro y L. Aguerre (Orgs.), *Conocimiento y sociedad: La investigación y las políticas en diálogo* (pp. 21-25). Biblioteca del Congreso de la Nación. https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/Conocimiento-y-sociedad.-La-investigacion-y-las-politicas-en-dialogo.pdf

Ruiz Nicolini, J. P., Kunst, M. y Dias, J. M. (2024). *Usos inteligentes de datos en el Estado*. Fundar. https://fund.ar/publicacion/usos-inteligentes-de-datos-en-el-estado/

Schambe, P. y Saidón, M. (2024). *Sistema de indicadores de seguimiento permanente para la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos*. UNQ ; Ministerio de Ambiente de la provincia de Buenos Aires.

Stechina, M. (2022). *Conocimiento experto y políticas de infancia: El Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de San Martín.

Vázquez, N. (2019). *La Gestión del Conocimiento, sus aportes al proceso*

de Modernización del Estado [Ponencia]. XIII Jornadas de Sociología de la UBA, Universidad de Buenos Aires.

Vázquez, N., Aguilar, M., Mykietiw, G. y Torres Salazar, M. (2013). *La información como insumo para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión* [Ponencia]. X Jornadas de Sociología dela UBA, Universidad de Buenos Aires. https://www.aacademica.org/000-038/500

Vázquez, N. y Silva, G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública. *Cuadernos del INAP*, *1*(45). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_45.pdf

La información cultural como herramienta clave para la gestión pública: Problemáticas, iniciativas y estrategias para la medición cultural de la provincia de Buenos Aires

Clarisa Fernández, Romina Sánchez Salinas

Introducción

Este trabajo se propone explorar y analizar críticamente diversas iniciativas de medición cultural en la provincia de Buenos Aires (PBA), con el fin de identificar los criterios utilizados para su elaboración, su potencialidad y los desafíos pendientes que presentan como herramientas eficientes para la gestión cultural de los municipios bonaerenses. La iniciativa surge a raíz de un curso dictado durante el mes de junio de 2023 por las autoras del artículo, titulado *El desafío de medir el territorio: La información cultural como herramienta clave en la gestión cultural pública* e impulsado por el Instituto Cultural de la provincia de Buenos Aires junto al Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Esta actividad de formación estaba destinada principalmente a trabajadores/as de la administración pública provincial y municipal pertenecientes a organismos públicos de cultura, turismo y educación de la PBA. La experiencia del curso y los debates enriquecedores que surgieron en las clases dejaron algunas pistas e inquietudes que discutimos públicamente en un panel de las

II Jornadas Internacionales sobre la producción artística en los Conurbanos: Artes, políticas y territorios llamado "Cartografía cultural del Gran Buenos Aires: Los desafíos de medir el sector cultural desde lo local". A su vez, la agenda de las jornadas tuvo como punto de partida los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las problemáticas más frecuentes de la medición del sector cultural?, ¿qué debates, consensos y disputas existen con respecto a las herramientas de medición?, ¿cuáles son los desafíos que presenta este tipo de medición en una provincia tan culturalmente diversa como la de Buenos Aires?

Estos interrogantes atravesaron ambas instancias de formación (el curso y las jornadas), donde trabajadores y trabajadoras provinciales de cultura interesados/as por los procesos de construcción de datos del sector presentaron sus reflexiones e inquietudes. A partir de estos intercambios identificamos la existencia de problemáticas que se reiteraban en la gestión cultural provincial y se convirtieron en un estado de situación desde el cual partimos para la realización de este trabajo: baja profesionalización de la gestión cultural pública; escasos recursos destinados a las áreas de cultura; conflictos internos en la comunicación y administración pública; falta de planificación y poca claridad en los objetivos, entre otros problemas. Cabe aclarar que estas limitaciones se inscriben en una estructura administrativa nacional que cuenta con un grado de institucionalidad cultural baja y endeble, que se refleja en la inestabilidad de los programas, la ausencia de documentación pública, la escasa planificación y sistematización de las acciones culturales, la inexperiencia en gestión cultural de quienes ocupan los cargos claves, entre otras debilidades que se han diagnosticado previamente (Rebón et al., 2013; Tasat, 2014; Mendes Calado, 2015; Bayardo, 2016; Lerman, 2020; Sánchez Salinas y Fernández, 2021; Zamorano, 2023).

Dentro de este conjunto de problemáticas, en el contexto de la PBA quedó expuesta la necesidad y demanda de herramientas que

permitan avanzar en la construcción de indicadores para poder llevar adelante acciones en el área de cultura: desde un informe de gestión hasta un plan estratégico. Pero esta tarea se complejiza si tenemos en cuenta que la PBA es la más poblada del país, con 17.569.053 habitantes (INDEC, 2022) de los cuales alrededor de 15 millones viven en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Fernández Bouzo y Tobías, 2020). Además, la PBA está compuesta por 135 partidos de gran heterogeneidad cultural, social y económica. Considerando este escenario particular, el capítulo se propone analizar diversas iniciativas de medición cultural en esta provincia, preguntándose por los criterios utilizados para su elaboración, las potencialidades y los desafíos que estas iniciativas presentan como instrumentos para la gestión cultural local.

La primera parte del capítulo desarrolla los hitos y desafíos en la medición del sector cultural, recuperando críticamente las experiencias canónicas y actuales de medición cultural de nivel internacional, regional y nacional. En la segunda parte se caracteriza brevemente la gestión cultural de los municipios de la provincia a partir de los datos existentes. Finalmente, en la tercera parte se presentan distintas experiencias de medición cultural de la PBA, con el objetivo de explorar los criterios utilizados para su elaboración, sus potencialidades y desafíos a futuro.

Nuestro análisis se vale de herramientas de la sociología, la ciencia política y la gestión cultural, y metodológicamente partimos de un abordaje cualitativo, que incluye entrevistas en profundidad[1] a trabajadores/as que participaron de la creación del Sistema de Información Cultural de la Provincia de Buenos Aires (BASIC), testimonios del panel mencionado, así como también del análisis documental de fuentes secundarias. Esperamos con este trabajo contribuir a la comprensión

[1] Los nombres de los/las entrevistados/as fueron anonimizados para proteger las fuentes.

y mejoramiento de los sistemas de información cultural en el nivel local y alertar sobre su importancia para la gestión y diseño de políticas culturales basadas en datos.

Principales hitos y desafíos en la medición del sector cultural

Las mediciones en el ámbito de la cultura han sido tradicionalmente un objeto controversial desde la perspectiva estadística y de la política pública. Esto se explica por distintas razones: en primer lugar, las múltiples acepciones del término cultura, es decir, su carácter polisémico (Taras, Rowney y Steel, 2009); en segundo lugar, la dificultad de delimitarla por su carácter intangible (Hofstede, 1980, 2001); en tercer lugar, por su heterogeneidad productiva, en tanto reúne en su seno actividades industriales junto a actividades artesanales y a un largo número de servicios (Getino, 2008); y por último, debido a que se trata de un área de estudios relativamente nueva (Montalto et al., 2019), en particular en los países latinoamericanos donde el término *indicadores culturales* ha sido desarrollado recién en los últimos 50 años.

El interés creciente en las mediciones culturales que las agencias gubernamentales empezaron a demostrar desde finales de siglo XX se explica, en parte, por la importancia que adquirieron las estadísticas dentro del ámbito de las políticas públicas. Los números pasaron a proporcionar "un lenguaje común y consistente para comunicar decisiones, reducir la incertidumbre, coordinar acciones y resolver disputas" (Blomkamp, 2015, p. 10). A esto se le añade que las transformaciones económicas, sociales y políticas de finales de los años setenta y principios de los ochenta fueron el contexto en el cual, ante el escaso peso estructural de las políticas culturales (comparado con otras políticas públicas), los agentes culturales recibieron demandas para legitimar sus actuaciones con argumentos de tipo económico y social (Barbieri, Partal y Merino, 2011). Este énfasis puesto en la supuesta capacidad de las políticas culturales para contribuir al desarrollo

de los objetivos de otras políticas públicas (educación, salud, medio ambiente, seguridad, urbanismo, etc.) ha privilegiado una función instrumental de la cultura en el ámbito de la administración pública (Barbieri, Partal y Merino, 2011).

En respuesta a esta tendencia, en el último cuarto de siglo se han diseñado convenios internacionales y políticas locales con el objetivo de generar sistemas de información que reflejen las múltiples y diversas actividades del sector cultural. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) creó en 1986 el Marco de las Estadísticas Culturales (MEC) que utiliza normas internacionalmente reconocidas para recopilar datos sobre actividades, bienes y servicios culturales. Este marco define una taxonomía de los bienes y servicios culturales a partir de siete dominios culturales: patrimonio cultural y natural; presentaciones artísticas y celebraciones; artes visuales y artesanías; libros y prensa; medios audiovisuales e interactivos; diseño y servicios creativos, y el dominio transversal del patrimonio cultural inmaterial (Convenio Andrés Bello, 2015). A su vez, plantea un modelo conceptual para entender la cadena de valor del ciclo cultural de los bienes, servicios y actividades culturales: 1) creación; 2) transmisión/difusión; 3) recepción/consumo; 4) conservación; 5) participación. El MEC ha sido una referencia utilizada por las oficinas nacionales de estadística de la mayoría de los países del mundo.

Otro hito significativo en mediciones culturales son las Cuentas Satélite de Cultura (CSC), sistemas de información utilizados para analizar las distintas dimensiones económicas de la cultura promovidos desde 2005 por el Convenio Andrés Bello (CAB),[2] a partir del cual

[2] El Convenio Andrés Bello (CAB) es una organización intergubernamental de integración educativa, científica, tecnológica y cultural en el ámbito iberoamericano. Fue creada con el fin de contribuir al desarrollo equitativo, sostenible y democrático de los países miembros, a partir del Tratado suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970,

se avanza en el fortalecimiento de la información y el conocimiento de las dimensiones económicas y sociales de la cultura. Las CSC se interrelacionan con el Sistema de Cuentas Nacionales,[3] tal como sucede en otros sectores como el turismo, el medioambiente y la salud. De este modo, el punto de partida en la construcción de las CSC es la información que ya se encuentra disponible en el Sistema de Cuentas Nacionales; de toda esa información, se escoge aquella que forma parte de las actividades culturales (SINCA, 2017).

En el nivel internacional es importante también mencionar el alcance que han demostrado los Indicadores Unesco de Cultura para el Desarrollo (IUCD), que contribuyen a poner en práctica la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el que la cultura y el desarrollo sostenible ocupan un lugar central. Los IUCD proponen una metodología novedosa orientada a poner de manifiesto a través de datos empíricos la función de la cultura como motor y catalizador de procesos de desarrollo sostenible. Este tipo de indicadores mide la contribución de las actividades culturales al Producto Bruto Interno (PBI), al empleo cultural (porcentaje de personas dedicadas a ocupaciones culturales respecto al total de la población activa empleada) y al gasto de los hogares en cultura (porcentaje de los gastos de consumo final de los hogares en actividades, bienes y servicios culturales, respecto de sus gastos de consumo totales) (UNESCO, 2014).

sustituido en Madrid en 1990. Una particularidad del CAB es que distingue dentro de las actividades culturales aquellas que no están orientadas al mercado y actividades de producción cultural que sí lo están.

[3] Las cuentas nacionales son un marco conceptual que se usa como herramienta para medir la actividad económica de un país. A través de las cuentas nacionales se registra la totalidad de los stocks y flujos económicos que tienen lugar entre las distintas unidades institucionales residentes –las familias, las empresas y el Gobierno–, en un período determinado de tiempo, dentro del territorio nacional y con el resto del mundo.

En cuanto al nivel regional, desde hace 15 años el Sistema de Información del Mercosur (SICSUR) realiza una comparación internacional del PBI cultural, comercio exterior cultural y presupuesto cultural entre distintos países de Latinoamérica. Además, desarrolla un Mapa Cultural que permite comparar la distribución geográfica de las principales instituciones y actividades culturales en la región. En Argentina, los principales sistemas de indicadores han sido generados desde el año 2007 con la creación del Sistema de Información Nacional Cultural de la Argentina (SINCA), dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación. Es una herramienta de gestión y un instrumento de información pública, que trabaja con insumos provenientes de diversas fuentes (relevamientos propios e información de organismos públicos, gobiernos provinciales y cámaras empresarias). A través de diferentes proyectos como la Cuenta Satélite de Cultura,[4] el Mapa Cultural, la Encuesta de Consumos Culturales, entre otros, el área sistematiza la información sobre el sector cultural en los distintos niveles (municipales, provinciales y regionales) y sobre distintas industrias, espacios y actividades culturales (museos, teatros, festivales, editoriales, etc.).

Estas mediciones llevadas adelante desde el ámbito público tienen reconocida aceptación y reconocimiento a escala regional; el SINCA ha participado de las principales discusiones regionales sobre los desafíos que representan las mediciones en el ámbito de la

[4] La Cuenta Satélite de Cultura es un proyecto elaborado de manera conjunta entre la Secretaría de Cultura de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Está sustentado en la firma de un Convenio de Cooperación Interinstitucional que establece objetivos, plazos y responsabilidades a fin de lograr la consolidación de la información de la Cuenta Satélite de Cultura. El Convenio fue aprobado por Resolución del Ministerio de Cultura de la Nación 3.167, el día 26 de octubre de 2007. Allí se establece al Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA) como el programa responsable de la implementación de este proyecto dentro del área de cultura. En el caso del INDEC, las responsabilidades recaen sobre la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

cultura. Sin embargo, es importante destacar que un volumen considerable de las actividades culturales no registradas o que presentan un alto nivel de informalidad (como las artesanías, o actividades del sector comunitario e independiente) permanecen fuera de la órbita de estas estadísticas oficiales. Ello sucede porque las metodologías que se emplean tienden a relevar las actividades culturales de mayor tamaño —generalmente identificadas como industrias culturales—, lo que ha tenido como consecuencia que las iniciativas, proyectos y emprendimientos barriales, comunitarios, colectivos, autogestionados o de pequeña escala hayan recibido menor atención estadística en virtud de sus características (Quiña, Sánchez Salinas y Zarlenga, 2024). Esta limitación es reconocida por el propio SINCA cuando señala que la información que brinda puede no ser adecuada ni suficiente para captar las particularidades locales. Al respecto, el área postula como premisa metodológica presentar toda aquella información que ha podido ser validada, lo que no equivale a un relevamiento exhaustivo que registre toda la información cultural existente. En este sentido, aclaran que el Mapa Cultural de la Argentina, por caso, no es una suma de mapas locales ni el resultado de la suma de las realidades locales, sino una construcción metodológica específica que intenta representar una realidad nacional. La propuesta operativa es tomar las metodologías existentes (por ej., las que publican en documentos metodológicos en la web del SiINCA) como puntos de partida, y luego contextualizar las definiciones conceptuales, indicadores y categorías locales (Pérez, 2024).

Con el objetivo de limitar esta problemática de la generalidad de las mediciones a escala nacional y de profundizar el conocimiento de la actividad cultural local, la provincia de Buenos Aires lanzó en el año 2024, con el apoyo del SINCA, la plataforma BASIC:[5] primer sistema de información cultural de la provincia que produce, recopila,

[5] Se puede acceder a través de https://basic.gba.gob.ar/

sistematiza y comunica datos, indicadores y estadísticas referidas a la cultura diversa que se desarrolla en territorio bonaerense. Constituye un instrumento de gestión pública de acceso libre y gratuito que depende del Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con el reconocimiento de la UNESCO, organismo que brindó asistencia experta y apoyo financiero para su desarrollo inicial. En esta primera etapa, la plataforma exhibe un total de 60 mil datos recopilados a partir de fuentes académicas, gubernamentales y aportes de integrantes de las industrias creativas, incluyendo así indicadores sobre agentes de la cultura, espacios culturales, productos y proyectos comunitarios.

La gestión cultural en la PBA

Dentro del campo de estudio de la administración pública y la ciencia política (Blutman et al., 2007; Cravacuore y Amaya, 2024) hay cierto consenso en señalar los importantes cambios que se dieron en los gobiernos locales y las municipalidades con el retorno a la democracia, cuando se produjo un proceso de descentralización del poder desde el Estado nacional a las gestiones provinciales y los gobiernos locales. Ello produjo la incorporación de nuevos temas en las agendas donde las áreas sociales, medioambientales, de seguridad y culturales tomaron relevancia. Según Cravacuore y Amaya (2024), esto generó un fortalecimiento de la gestión local, obligó a modernizarse parcialmente a las administraciones y promovió nuevas formas de hacer política. A pesar de la relevancia de tales transformaciones, estos procesos de cambio fueron escasamente estudiados en el área cultural.

En el caso de la PBA, la tarea de gestionar su diversidad cultural representa un gran desafío, asumido actualmente por el Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires. Se trata del organismo encargado de la gestión de la cultura en la provincia, cuya presidencia está hoy a cargo de Florencia Saintout y cuenta con cuatro subsecretarías de las cuales se desprenden distintas direcciones de organismos per-

tenecientes al Instituto, como el Centro Provincial de las Artes, Teatro Argentino, el Museo Provincial de Bellas Artes Emilio Petorutti, entre otros. A su vez, tanto desde la presidencia como desde estas subsecretarías se impulsan distintos programas[6] que abordan acciones específicas de cada una de las instituciones culturales provinciales que integran el Instituto, como también iniciativas transversales por sectores y actividades. El Instituto fue modificando su organigrama y estructura administrativa a lo largo de los años: se creó en 2003, se convirtió en Ministerio en 2016, en 2019 se dividió en tres subsecretarías dentro del Ministerio de Producción y en 2021 volvió a tomar la forma de Instituto hasta la actualidad (Escribal, 2023).

Desde una mirada municipal, la gestión cultural de la provincia adquiere aun mayor complejidad, en tanto implica tener en cuenta geografías, historias y conformaciones socioeconómicas disímiles. Como un primer acercamiento cuantitativo al modo en que ha se gestionado la cultura en el nivel local, desde el Observatorio Cultural de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires se realizó el estudio titulado *Panorama de la gestión cultural pública a nivel municipal en Argentina (2018)*,[7] el cual señala que en la PBA el 99% de los municipios poseen un área formalizada dedicada a asuntos culturales, de las cuales el 47,5% trabaja exclusivamente con cultura, mientras que el resto comparte cartera con otras áreas como educación, turismo y/o deportes, entre otras. Se destaca, a su vez, que el 88% de los municipios tienen áreas de cultura con presupuesto propio (proveniente de distintos sectores estatales y privados, nacionales, provinciales e internacionales) y solo en nueve municipios el sector cultural cuenta con un área de recursos humanos propia. Por otro lado, el informe arroja que prácticamente todos los municipios (119 sobre

[6] Se puede acceder al detalle de programas en la página del Instituto: https://institutocultural.gba.gob.ar/institucional/programas

[7] El estudio abordó 120 municipios de los 135 que forman parte de la provincia.

120) cuentan con plantas permanentes de personal (IADCOM, 2018), además de nutrirse de planes sociales, becarios, pasantes, contratos temporarios y trabajadores ad honorem. Respecto de la formación de las personas responsables de estas áreas, el estudio señala que, del total de municipios encuestados, cien declararon no tener formación específica en gestión cultural y 20 sí, graduados en su mayoría en la Universidad Nacional de La Plata.

El 82% de las áreas culturales de los municipios de la PBA poseen edificios propios, mientras que el resto comparte espacio con otras áreas municipales y el 100% de los municipios cuenta con equipamiento informático (al menos computadora y conexión a internet). En relación con las líneas temáticas trabajadas en ellas, el informe apunta, en orden de prioridad, que son integración comunitaria, formación artística, inclusión social, entretenimiento, conservación del patrimonio e incremento del capital cultural.

Los datos del informe elaborado por el Observatorio, si bien constituyen una aproximación cuantitativa, nos permiten afirmar que la cultura es un sector ampliamente trabajado por las gestiones municipales de la provincia. A su vez, es destacable el alto porcentaje de municipios que cuentan con áreas de cultura que tienen presupuestos propios. Sin embargo, observamos que dichos presupuestos provienen de una multiplicidad de fuentes de financiamiento que, en su mayoría, deben ser gestionadas por el propio municipio e incluyen también fuentes privadas y/o internacionales. Por otro lado, identificamos una fuerte ausencia de profesionalización de los responsables de estas áreas (solo el 12% cuenta con alguna formación específica en gestión cultural en alguna instancia académica), a la vez que un marcado vacío de recursos humanos propios dentro de las reparticiones culturales de los municipios.

Como señalamos al comienzo del acápite, en las últimas décadas el rol de los gobiernos locales se ha visto interpelado como pro-

motores de procesos de igualdad por su cercanía con la comunidad —en todos los ámbitos, incluyendo la cultura—. Sin embargo, "en términos de institucionalidad, la política cultural no cuenta con el mismo grado de consolidación institucional alcanzado, por ejemplo, por las áreas gubernamentales de educación, salud o en menor medida desarrollo social" (Rebón, 2014, p. 75). Esa debilidad en el plano institucional se operativiza en el presupuesto y los recursos destinados a esta área, usualmente escasos. Otro rasgo que define esta debilidad radica en la reducida claridad de los objetivos de los programas culturales, la escasa práctica de sistematización de actividades culturales desarrolladas y casi inexistentes instancias de evaluación (Fernández, 2021).

Estos sesgos que adquiere la gestión cultural en los municipios son fundamentales para comprender las dificultades que se presentan a la hora de iniciar un sistema de información cultural local. A pesar del interés creciente que suscita la medición cultural, es preciso fortalecer los espacios de gestión locales y advertir respecto de la importancia para el desarrollo de las políticas públicas.

Iniciativas de medición cultural en la provincia de Buenos Aires

Abordajes cualitativos de caracterización cultural

Existen a modo de antecedente algunas iniciativas asumidas por distintos actores políticos y académicos que abordaron el desafío de construir una caracterización general de la cultura bonaerense a partir de alguna dimensión específica, como los orígenes históricos de sus localidades, los rasgos que definen sus actividades turísticas, las prácticas culturales que se realizan, la arquitectura, entre otras. Un ejemplo de ello lo encontramos en una propuesta de regionalización de la PBA[8] presentada en 2012 —que no llegó a implementarse— don-

[8] Esta propuesta se presentó en el marco del Plan Estratégico de la Provincia de

de se proponía una regionalización de la provincia a partir de un criterio productivo. Este criterio iba acompañado de un exhaustivo trabajo de investigación que establecía relaciones entre la actividad productiva y los perfiles culturales de cada región, dando cuenta de la interrelación existente entre los rasgos culturales de un territorio y otras áreas, como la producción, la educación, el turismo, etc. En ese sentido, la investigación realizada por el equipo que elaboró el documento destaca la importancia del proceso de formación de cada territorio como un rasgo histórico fundamental para comprender su desarrollo cultural, ligado a determinado sector social y espacio geográfico. Las localidades se vieron entonces constituidas por identidades singulares, ya sea que se originaron a partir del establecimiento de un curato o capilla (como Luján, San Isidro, San Antonio de Areco, Pilar o San Nicolás), un puerto (como Ensenada de Barragán, Las Conchas —hoy Tigre— o San Pedro), una reducción indígena (como Quilmes o Baradero) o un fuerte de frontera (como Pergamino, Salto, Mercedes, Chascomús, Ranchos, Monte, Navarro, Carmen de Areco, entre otras). Este posible criterio de regionalización cultural a partir del origen de la localidad permite dar cuenta del tipo de relaciones sociales que se desarrollaron en sus tramas de socialización, constituyendo un rasgo singular de su vida cultural que, más allá de las transformaciones sufridas a lo largo del tiempo, dejan su huella en las tradiciones, costumbres y legados de la comunidad local.

Buenos Aires 2010-2020, que perdió estado parlamentario en 2012 durante la gestión de Daniel Scioli como gobernador de la PBA (2007-2015).

Figura 1. Clasificación de municipios de la PBA según las características de su fundación



Fuente: Elaboración propia según la clasificación cultural de municipios por criterio de su fundación (Plan de Regionalización PBA).[9]

El mapa nos permite un acceso visual rápido a los rasgos históricos que definieron el perfil cultural de las localidades al momento de su fundación. La construcción de perfiles identitarios de este tipo aporta información valiosa para la gestión cultural pública, en tanto contextualiza los marcos interpretativos de las prácticas culturales tradicionales y la idiosincrasia de las comunidades, elementos claves

[9] El mapa se realizó a modo de ejercicio de visualización de aquellos municipios que incluía el estudio mencionado. Los municipios en gris no estaban abarcados en tal investigación.

para, por ejemplo, la elaboración de políticas culturales de turismo. Por otro lado, este tipo de caracterización habilita una mirada comparativa entre los partidos de la provincia que permite observar diferencias y similitudes culturales fértiles para pensar iniciativas en conjunto.

Otro criterio de caracterización cultural de la PBA que nos parece estratégico considerar es aquel que destaca los rasgos geográficos de cada región a partir de su atractivo turístico, agrupando los partidos según sea región de campo, de playas, delta, ciudades, sierras o ríos y lagunas.[10]. Desde el campo antropológico, Pérez Winter (2015) retoma este criterio para analizar el modo en que estos rasgos inciden en la construcción de procesos de patrimonialización, la disputa por el sentido identitario y la memoria colectiva del territorio. En esa línea, la autora analiza la exaltación de la simbología gauchesca y la imagen de la ruralidad bonaerense idealizada que se construye en las localidades que pertenecen a la región turística del "campo", como San Antonio de Areco o Exaltación de la Cruz. Pinassi y Comparato (2021), por su parte, analizan de manera comparada los procesos de construcción patrimonial y turística de dos localidades muy distintas como Nicolás Lavalle (localidad rural del partido de Villarino) y Tigre (Delta del Paraná). El análisis de los autores combina rasgos históricos del origen de las localidades y su desarrollo productivo para dar cuenta de las tensiones económicas, políticas y sociales que se generan para definir y llevar adelante proyectos turísticos en estas localidades. Tanto Pérez Winter (2015) como Pinassi y Comparato (2021) abordan los conflictos que emergen en los procesos de patrimonialización entre los distintos actores y el Estado (municipal, provincial, nacional), brindando herramientas desde el campo académico para abordar aspectos

[10] Pérez Winter (2014) señala que, durante la gobernación de Daniel Scioli en la PBA, desde el área de turismo se realizó un nuevo estudio para redefinir la regionalización, quedando conformada de la siguiente manera: Costa Atlántica, Sierras, Delta, Pampas y Ciudades.

culturales a partir de una perspectiva interdisciplinaria y cualitativa vinculada al turismo.

Existe un amplio conjunto de iniciativas de distintos ámbitos (estatal, universitario, sociedad civil) que se extiende a lo largo de la provincia, con distintos niveles de complejidad, como el Registro del Patrimonio Cultural Inmaterial Bonaerense, coordinado por el Centro de Patrimonio Inmaterial de la Dirección Provincial de Patrimonio del Instituto Cultural de la PBA, o el Atlas de Geografía Humana de la cuenca del río Luján o el Relevamiento de espacios de creación, producción y distribución de bienes y servicios culturales del municipio de Avellaneda, de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV).[11] No es el objetivo de este trabajo realizar una sistematización exhaustiva de todos los que han sido difundidos, pero sí queremos hacer hincapié en la importancia de tomarlos de referencia ante una nueva iniciativa de medición cultural. Estos relevamientos, así como las investigaciones académicas locales, pueden ser claves como punto de partida o como mirada complementaria de un nuevo abordaje dado que brindan una mirada histórica y contextualizada del territorio.

El Sistema de Información Cultural de la PBA (BASIC)

Hasta el momento, la iniciativa pública más relevante en cuanto a sistematización de información cultural de la provincia de Buenos Aires ha sido la creación del Sistema de Información Cultural de la Provincia de Buenos Aires (BASIC. Buenos Aires Sistema Cultural), lanzado en agosto de 2024. Consiste en una plataforma que provee información cultural bonaerense a partir de la producción, recopilación, sistematización y comunicación de datos, indicadores y estadísticas. El sistema fue elaborado por un equipo perteneciente a la Subsecretaría de Políticas Culturales del Instituto Cultural de la provincia de

[11] En el marco del curso mencionado, se construyó una recursero colaborativo de fuentes de información cultural de la provincia de Buenos Aires que puede ser consultado y actualizado de forma permanente.

Buenos Aires, con la asesoría de especialistas en el tema que habían trabajado en el diseño e implementación del SINCA, académicos de tres universidades públicas y apoyo financiero de la UNESCI. Dentro de la Subsecretaría, el equipo que inició el trabajo ya contaba con experiencia previa en la construcción de indicadores culturales, lo cual fue fundamental como antecedente y experiencia acumulada para iniciar el proyecto del BASIC.

Esta plataforma constituye la primera iniciativa estatal de medición provincial de la cultura, la cual se encuentra, según sus propios creadores, "en una fase beta". El primer paso del procedimiento consistió en trabajar como prueba piloto con la información que estaba a mano previamente en la Subsecretaría, lo cual arrojó como resultado alrededor de diez mil datos. Al constatar la potencialidad del registro se conformó un equipo específico, para lo cual se convocó a especialistas que habían trabajado en la elaboración del SINCA y se entabló un acuerdo con el Ministerio de Cultura de Nación para poder utilizar los datos registrados en el sistema nacional y los del Registro Federal de Cultura. Destacamos aquí la importancia que adquirió el trabajo conjunto entre nación y provincia y la potencialidad que adquieren los proyectos de gestión cuando hay vínculos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, lo cual resulta poco común y se vuelve prácticamente inviable cuando son gobiernos de distinto signo político (Sánchez Salinas, 2018). Asimismo, los testimonios señalan la importancia que adquirieron ciertas personas en los intercambios de cooperación, cuyas experiencias previas fueron cruciales para la elaboración de este nuevo sistema.

La toma de decisiones respecto de cuáles iban a ser las dimensiones a considerar implicó debates sobre qué se iba a relevar, con qué criterios y denominaciones, que impactaron, a su vez, en la inclusión o exclusión de espacios, agentes y colectivos. Con relación a esto, en uno de los testimonios de las diseñadoras del BASIC se señaló que:

> Ya teníamos la intuición de que las dimensiones y las cadenas de valor de los sectores del (convenio) Andrés Bello habían quedado viejas. En todo lo que es producción decidimos dejarlo tal cual está planteado por la propia Subsecretaría de Industrias y los sectores canónicos. En industrias le sumamos artes escénicas y artes visuales. En ese sentido sí nos atamos al Andrés Bello en términos de los sectores, pero sumamos videojuegos y diseño (E1, comunicación personal, agosto de 2024).

La plataforma BASIC buscó reflejar el perfil identitario de la provincia en las dimensiones que se seleccionaron para el registro, más allá de que las estructuras y la metodología utilizados para su armado provenían del sistema nacional (SINCA), incorporando dimensiones que no existían y ampliando el criterio de las denominaciones para que sean más abarcadoras. En esa línea, se identificó la existencia de expresiones culturales locales que no se ajustaban a las dimensiones canónicas establecidas y demandaban la creación de nuevas categorías. Por ejemplo, se incluyó la dimensión "cultura en el espacio público", que incorpora experiencias de cultura comunitaria y permite mapear actividades como el teatro callejero, que son muy características de la provincia y evidencian rasgos culturales históricos y significativos en el nivel local. La plataforma cuenta con un buscador que permite filtrar por categoría, nombre o localidad, y con un mapa que contiene información sobre sectores de interés cultural organizada por sección y municipio. También incluye una sección de "Documentos" que aloja investigaciones, documentos de trabajo, ensayos e informes para conocer en profundidad la cultura bonaerense. Los datos se actualizan de forma permanente.

Según los testimonios, uno de los desafíos que presenta la herramienta a futuro es lograr su apropiación por parte de las gestiones municipales, que son las que van a nutrir y entrar en diálogo con el sistema para la provisión de datos locales. Otro desafío radica en pro-

fundizar la elaboración de datos cualitativos, que comenzó en esta primera etapa con entrevistas en profundidad realizadas por especialistas de tres universidades públicas (Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Tres de Febrero) como otra de las instancias de trabajo en el proceso de elaboración de la plataforma.

A partir de lo anterior, entendemos que BASIC constituye una iniciativa inédita en la medición cultural bonaerense, y su potencial para la planificación de políticas públicas en el área cultural resulta crucial. Por otro lado, consideramos que la gestión cultural pública debe nutrirse también de caracterizaciones cualitativas de los territorios, que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, adquieren una diversidad inusitada.

Reflexiones finales

Este trabajo exploró la problemática de la medición cultural en la provincia de Buenos Aires a partir de recuperar analíticamente las fortalezas y debilidades que presentan diversas experiencias —cuantitativas y cualitativas— de medición cultural. En ese marco, los rasgos que presenta actualmente la gestión pública de la cultura en los municipios de la provincia dan cuenta de un interés creciente en la promoción y crecimiento de estas áreas, a la vez que evidencian carencias sistemáticas en la formación especializada del personal y en los recursos disponibles. Así, en el marco de la descentralización del poder estatal, las áreas de cultura municipales y provinciales se vieron fortalecidas en cuanto al reconocimiento y la presencia institucional, pero continúan marginadas en materia de presupuesto y capacitación. Si bien las políticas de formación se han multiplicado considerablemente en los últimos años —como el curso que motivó este trabajo— recién en un futuro próximo podrá evaluarse si se ha logrado una mejoría significativa en la profesionalización del sector.

A partir de este estado de situación, a lo largo del texto señalamos las dificultades que históricamente atravesaron las experiencias cuantitativas de medición cultural y que continúan hasta hoy: la incapacidad de captar realidades locales, los disensos en torno a las dimensiones potencialmente "homologables" que se deben utilizar para construir sistemas o bases de datos comparativas y la preeminencia de registros de actividades culturales de mayor tamaño (industrias) en detrimento de otras (artesanado, sector informal).

Más allá de estas problemáticas ya "reconocidas" por los proyectos de sistemas de información cultural, el SINCA constituye una base y punto de partida significativo para la elaboración de otros sistemas de información cultural locales, por la posibilidad de transmisión de conocimiento del personal especializado y el trabajo de categorización y definición operativa del sector cultural acumulados en 20 años de existencia. La plataforma BASIC de información cultural bonaerense logró —a partir de una exitosa articulación con el nivel nacional que habilitó el acceso a datos ya relevados— avanzar en una reinterpretación de las dimensiones tradicionales que propone el sistema nacional, basadas, a su vez, en la propuesta de medición internacional del Convenio Andrés Bello. Esa reinterpretación reactualiza el procedimiento para la construcción de la base de datos al incorporar nuevas dimensiones, al mismo tiempo que amplía los criterios del registro y permite incluir experiencias culturales antes no contempladas que son características de la cultura bonaerense. Señalamos, entonces, que la experiencia inédita del BASIC presenta una gran potencialidad como base de datos inédita y recurso para la gestión cultural provincial y municipal, aunque será necesario continuar trabajando en perfeccionar el instrumento y seguir ampliando las modalidades de registro de datos. Para ello, es fundamental que se genere un trabajo articulado con las instituciones culturales provinciales y con los municipios, que serán los espacios encargados

de relevar y producir datos significativos de la actividad cultural en sus territorios.

En esa línea, así como los sistemas nacionales de información cultural poseen limitaciones constitutivas para el registro de experiencias locales, los instrumentos de medición cultural local como BASIC adolecen de relevamientos complementarios que registren información cualitativa. En el caso del BASIC, por ejemplo, sus hacedores/as señalaron que este tipo de información es aún embrionaria, pero elemental para dar cuenta de la complejidad de los procesos culturales con mayor profundidad y brindar marcos contextuales e históricos.

Para finalizar, queremos enfatizar la importancia de tomar como punto de partida, al momento de medir lo local, investigaciones académicas como las que reseñamos anteriormente, estudios que abordan realidades sociales complejas, disputas de poder entre actores sociales de un territorio, procesos históricos que forjan identidades, entre otras cuestiones que no se pueden explicar a través de la construcción sistemática de datos y que permiten complementar y singularizar indicadores generalistas. En definitiva, el desafío y la propuesta es continuar afinando las herramientas de medición a fin de dar cuenta y confirmar, una vez más, la complejidad que representa capturar lo cultural desde una mirada histórica, dinámica y contextual que no lo esencialice.

Referencias bibliográficas

Barbieri, N., Partal, A. y Merino, E. (2011). Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación: ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales? *Papers. Revista de Sociología*, (96), 477-500. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v96n2.139

Bayardo, R. (2016). Hacia un panorama del desarrollo de la gestión cultural en Argentina. En A. Canelas Rubim, C. Yañez Canal y R. Bayardo (Orgs.), *Panorama da gestão cultural na Ibero-américa* (pp. 15-34). EDUFBA. https://repositorio.ufba.br/bitstream/

ri/23897/1/PanoramaDaGest%c3%a3oCulturalNaIbero-Am%c3%a9rica(Cole%c3%a7%c3%a3oCult23)_%20Rubim.Canal.Bayardo.EDUFBA.pdf

Blomkamp, E. (2015) A Critical History of Cultural Indicators. En L. MacDowall, M. Badham, E. Blomkamp y K. Dunphy (Eds.), *Making Culture Count: New Directions in Cultural Policy Research* (pp. 11-26). Palgrave Macmillan.

Blutman, G., Estevez, A. Iturburo, M. y Cao, H. (2007). *Introducción a la administración pública Argentina: Nación, provincias, y municipios*. Biblos.

Convenio Andrés Bello (2015). *Guía metodológica para la implementación de las Cuentas Satélite de Cultura en Iberoamérica. Bogotá. CAB*. https://convenioandresbello.org/wp-content/uploads/2019/05/guia_metodologica_digital-final.pdf

Cravacuore, D. y Amaya, P. (2024). 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires. En P. Amaya (Coord.), *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: Evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia* (pp. 21-67). UNAJ.

Escribal, F. (2023). El federalismo en la gestión cultural argentina contemporánea. En M. Zamorano (Comp.), *Tramas de la política cultural en Argentina: Historia, gobernanza y federalismo* (pp. 71-102). RGC Libros.

Fernández, C. (2021) La política pública cultural de la Ciudad de La Plata: Análisis de los últimos doce años (2007-2019). En M. Zúcaro y R. Bergé (Coords.), *Cultura Independiente La Plata: Emergencias y divergencias en la ciudad imaginada* (pp.181-204). RGC Ediciones.

Fernández Bouzo S. y Tobías, M. (2020). Los barrios populares a la intemperie: Desigualdades socioespaciales, salud ambiental y ecofeminismos en el AMBA. *Revista Ensambles*, (13), 12-42.

Getino, O. (2008). *El capital de la cultura: Las industrias culturales en Argentina*. Ediciones CICCUS.

Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. SAGE.

Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. SAGE.

IADCOM. (2018). *Panorama de la gestión cultural pública a nivel municipal en Argentina (2015-2016)*. Observatorio Cultural de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.–https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/Panorama-de-la-gesti%C3%B3n-cultural-municipal-en-la-argentina.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INDEC. (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165

Lerman, G. (2020). *La comunidad futura: Ruinas, instituciones culturales y otras imaginerías*. RGC Libros.

Mendes Calado, P. (2015) *Políticas Culturales: Rumbo y Deriva. Estudio de casos de la (ex) Secretaría de Cultura de la Nación*. RGC Libros.

Montalto, V., Moura, C. J. T., Langedijk, S. y Saisana, M. (2019). Culture counts: An empirical approach to measure the cultural and creative vitality of European cities. *Cities*, (89), 167-185. https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.01.014

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. (2014). *Indicadores Unesco de Cultura para el Desarrollo: Manual metodológico*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229609

Pérez, L. (2024). *Mapeo cultural: Alcance y perspectivas. La experiencia del Sistema Nacional de Información Cultural* [Ponencia]. II Jornadas Internacionales sobre la producción artística en los Conurbanos Artes, políticas y territorios.

Pérez Winter, C. (2014) La provincia de Buenos Aires (Argentina): De un espacio a un territorio turístico. *Turismo - Visão e Ação*, *16*(3), 544-572.

Pérez Winter, C. (2015). Encuentros y desencuentros en el desarrollo turístico de la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Cuadernos de Turismo*, (35), 359-377. https://doi.org/10.6018/turismo.35.221651

Pinassi, A. y Comparato, G. (2021). Dilemas contemporáneos en torno a la construcción patrimonial y turística: El caso de dos localidades contrastantes en la provincia de Buenos Aires (Argentina). *RITUR. Revista Iberoamericana de Turismo*, *11*(1), 5-35. https://doi.org/10.28998/10.28998/RITURritur.V11.N1.A11026pp.5-3511026

Provincia de Buenos Aires. (2011). *Plan de Regionalización*: *La estrategia de desarrollo para la provincia*.

Quiña, G., Sánchez Salinas, R. y Zarlenga, M. (2024). ¿Es posible medir la cultura independiente?: Claves para una construcción participativa de indicadores culturales en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). *Revista de Sociología*, *39*(1). 1-19. https://doi.org/10.5354/0719-529X.2024.75746

Rebón, M. (2014). El estudio de la institucionalidad de las políticas culturales de los gobiernos locales. En J. Tasat (Coord.), *Políticas culturales públicas Culturas locales y diversidad cultural desde un enfoque geocultural* (pp. 75-86). Ediciones UNTREF.

Rebón, M., Tasat, J., Mendes Calado, P., Basualdo, J., Martínez, S. y Fiore, L. (2013). La cultura como política pública: La gestión de la cultura a nivel local. En *Indicadores Culturales: Cuadernos de políticas culturales* (197-204). EDUNTREF.

Sánchez Salinas, R. (2018). *Detrás de escena: Políticas culturales y teatro comunitario en Mendoza. El caso de Chacras para Todos (2008-2018)* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional San Martín.

Sánchez Salinas, R. y Fernández, C. (2021). La política cultural en territorio: Análisis de Puntos de Cultura desde la dimensión del reconocimiento. *Comunicación y Medios*, (44), 106-117. https://doi.org/110.5354/0719-1529.2021.60975

Sistema de Información Nacional Cultural de la Argentina. SINCA. (2017). *Plataforma de Asistencia técnica. Introducción General*. República Argentina. Ministerio de Cultura. https://www.sinca.gob.ar/pat/

Taras, V., Rowney, J. y Steel, P. (2009). Half a Century of Measuring Culture: Approaches, Challenges, Limitations, and Suggestions Based on the Analysis of 121 Instruments for Quantifying Culture. *Journal of International Management*, *15*(4), 357-373.

Tasat, J. (Comp.). (2014). *Políticas culturales públicas Culturas locales y diversidad cultural desde un enfoque geocultural*. Ediciones UNTREF.

Zamorano, M. (Comp.). (2023). *Tramas de la política cultural en Argentina: Historia, gobernanza y federalismo*. RGC Libros.

El acceso a espacios de jerarquía y de decisión en organizaciones públicas desde el enfoque de la igualdad de género: Aportes teóricos para su estudio

María Eray Arce

Introducción

Este capítulo aborda los principales conceptos y enfoques teóricos que contribuyen al entendimiento de la exclusión de las mujeres de los lugares de jerarquía y de decisión de las organizaciones públicas como un proceso estructural en la constitución del Estado moderno. Parte del entendimiento de que, a pesar de los avances en el debate público acerca de su rol en las sociedades y sus economías, hoy son pocas las que ocupan espacios de poder y liderazgo.[1] Más aún, si se toma como punto de partida que la igualdad de género es un

[1] Si bien en este capítulo se reflexiona acerca de la exclusión de las mujeres de los espacios de jerarquía y de decisión —con énfasis en su postergación en el espacio público— es necesario identificar que las desigualdades se extreman en el acceso de las personas travestis, transexuales y transgénero (Ley Nº14.783) al mercado laboral formal, a la esfera pública de participación y a los puestos de decisión. De esta forma, si bien se enfatiza en la situación de las mujeres en las organizaciones públicas (los esfuerzos por romper el binarismo de género en las estadísticas oficiales son recientes y en algunos casos, dispares por Poder u organismo que los releva), la intención no es limitar el análisis a las mujeres, sino considerar argumentos orientados a eliminar barreras sexistas en estos puestos de liderazgo.

principio constitucional en Argentina,[2] es necesario insistir en la pregunta acerca de por qué la mitad de la población sigue sin acceder a los espacios de decisión fundamentales para la vida y, en este sentido, por qué continúa siendo tan difícil alcanzar la equidad de género en las organizaciones.

La revisión de estos mecanismos de exclusión —que operaron como instituyentes del Estado moderno y del sistema capitalista— busca poner de relieve que, pese a las transformaciones sociales y a los cambios acontecidos respecto a la incorporación de las mujeres a la vida pública, al ámbito educativo, al mercado laboral y a los espacios de participación política, persisten estructuras invisibles de segregación por género, en donde aún rige la histórica división entre trabajo productivo y reproductivo. Esta persistencia en posiciones de subordinación en el espacio público no se produce solo en el plano formal —lo que se conoce como barreras visibles o materiales— sino mediante esquemas de percepción, valoración, apreciación y acción

[2] Tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979), como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) (1994), forman parte del bloque de constitucionalidad federal argentino, en cuanto normas del derecho internacional público que poseen jerarquía constitucional. A su vez, la Constitución regula el principio de no discriminación, siendo obligación del Congreso legislar y promover medidas de acción afirmativa que garanticen las posibilidades reales de oportunidad y trato (Alonso, 2021). En sus artículos 7 y 11, la CEDAW establece que los Estados parte tomarán las medidas necesarias para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos en igualdad de condiciones que los varones. La Convención de Belém do Pará, por su parte, establece "el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones" (Art. 4 inc. j). Finalmente, la Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011, exhorta a todos los Estados a fomentar la participación política de la mujer, acelerar el logro de la igualdad entre varones y mujeres y alienta a que se comprometan a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y varones en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y la justicia, fijando medidas concretas tendientes a aumentar el número de mujeres con el propósito de lograr una composición paritaria en todos los puestos de gobierno (Art. 9).

que constituyen *hábitos* que aún sustentan los arreglos institucionales (Bourdieu, 1998). Es por esto que, más allá de los aportes que los feminismos han producido en la teoría y la filosofía política para el entendimiento de las dinámicas que perpetúan la histórica división entre esfera pública y privada, se considera que estos enfoques ofrecen menos herramientas conceptuales para comprender cómo se reactualiza y persiste esta división del trabajo en el ordenamiento de las organizaciones modernas.

Por ello, en este capítulo se exploran los aportes de *los estudios organizacionales con enfoque de género* para profundizar en aspectos de la cultura organizacional que, de manera visible pero especialmente invisible, producen y reproducen el orden de género en las instituciones. El estatus desigual asignado a varones y a mujeres —que se expresa en cargos y jerarquías, pero también en valoraciones, expectativas y trayectorias profesionales— es explicado, en gran medida, por procesos organizacionales que mantienen estas diferencias como desigualdades. Se parte, entonces, de que identificar las formas de exclusión de las mujeres de estos puestos de jerarquía no alcanza para explicar cómo se producen, reproducen y cambian los "arreglos de género" dentro de las organizaciones, es decir, cómo se distribuye el poder de manera *generizada* (Gaba, 2008). El estudio de las desigualdades requiere ir más allá del género como variable que permite establecer relaciones entre género y ordenamiento organizacional, hacia el género como categoría social, que contribuye a explicar el proceso de producción y reproducción de estas desventajas a lo largo de la historia. Como señaló Pierre Bourdieu (1998), "los análisis no pueden limitarse a registrar la exclusión de las mujeres de una profesión o de un escalafón o de una disciplina, sino que deben explicar la reproducción y las jerarquías (profesionales, disciplinarias)" (p. 61) y las disposiciones jerárquicas que favorecen y contribuyen a la exclusión de las mujeres. En este sentido, los estudios feministas no deben

solo orientarse a visibilizar y a explicar las condiciones de producción y reproducción de estas desigualdades, sino que deben avanzar en la identificación de condiciones que permitan potenciar el cambio en las organizaciones (Cáceres, 2019).

Esta preocupación por la presencia de mujeres en los espacios institucionales y públicos no puede ser reducida a una disputa en clave numérica, sino que tiene que ser comprendida dentro del *horizonte político de la paridad*, la lucha por la igualdad, la autonomía y su constitución como sujetos políticos en el ejercicio pleno de su ciudadanía (Guzmán y Moreno, 2007). Esto se vuelve prioritario en un contexto social y político donde el reconocimiento por parte de los Estados de la igualdad formal no ha alcanzado para incluir de manera efectiva a mujeres y diversidades sexogenéricas en el goce efectivo de los derechos para asegurar una vida autónoma y libre de violencias. En particular, si se considera el actual contexto global y local de retroceso de la institucionalidad de las políticas de género, el desfinanciamiento de programas y proyectos y la institucionalización de discursos de odio hacia mujeres y diversidades como sujetos plenos de derechos —que buscan hacer retroceder los compromisos y avances de los feminismos desde la propia esfera del Estado, movilizando sus recursos para desfinanciar y desjerarquizar las políticas previamente instituidas (Caminotti y Tabbusch, 2021)—, resulta urgente volver sobre debates allanados, para encontrar nuevos argumentos capaces de reclamar por la igualdad, la equidad y la diversidad como principios ordenadores de la sociedad.

Autoras como Paola Bergallo (2005) señalan que la participación de las mujeres en las instituciones públicas es, además, el prerrequisito para impulsar la transformación de las estructuras de los sistemas públicos desde un enfoque democrático, donde la pluralidad sea respetada. Aquí, los aportes de Alda Facio (2002) permiten pensar el impacto de esta falta de representación dentro de las organizacio-

nes en la reproducción de sesgos y de estereotipos en las actuaciones públicas. ¿Cómo avanzar hacia la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación si la discusión por la forma desigual en que se organizan estas instituciones no solo no está saldada, sino que se mantiene invisible para la mayor parte de las personas que las componen y para quienes toman las decisiones en ellas? En esta misma línea, Ana Laura Rodríguez Gustá (2008) señala que "la no actuación sobre estas desigualdades en la organización interna de las instituciones, así como del Estado en general, refracta y reproduce las desigualdades socialmente existentes, amplificándolas e imprimiéndoles nuevos significados" (p. 115). Por ello se considera que impulsar cambios en esta situación requiere la realización de estudios situados que puedan explorar cómo se actualiza el género en organizaciones concretas, describiendo qué es lo que ocurre con mujeres, varones y otras identidades de género en ellas y proponer nuevas prácticas de trabajo orientadas a equilibrar el impacto del género en las instituciones (Navarro, 2003).

Este capítulo toma como punto de inicio la identificación de la situación de las mujeres en el mercado laboral, en los espacios de participación política y en los puestos de decisión en las instituciones públicas de la provincia de Buenos Aires (PBA) en la actualidad. Estos indicadores son expresiones de *estructuras objetivas* que dan cuenta de múltiples desigualdades y que, a su vez, repercuten en la reproducción de brechas económicas, en las condiciones desiguales en las que las mujeres se retiran del mercado laboral y en la reproducción de estereotipos de género, especialmente en la invisibilización del peso de las tareas de cuidado en sus trayectorias laborales.

Las brechas de género: El estado de situación en la provincia de Buenos Aires

¿Qué son las brechas de género y cuál es su aporte al entendimiento de las dinámicas de segregación en clave histórica y estructural? Un

breve recorrido por los principales indicadores del mercado laboral, las brechas de participación política y de ocupación de puestos de decisión en los tres poderes del Estado provincial permite identificar la dinámica estructural de la desigualdad y los principales indicadores de segregación que deben ser tenidos en cuenta en los análisis situados.

Si bien es cierto que muchas mujeres se han incorporado a la esfera pública en las últimas décadas, los datos muestran que persisten las dificultades para acceder a mejores condiciones laborales y a puestos de jerarquía y de decisión, tanto en el ámbito público como en el privado. Fueron los análisis feministas los que lograron visibilizar que la incorporación tardía de las mujeres al mercado laboral se realizó en condiciones de profunda desigualdad, dado que no se cuestionó su trabajo reproductivo y de cuidado en los hogares. Al mismo tiempo, estos estudios no solo aportaron claves teóricas para el entendimiento de estas desigualdades, sino que avanzaron en su medición en brechas de género.

A comienzos de los años noventa, los organismos internacionales empezaron a trabajar en el fortalecimiento de las estadísticas de género, cuyas primeras mediciones tuvieron el objetivo de evidenciar brechas, inequidades o barreras, las cuales expresaban las desigualdades resultantes "de la diferencia sexual o de género, con interés en aquellas que reflejen situaciones evitables o injustas" (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2022, p. 12). En la actualidad, los Estados han avanzado en la elaboración de estadísticas con perspectiva de género, lo que supone situar esta desigualdad a lo largo de todo el sistema de medición estadístico, cuestionando categorías existentes y creando nuevas dimensiones de análisis.

Un progreso significativo en las mediciones sobre brechas de género lo constituyen las Encuestas de Uso del Tiempo (EUT). Dichas encuestas permiten generar información acerca del modo en que las mujeres y otras identidades feminizadas subsidian con su tiempo y

su trabajo a las políticas sociales y a los Estados, mediante un tipo de trabajo intensivo que ha sido históricamente invisibilizado de las mediciones económicas y de las cuentas públicas de los países (Rodríguez Enríquez, 2012). Es a partir de la medición de estas brechas que se puede caracterizar a la incorporación de mujeres al mercado laboral por la menor calificación de sus trabajos; la menor remuneración por igual tarea; la precarización e inestabilidad de las condiciones de empleo; la informalidad; la ausencia de servicios sociales básicos; la segregación sexual en tareas y funciones y las escasas posibilidades de promoción vertical; los altos riesgos laborales y sanitarios; la mayor exposición a contextos o situaciones de violencia y el maltrato y/o discriminación (Bonder, 2021).

Los datos disponibles en la PBA muestran que, en el contexto actual de contracción de la actividad económica de la Argentina, durante el tercer trimestre de 2024, si bien la tasa de actividad provincial se mantuvo en 61,5%, la tasa de empleo disminuyó y la de desocupación se incrementó. La tasa de empleo mostró un mayor deterioro entre las mujeres: las brechas de género se ubicaron en 19 puntos porcentuales en actividad y 18,8 en empleo (Ministerio de Economía, 2025).[3]

Respecto de los indicadores de segregación vertical, solo el 4,1% llegan a cargos de jerarquía, mientras que los varones lo hacen en el 6,6% de los casos (Ministerio de Mujeres y Diversidad y Ministerio de Economía, 2024). Estas diferencias, junto con los indicadores de segregación horizontal —es decir, por rama de actividad donde las mujeres se insertan— se traducen en brechas salariales y de ingresos del 27,6%. Esto significa que, en promedio, las mujeres que trabajan en la PBA ganan un 27,6% menos que los varones. En el caso del trabajo registrado, por cada $100 que recibe de ingresos un varón, una mujer

[3] Los puntos porcentuales refieren a la unidad de medida que se utiliza para calcular la diferencia entre dos porcentajes, es decir, la diferencia porcentual entre varones y mujeres (Ministerio de Mujeres y Diversidad y Ministerio de Economía, 2024).

gana en promedio $81,8 (Ministerio de Mujeres y Diversidad y Ministerio de Economía, 2024). Así, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el quintil de ingresos más bajo (63,6%) y son minoría en el más alto (35,8%) (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2023). Esta situación se traslada al sistema previsional: la cobertura previsional de varones fue un 32,1% mayor que para las mujeres, mientras que la brecha en estos ingresos en 2021 fue del 9,3%.

Cuando se analiza la posición de las mujeres en los cargos electivos y de decisión en los tres poderes del Estado, los indicadores de participación política y puestos de decisión permiten dar cuenta de los fenómenos de segregación vertical, que implica considerar las dificultades que tienen para acceder a mejores posiciones dentro del mundo laboral (público o privado) y a la representación política en el ámbito público (legislaturas, consejos, intendencias) (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual y Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2023).[4]

En el caso del Poder Legislativo de la PBA —único poder del Estado que cuenta con políticas de cupo y paridad (Leyes Nacionales Nº24.012/1991, Nº27.412/2017 y Ley Provincial Nº14.848/2016)— en 2023 las mujeres alcanzaron el 48,8% de las bancas en la Cámara de Diputados (22 escaños) y el 48% en el Senado (12 escaños). En el caso de los concejos municipales, las mujeres alcanzaron el 46,4% de los puestos (Ministerio de Economía).

En el Poder Ejecutivo, los datos muestran que los organismos que conforman la administración pública centralizada estaban, en 2023, a cargo de mujeres en el 35% de los casos (seis ministerios), mien-

[4] Estos indicadores forman parte de la dimensión "toma de decisiones" en el Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Economía). Para mayor información sobre esta política se recomienda ver el artículo: "La perspectiva de género en las estadísticas oficiales, diseño e implementación del Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires", que integra esta publicación.

tras que el restante 65% (11 ministerios) se encontraba bajo la órbita de varones. En el caso de aquellos con jerarquía constitucional, los cuatro están ocupados por varones. Respecto a las intendencias, solo 11 estaban encabezadas por mujeres, mientras los varones estaban a cargo en los 124 municipios restantes, representando estos últimos un 91,8% de estos puestos (Ministerio de Economía).

Finalmente, en el Poder Judicial —único Poder del Estado en el que las magistradas y los magistrados acceden al cargo mediante concurso de oposición y antecedentes—, desde 2024 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) está compuesta por una ministra y dos ministros varones, aunque hasta 2023 estaba conformada con un varón más. Si bien las mujeres son mayoría entre el funcionariado y el personal administrativo (61,6% y 60,2%, respectivamente), solo llegan a los puestos de la magistratura en el 38,3% de los casos.[5] En el Ministerio Público de la Defensa, por su parte, se observa una situación mejor: las mujeres alcanzan el 52,1% de los puestos de defensor/a y defensor/a general. En el Ministerio Público Fiscal, las procuradoras y fiscales mujeres ocupan el 40,2% de los puestos, mientras los varones lo hacen en el 59,8% de los casos. Si bien la segregación vertical se encuentra presente en todo el Poder Judicial, es más marcada en la justicia nacional y federal, donde las mujeres camaristas representan solo un 25%, sin modificaciones en los últimos diez años. En la PBA, por ejemplo, las Cámaras de La Plata y Mar del

[5] Para el análisis se tomó la categorización realizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): a) máximas autoridades (ministros/as, camaristas, defensores/as generales, procuradores/as generales); b) quienes ejercen la magistratura o como defensores/as, procuradores/as y fiscales; c) funcionariado; d) personal administrativo; e) personal de servicio. La categoría de magistratura, procuradoras/es y fiscales y defensoras/es comprende a todas las personas que accedieron a tales cargos por concursos públicos e incluye a las personas que además se desempeñaban como máximas autoridades registradas por separado en la categoría anterior (máximas autoridades) (Corte Suprema de la Nación. Oficina de la Mujer, 2024).

Plata no registran ninguna mujer en su composición (Corte Suprema de la Nación. Oficina de la Mujer, 2024). Por último, si se analiza la situación de los consejos de la magistratura provinciales —organismos responsables de la designación de magistradas y magistrados—, en la provincia bonaerense se encuentra integrado por tres mujeres y 14 varones (Corte Suprema de la Nación. Oficina de la Mujer, 2024).

La sistematización de datos provenientes de distintos ámbitos permite dar cuenta de realidades que no son aisladas ni se restringen a ámbitos profesionales específicos, sino que son transversales a los espacios donde las mujeres se insertan y deben ser pensadas siempre en clave histórica y estructural. Así, las mediciones en serie, como las que produce la Oficina de la Mujer —dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)— desde 2010, ofrecen una posibilidad única para profundizar en el entendimiento de las dinámicas estructurales de estas desigualdades. Estas mediciones permiten rebatir las explicaciones en términos de *asimilación* (Hull y Nelson, citado en Gastiazoro, 2013), es decir, que los menores niveles de inserción en mejores puestos de trabajo se explican por la reciente incorporación de las mujeres al mundo laboral y que es entonces por el "efecto del paso del tiempo" que las desigualdades tenderán a su desaparición. Para el caso del Poder Judicial, por ejemplo, el estudio realizado por María Eugenia Gastiazoro y Martín Moguillansky (2021), que compara los nombramientos en el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa durante los últimos 40 años, advierte que no existen indicios en la dinámica de estos nombramientos que permitan proyectar procesos reales de cambio. En el caso de la Justicia Nacional y Federal, por ejemplo:

> La tendencia general observada, da cuenta de que las designaciones de mujeres se proyectan a través de los años en períodos con tendencias crecientes y periodos decrecientes. A partir del año 1990, estas fluctuaciones van desde un 30% como mínimo y un 35% máximo.

> Esto muestra que de acuerdo al registro de los últimos treinta años, la proyección a futuro no quebraría los límites cubiertos por estos 5 puntos porcentuales (Gastiazoro y Moguillansky, 2021, p. 286).

En este mismo sentido, los cálculos realizados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el nivel mundial indican que "lograr que las mujeres participen en forma igualitaria en cargos de poder tomaría 140 años y alcanzar la paridad en los parlamentos nacionales llevaría 47 años" (CEPAL, 2024, p. 37).

La incorporación de mujeres a la esfera pública: Los aportes desde la teoría y la filosofía política

Tal como es posible identificar a partir de la descripción anterior, la incorporación de las mujeres al espacio público y a las estructuras jerárquicas de las instituciones es lenta y los resultados en algunos ámbitos son, al momento, magros. Pero ¿por qué a pesar de la movilización de la sociedad civil alrededor de estos planteos, tienen escaso impacto en las estructuras estatales?[6] Para comprender esta situación, es necesario profundizar en la relación que existe entre igualdad y democracia o entre igualdad de género y calidad democrática (Gennari, 2021).

Como señala María José Añón (2021), "hablar de ciudadanía y mujeres, es la piedra de toque de los principales desafíos de la igualdad" (p. 1). Ello es así porque las sociedades capitalistas occidentales se erigieron sobre el mito de la independencia del individuo: el libera-

[6] Un ejemplo de esto es la movilización de los colectivos de mujeres en el ámbito de la justicia en el marco de la impugnación a la propuesta del Poder Ejecutivo de impulsar las candidaturas de los abogados Ariel Oscar Lijo y Manuel José García-Mansilla para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este planteo —y las consecuentes demandas presentadas— entienden que "la propuesta realizada por el PEN viola el derecho a la no discriminación por motivos de género en el acceso a la integración de la Corte, la obligación de promover acciones positivas que garanticen igualdad real de oportunidades y de trato en el acceso de las mujeres, y el principio de progresividad y no regresividad" (Verbic, 16 de mayo de 2024, párr. 3).

lismo político se instituyó en la separación de las esferas pública y privada y en la división sexual del trabajo en cada una de ellas. Los feminismos criticaron que esta idea de libertad —que refiere a un modelo de sujeto "propiedad de sí mismo", que no depende de nadie y donde nadie depende de él— requería la subordinación de las mujeres "en los dos espacios: gestionando la dependencia de todos los sujetos para garantizar su independencia en la esfera pública" (Añón, 2021, p. 16). Así, los estudios feministas plantearon que la desigualdad de género no es una consecuencia del ordenamiento actual, sino que la exclusión de las mujeres del ejercicio de su ciudadanía plena es un componente estructural del sistema capitalista y del ordenamiento jurídico del Estado moderno. Existe una tensión entre los derechos y garantías que consagran los instrumentos democráticos y que "impiden" una desigualdad teórica, pero que, al mantener la desigual valoración entre las actividades asociadas a la esfera pública y a la privada, limita y condiciona las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía de la mitad de la población. Esta división público/privado replica en la jerarquía a lo universal como dominante y a la diferencia como categoría subordinada dentro del ámbito social (Sassoon, 1998). Aquí el enfoque de género da cuenta de los problemas políticos derivados de una concepción de ciudadanía que ignora la diferencia y la relega al plano social y privado, como una concepción restrictiva de democracia (Astelarra, 2002).

Dado que los sistemas democráticos continúan perpetuando esta división entre una esfera pública —originalmente destinada a los varones— y una esfera privada —destinada a las mujeres—, los feminismos no solo bregan por repensar esta escisión sino la propia lógica democrática, tanto desde las demandas por la ampliación de la base de participación en el espacio público como de la democratización de las dinámicas del espacio privado (corresponsabilidad, distribución del trabajo no remunerado en el interior de los hogares, participación

del Estado y del sector privado en el problema social de los cuidados, entre otros).

La tensión entre democracia formal y la socialmente existente, entre igualdad y diferencia, muestra que el discurso de la ciudadanía universal que ignora las diferencias entre los sujetos perpetúa la dominación de grupos que ya son dominantes y genera ciudadanías de distintos niveles, con ciudadanas y ciudadanos de distintas categorías (Bareiro, 2021). El desafío implica pensar cómo, partiendo de una comprensión de estas diferencias, es posible construir una justicia social que no requiera "de la desaparición de las diferencias, sino de instituciones que promuevan el respeto y la reproducción de las diferencias de grupo sin opresión" (Young, 1990, p. 84).

Sin embargo, y siguiendo a Chantal Mouffe (1993), es posible pensar que la tensión entre igualdad y diferencia constitutiva de las democracias liberales puede ser puesta en tensión cuando las identidades esenciales ("mujer", "varón") se abandonan y se abordan las relaciones sociales desde una multiplicidad donde la diferencia sexual está construida siempre de diversos modos. Su planteo aporta a una interpretación antiesencialista de una visión política feminista inspirada en un proyecto democrático radical, entendiendo:

> las limitaciones de la concepción moderna de ciudadanía no van a superarse si en su definición se vuelve políticamente relevante la diferencia sexual, sino al construir una nueva concepción de ciudadanía en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente (Mouffe, 1993, p. 7).

A estas tensiones derivadas del contrapunto entre democracia formal y sustantiva es posible responder desde el concepto de *gobernabilidad democrática* (Guzmán, 2003). Este enfoque plantea que no es posible hablar de sistemas democráticos sustentables sin la incorporación de las mujeres a la participación de los procesos de transformación de las reglas básicas de la sociedad, sus jerarquías y las prácticas

de las instituciones públicas, articulando sus intereses de género con los intereses más generales de la democracia:

> Si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y les reconozcan el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público (Guzmán, 2003, p. 48).

Dada la persistencia histórica de la exclusión de las mujeres de los espacios de participación de la vida pública, los Estados promovieron el uso de medidas de acción positiva (políticas afirmativas) como estrategias necesarias para efectivizar el principio de igualdad a través de la incorporación de los principios de inclusión y de diversidad desde una perspectiva de no discriminación (Bareiro, López, Soto y Soto, 2004). Se trata no solo de respuestas concretas a las desventajas de un grupo social, sino que son medidas reparatorias a normas y reglas adoptadas por los Estados con base en estereotipos (Añón, 2021). Las políticas afirmativas incorporan a la vida democrática el *principio de la diferencia* como constitutivo de las sociedades actuales. Dado que el logro de una sociedad igualitaria demanda la identificación de los puntos de partida diferenciales entre varones y mujeres, "la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad" (Cánaves, 2011, p. 9). Así, el otorgamiento —temporal— de ventajas concretas a quienes han quedado lejos del punto de partida, se vuelve condición para garantizar la igualdad real de oportunidades (Perini y Kitainik, 2022).

En esta línea, los estudios empíricos muestran que los países que implementaron sistemas de cuotas o regímenes de paridad presentan mejores resultados que los países que no las tienen, donde la presencia de mujeres aumenta con el paso del tiempo, pero de manera lenta e inestable, en la medida en que depende de la articulación de

voluntades políticas (Guzmán y Moreno, 2007).[7] En el caso de América Latina y el Caribe, los datos muestran que las mujeres representan en promedio el 45% de los escaños de los órganos deliberantes de los gobiernos, a diferencia de los países que no tienen este tipo de sistemas, donde su participación es de alrededor del 32% (CEPAL, 2024). En el caso de la PBA, este aspecto es fácilmente identificable en el Poder Legislativo, donde se observa el cumplimiento de las políticas de paridad y la incorporación de mujeres en ambas Cámaras por encima de los techos históricos de su incorporación en torno al 30-35%. Los espacios institucionales con políticas de acceso a cargos de jerarquía mediante concursos de oposición y antecedentes, por su parte, presentan a las mujeres otras dificultades para el acceso, derivadas de las consecuencias de su segregación en otros ámbitos institucionales donde también fueron relegadas (Arce, 2024; Bergallo, 2005; Gastiazoro, 2013; Ministerio Público Fiscal, 2018).

Sin embargo, y si, como señala Judith Astelarra (2002), su inclusión en el mundo público no rompe per se la jerarquía, el sistema de género y la dicotomía público/privado (ya que es necesario pensarlas junto con otras políticas en el ámbito económico, en el de los cuidados y en el de las violencias), es preciso reflexionar acerca de los límites de su incorporación a la ruptura de la dicotomía masculino/femenino. En

[7] El sistema de cupos busca establecer un número o proporción de cargos, lugares, ascensos, designaciones y/o vacantes que deben ser obligatoriamente ocupados por un grupo discriminado. Este tipo de medida puede canalizarse mediante la implementación de un cupo mínimo, como en el caso de la Ley N°14.783/2015, que establece la obligatoriedad en la administración pública de ocupar a personas travestis, transexuales y transgénero; o mediante la determinación de un cupo máximo, por ejemplo, mediante la Ley Nº14.848/2016, que incorpora la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos públicos electivos de la provincia. El sistema de preferencias, en cambio, favorece la elección de candidatos/as de un grupo desfavorecido, reconociendo la existencia de las desventajas estructurales que las y los afectan. Es el caso de aquellas medidas que buscan garantizar la incorporación de mujeres a las ternas para la designación de jueces y juezas en la Argentina (Perini y Kitainik, 2022).

este sentido, así como Bergallo (2005) o Rodríguez Gustá (2008) plantean su incorporación como un prerrequisito para la democratización de las instituciones (no solo del ordenamiento interno sino también como condición para garantizar actuaciones públicas que no tiendan a la reproducción de estereotipos de género), otras como Facio (2002) problematizan si su inclusión alcanzará para incidir en las dinámicas de organización interna de instituciones tradicionalmente conducidas por varones, y si podrán generar nuevas formas de ejercer la toma de decisiones que impacten en una mirada de igualdad y de diversidad en los procesos sustantivos de estas instituciones.

Asimismo, otros análisis señalan que su incorporación de manera "aislada" en los puestos de decisión podría dificultarles el cuestionamiento de normas, reglas y roles históricamente masculinizados —en los que ellas mismas fueron formadas y socializadas en el ámbito laboral—, sin la posibilidad de problematizar de forma articulada con otros actores subordinados los desafíos del ejercicio de la autoridad. Estos estudios plantean que la presencia de mujeres en algunos poderes "podría ser celebrada en términos de su significancia simbólica, pero a costa de que solo formen parte de [instituciones] que crean y reproducen lo dado en función del patrón de medida de una mayoría a la cual quedan subordinadas" (Gastiazoro y Moguillasnky, 2021, p. 306).

Si se asume el desafío de no reducir el debate a su aspecto exclusivamente cuantitativo, se entiende que la mayor presencia de mujeres en el ámbito público no conlleva necesariamente un cambio del orden social. Ello porque, en primer lugar, de lo que se trata es de garantizar su incorporación como estrategia para la transformación de las instituciones que "asegure una política de la presencia" (Phillips, citado en Añón, 2021, p. 15). No se busca garantizar una presencia mínima en los espacios de participación pública, sino posibilitar un diálogo entre iguales que hoy no existe.

En segundo lugar, su inclusión no produce de manera lineal una mayor conciencia de las desigualdades estructurales en estos ámbitos. Entre otras, Gastiazoro (2008) ya había señalado —para el caso de las mujeres en el Poder Judicial— que no es posible hablar de una determinación entre lo que sucede en la estructura (la segregación en las pirámides organizacionales) y su enunciación en los discursos porque, como estudió Rosabeth Kanter (citado en Gaba, 2008), las mujeres en los espacios de poder son símbolos de su categoría y, a la vez, excepciones a la misma. En esta línea, Facio (2002) señala que no es cierto que la mayoría de las mujeres quiera la eliminación de todas las manifestaciones del sexismo, dado que "muchas de las que han logrado acceder al poder político, incluyendo mujeres negras e indígenas, insisten en que no existe la discriminación sexual y que ellas son prueba de ello" (p. 95). De lo que se trata es de propiciar su incorporación activa a los procesos de democratización del orden social y de las instituciones, no en cuanto "mujeres", como señaló Mouffe, sino en cuanto su posibilidad de articular posiciones entre sujetos subordinados.

Por ello, si bien se considera que los avances en materia de igualdad formal son importantes, no resultan suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva. No obstante, en el largo camino a la igualdad, su implementación es un paso necesario que requiere ser abordado en el marco de la incorporación de políticas integrales y transversales con perspectiva de género en las organizaciones, las cuales deben contribuir a "debilitar los mecanismos que operan en el nivel de los estereotipos, las normas culturales y los patrones de comportamiento que se encuentran en la base de las normas sociales que continúan estableciendo para las mujeres un lugar subordinado" (Guzmán, 2003, p. 15).

El aporte de las teorías organizacionales desde el enfoque de género

Estas perspectivas, pese a permitir avances en la comprensión de las dinámicas que explican la división entre la esfera pública y la pri-

vada, ofrecen menos herramientas para entender el modo en que se reactualiza y persiste la división del trabajo en el ordenamiento de las organizaciones modernas. Es por esto que se propone profundizar en el aporte de las teorías organizacionales.

Algunos estudios han señalado el escaso desarrollo dentro de estos campos de los análisis de género, con la consecuente dificultad de los estudios organizacionales para dar cuenta de las desigualdades y de las brechas entre varones y mujeres en el mundo laboral (Gaba, 2008). Como menciona Pamela Cáceres (2019), el género estuvo ausente de las teorías organizacionales porque —desde Max Weber en adelante— las instituciones fueron concebidas como impersonales. Los estudios se abocaron a analizar la estructura, los roles, los procesos, los puestos de trabajo, las reglas, los valores y la jerarquía como elementos incorpóreos. La constitución del Estado moderno y sus instituciones se plantearon como *neutrales al género*, cuando ello significó la invisibilización de su carácter masculino:

> Las estructuras institucionales como el Estado, las leyes, la política, la religión, la economía y la academia son instituciones históricamente desarrolladas por hombres, corrientemente dominadas por hombres y simbólicamente interpretadas desde el punto de vista de los hombres. Estas instituciones están definidas por la ausencia de mujeres (Gaba, 2008, p. 57).

Es a partir de los años setenta, mediante los desarrollos académicos vinculados a las mujeres en la administración, que se comienza a estudiar su rol y lugar en las organizaciones. Los primeros acercamientos, sin embargo, tomaron al género como variable de análisis desde una perspectiva biologicista y binaria. El género fue algo que se "sumó" al estudio del contexto organizacional: fue asociado a las personas de manera esencialista y apriorística, es decir, se encontraba "dado" antes del análisis. Las organizaciones fueron, así, el "telón de fondo" para estas relaciones de dominación/subordinación que se

expresaban en la posición marginal de las mujeres en los lugares de jerarquía. Los trabajos pioneros de Rosabeth Kanter y Joan Acker, permitieron visibilizar que son las organizaciones los ámbitos donde más se evidencian las desigualdades de género (Cáceres, 2019). Desde esta concepción, las desigualdades se explican por las estructuras organizacionales y no por diferencias individuales esenciales: "mientras se estaba definiendo a las organizaciones como sexualmente *neutras*, los *principios masculinos* dominaban sus estructuras de autoridad" (Kanter, citado en Acker, 2000, p. 119). Incluso, cuando se avanzó en la comprensión de las dinámicas de exclusión de las mujeres de los espacios de poder, tendieron a considerar a las instituciones como neutrales al género, produciendo explicaciones sobre las posiciones y disposiciones en el nivel de las interacciones entre las personas.

Desde este enfoque, el género entra en escena por medio de los roles organizativos: las desigualdades derivan del posicionamiento que las mujeres ocupan en la organización y no al revés. Esto supone cambiar el foco del análisis: dejar de mirar exclusivamente a "las mujeres en las instituciones", para analizar el "género en las instituciones" (Cáceres, 2019). Este giro permite iluminar las relaciones de poder basadas en el género dentro de una organización, no solo en su expresión más obvia, entre varones y mujeres, sino entre mujeres y entre los propios varones, permitiendo comprender otros fenómenos de autoridad y dominación en las instituciones. Acker planteó que el género, entendido como proceso social, contribuye a la producción del contexto institucional y organizacional como espacio dotado de género en el cual tanto las estructuras (la jerarquía, las reglas, los procesos) como las relaciones sociales (las prácticas, las interacciones) son mutuamente constitutivas en la producción y reproducción de las estructuras sociales. Las relaciones de género se ponen en juego en las instituciones no solo porque por ellas circulan personas generizadas, sino porque son los aspectos específicamente organizacionales

los que se encuentran generizados (Acker, citado en Gaba, 2008). Si la segregación de género en el trabajo está creada por prácticas institucionales, las organizaciones son un espacio privilegiado para la producción y reproducción de *imágenes culturales de género*.

Considerar a las instituciones como generizadas ofrece un enfoque crítico a los estudios centrados en la predominancia explicativa del nivel estructural y de aquellos centrados en las acciones de las y los agentes para impulsar el cambio social. Asimismo, permite correr el foco de las posturas más esencialistas que plantean la necesidad de incorporar a las mujeres a los espacios de decisión per se su condición de mujeres, sino recuperando su potencial para la articulación de diferentes demandas que luchen contra variadas formas de subordinación (Mouffe, 1993). Comprender a las organizaciones como generizadas significa:

> [Que] las ventajas y las desventajas, la explotación y el control, la acción y la emoción, los significados y las identidades cobran forma a través, y en términos de, una distinción entre varones y mujeres, y entre masculino y femenino. El género no es un proceso que se añade a otros ya en curso concebidos como neutrales. Por el contrario, es una parte integral de estos procesos que no pueden ser adecuadamente comprendidos sin un análisis de género (Acker, citado en Rodríguez Gustá, 2008, p. 115).

Problematizar estos procesos de segregación requiere del desarrollo de estudios que den cuenta de cómo se articulan estructuras, normas y reglas, con posiciones, roles, estereotipos, actores, expectativas, estrategias y experiencias. Como señala María del Carmen Tamargo (18Noventa, 2023), se trata de "conocer, interpretar y decodificar la cultura organizacional y las prácticas individuales y grupales, intentando desentrañar lo que podríamos denominar 'grado de sensibilidad a la igualdad de género'" (p. 8), no solo analizar las estructuras objetivas, las reglas formales, sino su articulación con disposiciones

e inclinaciones —"lo que sucede en el sentido común de la organización, en la cultura organizacional actuada por las personas" (p. 8)— modeladas por las estructuras de dominación que las producen.

Consideraciones finales

En este capítulo se presentaron conceptos y enfoques teóricos que contribuyen al entendimiento de la exclusión de las mujeres de los lugares de jerarquía y decisión de las organizaciones públicas, como un proceso estructural en la constitución del Estado moderno. La revisión de la teoría clásica que problematiza esta histórica segregación de la esfera pública de la sociedad dio cuenta de que esta exclusión fue instituyente del Estado moderno y del sistema capitalista.

Asimismo, y a pesar de las transformaciones sociales, persisten estructuras invisibles de segregación por género en el mundo del trabajo que es necesario estudiar de manera situada. Para dimensionar el alcance que asumen estas desigualdades en la actualidad, la descripción de las brechas de género en el mercado laboral y en la esfera de participación política en los tres poderes del Estado en la PBA mostró el carácter estructural de la segregación y su permanencia en el tiempo: aunque la participación de las mujeres registra mejoras en indicadores individuales, las brechas de género son estructurales y no se puede esperar que el "paso del tiempo" las reduzca sin la implementación de acciones que contrarresten su carácter históricamente desigual. En esta línea, las medidas de acción positiva tomadas por los Estados constituyen un paso necesario, pero insuficiente, para alcanzar la igualdad.

Es por ello que se propuso incorporar al análisis los aportes de los estudios organizacionales con enfoque de género, dado que la persistencia de las mujeres en posiciones de subordinación no puede continuar siendo entendida solo en su aspecto formal, sino que es necesario producir conocimiento situado sobre la reproducción de percepciones, valoraciones y acciones que constituyen los *hábitos* que

sustentan estos arreglos institucionales desiguales (Bourdieu, 1998). Se entiende así que las acciones orientadas a equiparar la desigualdad en el plano formal no logran per se conmover o debilitar los mecanismos de segregación que operan en el nivel de la estructura profunda de las instituciones (Urriola Pérez, 2008), donde se ubican los "valores, [la] historia, cultura y prácticas que forman la manera no cuestionada y razonable de trabajar en las organizaciones" (Rao y Kelleher, citado en Urriola Pérez, 2008, p. 22). A causa de ello, en la mayoría de las organizaciones las inequidades de género pasan desapercibidas por normas y prácticas culturales que son interpretadas como "naturales".

Dar cuenta de las imágenes culturales de género (Acker, 2000) que impregnan los marcos valorativos y cognoscitivos de cada organización requerirá del impulso de análisis concretamente situados en organizaciones teóricamente significativas que puedan producir aportes en las teorías de alcance medio dentro de los estudios organizacionales (Frassa, 2011) y que favorezcan el entendimiento de los procesos de permanencia y de cambio de los esquemas interpretativos compartidos que hacen posible la producción y la reproducción de estas desigualdades. Identificar la forma que asumen permitirá reconocer cuáles son las condiciones necesarias para garantizar "un piso mínimo en la aspiración de colocar la igualdad de género en el centro de la orientación de las políticas" (Tamargo, 2021). Ello es así porque los esfuerzos por equiparar mediante la igualdad formal las desigualdades socialmente existentes no alcanza para cerrar las actuales brechas de género. Lograr cambios en el nivel de la estructura y de las políticas no es suficiente para erosionar las bases de la discriminación por género, manteniendo el problema de la desigualdad en las organizaciones solo como desventaja de las mujeres en las posiciones de la institución (Benschop y Verloo, 2006).

Fomentar una cultura organizacional sensible al género, que promueva la eliminación de las barreras sexistas en los espacios de poder

de las organizaciones, requerirá impulsar movimientos tanto en el nivel de la estructura, de los procesos y de las interacciones entre las personas, a riesgo de que si no se generan de manera articulada los esfuerzos no basten (García Prince, 2003). No se trata de acciones entendidas desde una lógica incremental o secuencial, sino de la articulación de las piezas de un rompecabezas donde algunas acciones son condición necesaria para la modificación de otras, pero no condición suficiente para la transformación de las relaciones generizadas en el nivel estructural (García Prince, 2008).

Referencias bibliográficas

Acker, J. (2000). Jerarquías, trabajos y cuerpos: Una teoría sobre las organizaciones dotadas de género. En M. Navarro y C. Stimpson (Comps.), *Cambios sociales, económicos y culturales* (pp. 111-139). Fondo de Cultura Económica.

Alonso, A. C. (2021). Juzgar con perspectiva de género. En P. Fernández Andreani y G. Boquin (Dirs.), *Igualdad real de las mujeres: El derecho a la paridad efectiva* (pp. 161-189). Astrea.

Añón, M. J. (2021). Mujeres, Igualdad y Ciudadanía. En P. Fernández Andreani y G. Boquin (Dirs.), *Igualdad real de las mujeres: El derecho a la paridad efectiva* (pp. 1-25). Astrea.

Arce, M. E. (2024). *El acceso a espacios de jerarquía y de decisión en organizaciones públicas desde el enfoque de la igualdad de género: Un estudio sobre la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016- 2024)* [Tesis de maestría]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Astelarra, J. (2002). *Democracia, ciudadanía y sistema político de género*. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP).

Bareiro, L. (2021). *Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la*

década del ´80 y futuros posibles. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP).

Bareiro, L., López, O., Soto, C. y Soto, L. (2004). Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. *Mujer y desarrollo*, (54), 1-84. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/47fb14d9-5685-455d-952c-f531075f2a62

Benschop, Y. y Verloo, M. (2006). Sisyphus' sisters: Can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations? *Journal of Gender studies*, *15*(1), 19-33.

Bergallo, P. (2005). ¿Un techo de cristal en el poder judicial? La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires. En C. Motta y L. Cabal (Comps.), *Más allá del Derecho: Justicia y género en América Latina* (pp. 145-217). Siglo del Hombre Editores.

Bonder, G. (2021). Globalización y género. Dimensiones económicas, políticas, culturales y sociales: Tensiones, reacciones y propuestas emergentes en América Latina. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP).

Bourdieu, P. (1998). *La dominación masculina*. Anagrama.

Cáceres, P. (2019). El género en el cambio organizacional: Instituciones, poder y agencia. *Pelícano*, (5), 8-34. https://doi.org/10.22529/p.2019.5.02

Caminotti, M. y Tabbusch, C. (2021). El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del "giro a la izquierda". *América Latina. Población & Sociedad*, *28*(2), 29-50. http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280203

Cánaves, V. (2011). *Participación política de las mujeres y acceso a espacios de decisión.:Algunos argumentos de sentencias judiciales para recuperar y reflexionar*. Serie Documentos de trabajo ELA-Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/2011-Participacion-politica-de-las-mujeres-y-acceso-a-espacios-de-decision-1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2024). *Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: Indicadores de género a 2023 (LC/TS.2024/19)*.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (9 de junio de 1994). https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (18 de diciembre de 1979). https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women

Facio, A. (2002). Con lentes de género se ve otra justicia. *El Otro Derecho*, (28), 85-102. Ilsa. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ea00b98043f84b9b9bb8bf009dcdef12/15.+Con+los+lentes+del+g%C3%A9nero+se+ve+otra+justicia.pdf?MOD=AJPERES

Frassa, J. (2011). Cultura organizacional: Conceptualizaciones y metodologías detrás de un concepto complejo. *Dirección y Organización*, (44), 74-85. https://doi.org/10.37610/dyo.v0i44.371

Gaba, M. (2008). *Aportes de la perspectiva de género a la teoría organizacional* [Tesis de maestría]. Universidad de Belgrano. http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/371

García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*. Fundación Friedrich Ebert. https://claudiabernazza.ar/ssgp/html/biblioteca/Genero_y_politicas_publicas.pdf

García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?* Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/doc_732_politicasdeigualdad23junio08.pdf

Gastiazoro, M. E. (2008). La concentración de las mujeres en la administración de justicia. *Anuario de la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, (11), 705-722.

Gastiazoro, M. E. (2013). *Género y trabajo: Mujeres en el poder judicial*. Centro de Estudios Avanzados.

Gastiazoro, M. E. y Moguillansky, M. (2021). Brechas de género en las designaciones del sistema judicial argentino: Análisis de tendencias. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, (27), 275-320.

Gennari, M. S. (2021). La igualdad sustantiva en el ámbito de los poderes públicos. En P. Fernández Andreani y G. Boquin (Dirs.), *Igualdad real de las mujeres: El derecho a la paridad efectiva* (pp. 89-114). Astrea.

Guzmán, V. (2003). Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible. *Mujer y desarrollo*, (48), 1-63.

Guzmán, V. y Moreno, C. (2007). Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres [Documento]. *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. CEPAL-Naciones Unidas.

La transversalización del enfoque de género es disruptiva. Entrevista a María del Carmen Tamargo (2023). *18Noventa*, (8), 8-11.

Mouffe, C. (1993). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate Feminista*, (7), 3-22. https://debatefeminista.cieg.unam.mx/index.php/debate_feminista/article/view/1636/1465

Navarro, N. (2003). Cambiar el chip: Revisión de algunos conceptos para poder impulsar cambios organizacionales en pro equidad de género. En A. García (Coord.), *Género en la cooperación al desarrollo: Una mirada a la desigualdad* (pp. 53-89). ACSUR.

Perini, D. y Kitainik, A. (2022). Género y acciones afirmativas en el ámbito del Poder Judicial de la Nación. *Género y Derecho Administrativo*. *Suplemento Administrativo La Ley*, (2), 96-104.

Provincia de Buenos Aires. (2015). Ley N°14.783. *Obligatoriedad en la Administración Pública de ocupar personas travestis, transexuales y transgénero*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2015/14783/2606

Provincia de Buenos Aires. (2016). *Ley Nº14.848. Incorpora la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos públicos electivos de la provincia*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2016/14848/11144

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. *Sistema de indicadores con perspectiva de género de la provincia de Buenos Aires (SIPG)*. https://sipg.ec.gba.gov.ar/

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. (2025). *Brechas de género laborales y de ingresos (tercer trimestre 2024). Encuesta Permanente de Hogares.* https://www.ec.gba.gov.ar/areas/genero/Brechas%20de%20genero%20laborales%20y%20de%20ingresos%2012%20-%20IIIT2024.pdf

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2022). *Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires* [Documento metodológico]. https://sipg.ec.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/11/Documento-metodologico-SIPG-PBA_FINAL.pdf

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2023). *El crecimiento del empleo en la PBA (2019-2022): Balance del mercado laboral desde una perspectiva de género*. https://www.ec.gba.gov.ar/areas/genero/El%20crecimiento%20del%20empleo%20en%20la%20PBA%202019-2022-%20UGE.pdf

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual y Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2023). *Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires*.

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Mujeres y Diversidad y Ministerio de Economía. (2024). *La desigualdad de género en datos:*

Conocer para transformar. https://www.gba.gob.ar/economia/unidad_de_genero_y_economia/informes/la_desigualdad_de_g%C3%A9nero_en_datos

República Argentina. (2000). *Ley Nº24.012. Código Electoral Nacional. Sustitúyese el artículo 60 del Decreto Nº2135/93*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24012-411/texto

República Argentina. (2017). Ley Nº27.412. Paridad de Género en ámbitos de representación política. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_27412_paridad_de_genero_en_ambitos_de_representacion_politica.pdf

República Argentina. Corte Suprema de la Nación. Oficina de la Mujer. (2024). *Mapa de género de la Justicia Argentina. Edición 2024.* https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=331

República Argentina. Procuración General de la Nación. Ministerio Público Fiscal (2018). *El impacto del género en el proceso de selección de fiscales: Análisis de la situación de las aspirantes mujeres a los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal*. https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/El-impacto-del-g%C3%A9nero-en-el-proceso-de-selecci%C3%B3n-de-fiscales-1.pdf

Rodríguez Enríquez, C. (2012). La cuestión del cuidado, ¿el eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, (106), 23-36.

Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: Variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, (16), 109-129. https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75

Sassoon, A. (1998). Igualdad, diferencia y ciudadanía. En P. de Villota (Ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Complutense.

Tamargo, M. C. (2021). Planificación para la igualdad entre los géneros: Enfoque estratégico y perspectiva de género. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP).

Urriola Pérez, I. (2008). *Mainstreaming de Género en la práctica: Cambio Organizacional pro Equidad y Segunda Estrategia de Género en PNUD El Salvador* [Tesis de maestría]. Universidad Complutense.

Verbic, F. (16 de mayo de 2024). *Tutela colectiva de la igualdad frente a discriminación por razones de género: Impugnación de la postulación de dos hombres para integrar la CSJN. Competencia aceptada y traslado al Poder Ejecutivo*. Class Actions en Argentina. https://classactionsargentina.com/2024/05/16/tutela-colectiva-de-la-igualdad-frente-a-discriminacion-por-razones-de-genero-impugnacion-de-la-postulacion-de-dos-hombres-para-integrar-la-csjn-competencia-aceptada-y-traslado-al-poder-ejecutivo/

Young, I. M. (1990). Las cinco caras de la opresión. En S. Álvarez (Trad.), *La justicia y la política de la diferencia*. Universitat de Valencia.

–

Iniciativas de bienestar laboral: El caso de los programas prejubilatorios en el Estado de la provincia de Buenos Aires

Facundo Esteban Urtizberea

Presentación

En el *Preámbulo de la Constitución* aprobada en 1946, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como un estado de bienestar físico, social y mental. No es solo la ausencia de enfermedad. El bienestar se entiende como el estado de la persona cuyas condiciones físicas y mentales le proporcionan un sentimiento de satisfacción y tranquilidad. En esta misma línea, la OMS define que un entorno de trabajo saludable es aquel en el que los/as trabajadores/as y las autoridades colaboran en un proceso de mejora continua para promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de quienes integran la organización y la sustentabilidad del ambiente de trabajo. Bajo estos parámetros, concebimos el bienestar laboral como el estado de satisfacción que logra el/la empleado/a en el ejercicio de sus funciones. Es producto de un ambiente laboral agradable y del reconocimiento de su trabajo, que repercute en un bienestar familiar y social. El bienestar laboral es una de las claves para propiciar un grupo de trabajo sano, motivado y comprometido con la organización (Segurado Torres y Agulló Tomás, 2002). Con su referencia no solo consideramos el estar sanos de salud y no padecer enfermedades, sino también el bienestar emocional o

satisfacción laboral (González et al., 2019) que hace sentirse bien y realizadas a las personas con lo que hacen a diario.

Un programa que aborde el bienestar laboral desde una perspectiva integral debe promover condiciones de seguridad laboral y ergonómicas apropiadas, un buen ambiente de trabajo, la prevención de la salud mental por medio de una adecuada gestión del estrés, expectativas laborales vigentes, la calidad de las relaciones interpersonales, los incentivos ofrecidos, la posibilidad de articular el plan de carrera que ofrece la organización con el proyecto ocupacional del/la trabajador/a, la conciliación de la vida familiar y laboral, la equiparación de oportunidades con perspectiva de género y la prevención de situaciones de violencia laboral, y el acompañamiento en la compleja transición que supone el retirarse de la organización y de sus labores cotidianas como producto de iniciar su jubilación (Colín Flores, 2017).

El Estado argentino, en cuanto miembro activo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tiene la obligación legal y ética de impulsar iniciativas de bienestar laboral. La OIT (1998) en su declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluye "al entorno de trabajo seguro y saludable" como principio y derecho fundamental. Nuestro país adhirió al *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores* (1981) y al *Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo* (2006), documentos esenciales que encarnan la nueva categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Estado argentino puede tener ciertas limitaciones presupuestarias o resistencias internas, pero también cuenta con un enorme potencial que no debe desaprovechar.

Este capítulo se propone analizar los desafíos y oportunidades existentes y reflexionar en torno a la significativa importancia de instrumentar políticas públicas de bienestar laboral direccionadas hacia el personal de la administración pública. En particular, presentar programas prejubilatorios que se han instrumentado en distintas

organizaciones de la administración de la provincia de Buenos Aires (PBA), las configuraciones particulares que han adquirido y los resultados positivos que han logrado en la contención emocional de quien culmina un ciclo de su vida y en la organización en cuanto eficiente transmisión de saberes y consolidación de una identificación empática. En definitiva, el objetivo es propiciar la reflexión en torno a la significativa importancia de instrumentar políticas públicas de bienestar laboral dirigidas al personal del Estado.

En el capítulo se plantean las referencias teóricas que nos dan el marco para pensar en torno a la organización del trabajo, la necesaria instrumentación de acciones tendientes a propiciar una saludable calidad de vida laboral desde el enfoque del bienestar, los programas prejubilatorios como dispositivos que contribuyen al objetivo antes mencionado y las particularidades que adquieren los mismos en diversas iniciativas desarrolladas en el Estado de la provincia de Buenos Aires. Se presentan algunos avances de una investigación exploratoria donde se exponen dos experiencias: Vialidad y la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA). La selección de estos organismos responde a que se trata de iniciativas con mayor trayectoria en la provincia, con programas de más de 15 años —esta permanencia en el tiempo influyó en su consolidación— frente a otras incipientes o discontinuas. En este marco, el trabajo de campo de corte cualitativo se basó en la realización de entrevistas, y también se relevaron fuentes secundarias —normativas y documentos institucionales pertinentes—. Se realizaron cinco entrevistas: dos a integrantes de los equipos que llevan adelante los programas prejubilatorios en los organismos abordados, psicólogos/as que impulsaron y luego sostuvieron a lo largo del tiempo las diversas iniciativas. Ambos cumplen la tarea de convocar, coordinar y garantizar que las prestaciones se brinden; los dos cuentan con trayectoria en el ámbito público, en los organismos seleccionados en particular, con más de 15 años trabajando en el Es-

tado. Otros dos entrevistados tienen un rol gremial, y se sumó una entrevista a un informante clave, director de un área de Personal de otro Poder del Estado provincial. El trabajo culmina con un apartado en el que se comparten reflexiones finales sobre la temática.

La organización y el trabajo

Existe una relación antropológica entre las personas y el trabajo. Desde un comienzo, la humanidad se ha esforzado por transformar la realidad en pos de subsistir y satisfacer sus necesidades (Jacob, 1995). El trabajo es una actividad personal, es decir que hace a la integridad del sujeto. El trabajar es constituyente de identidad, contribuye con el desarrollo de la personalidad y es canal regio de vinculación social. La centralidad del trabajo, más allá de la función instrumental, hace referencia a la importancia de este para el individuo, pues constituye la fuente principal de provisión de medios materiales que se consideran necesarios y a su vez suministra recursos subjetivos para el desarrollo moral, político y psicológico (Blanch, 2011). Contar con un trabajo se relaciona con una serie de motivaciones, las cuales se vinculan con la actividad misma del trabajo. Ya no es solo hacer el trabajo de forma mecánica, asumir un tiempo para poderlo hacer, sino también una serie de vínculos como las relaciones sociales que se gestan cuando se realiza un trabajo, la satisfacción de haber realizado una labor que se considera gratificante, el crecimiento personal, entre otras (De la Garza, 2009).

El trabajo es, por tanto, una actividad social: la persona trabaja en una situación interpersonal y social, trabaja con otros y su trabajo también depende de los otros. Dicha interacción da lugar a las relaciones laborales que se producirán indefectiblemente en el marco de una organización (Caraballo, 2016). Dada la importancia que adquiere esta última, en tanto constituye el encuadre dentro del cual se desarrolla la particular vinculación entre el sujeto y la tarea, resulta de vital importancia aproximarnos a una delimitación conceptual de

lo que entendemos por organización. Schlemenson (1990) recopila diversas definiciones de autores que caracterizan a la organización desde distintos enfoques —Etzioni, 1965; Weber, 1947; Freud, 1921-1979; Schlemenson, 1971-1982; Jaques, 1953-1969; Drucker, 1986; Argyris, 1961; Katz y Khan, 1966; Ackoff, 1983— sintetizando todos sus aportes, y a fin de dar una definición más completa que se aproxime a la complejidad que representan, propone la siguiente definición operativa integradora:

> La organización constituye un sistema socio-técnico interpersonal deliberadamente creado para la realización de fines específicos configurados alrededor de un proyecto concreto, tendiente a satisfacer necesidades manifiestas y latentes de sus miembros y de una audiencia externa. Mantiene su cohesión y eficacia mediante un sistema de autoridad basado en la diferenciación de responsabilidades y en la capacidad, igualmente diferencial, de sus miembros. En su seno se despliega un conflicto social originado en la existencia de grupos significativos de poder en interacción dinámica que pugnan por realizar sus intereses sectoriales. Finalmente, la organización se halla inmersa en un medio o contexto externo con el cual guarda una relación interdependiente significativa, contexto poblado por entidades diversas con las que interactúa, colabora y/o compite (Schlemenson, 1990, p. 177).

Lo destacable de este aporte es que la organización representa el medio y el lugar para que sus miembros —que la componen voluntariamente— logren por medio del trabajo que allí realizan, satisfacer sus necesidades, establecer relaciones interpersonales y alcanzar sus objetivos. Aun cuando puedan existir divergencias e incluso intereses contrapuestos con la organización, el vínculo resulta dialéctico por cuanto se necesitan mutuamente para consolidar la sinergia imprescindible para alcanzar aquellos objetivos compartidos, o cuanto menos no contrapuestos (Chiavenato, 2000). Lo anterior guarda marcadas coincidencias con lo que señala Barnard, quien hace una

distinción entre eficiencia y eficacia mediante la participación de la persona en la organización, y señala que: "aunque toda persona debe ser eficiente para satisfacer sus necesidades individuales a través de su participación en la organización, su participación también debe ser eficaz para alcanzar los objetivos organizacionales" (Barnard, citado en Chiavenato, 2000).

Lo esencial en la interacción individuo y organización se puede resumir, según Chiavenato (2000), en tres pasos: a) el trabajador y la organización se buscan y se seleccionan de acuerdo con sus necesidades y objetivos; b) ambos aprenden a ajustarse y acomodarse recíprocamente; c) los individuos necesitan y utilizan a las organizaciones para desarrollar su carrera profesional, y las organizaciones desarrollan a los individuos para alcanzar los objetivos organizacionales. Así, el autor pone de manifiesto que para alcanzar un equilibrio en la interdependencia de necesidades, la importancia radica en que haya una elección recíproca, un proceso de adaptación mutua y un desarrollo recíproco (Chiavenato, 2000).

Tales postulados son el basamento de un enfoque que promueve pensar e impulsar dinámicas de relaciones laborales que propicien tanto la satisfacción de las personas trabajadoras como de la organización en su conjunto. Desde esta perspectiva, autores como González et al. (2019) o Blanch (2011) nos plantean la calidad de vida y el bienestar laboral como premisas de nuestro accionar.

Calidad de vida y bienestar laboral

El concepto de calidad de vida laboral (CVL), en su acepción más amplia, abarca todas aquellas condiciones relacionadas con el trabajo, como son los horarios, el sueldo, el medio ambiente laboral, los beneficios e incentivos, las posibilidades de carrera y las relaciones humanas, que pueden ser relevantes para la satisfacción y motivación laborales. También incluye las propias experiencias de trabajo en función de las oportunidades que este proporciona (Ferrari et al.,

2009). Desde esta perspectiva, la CVL se entiende como la estimación o la apreciación subjetiva del conjunto de compensaciones que se obtienen del entorno, de la actividad laboral y que corresponden, en niveles satisfactorios, a las demandas, expectativas, deseos y necesidades de esa persona en el propio trabajo y fuera de él. Se trata de reconciliar los aspectos del trabajo que tienen que ver con experiencias humanas y con los objetivos organizacionales (Ferrari et al., 2009). Dicho en otras palabras, el objetivo primordial de la CVL estriba en alcanzar una mayor humanización del trabajo a través del diseño de puestos de trabajo más ergonómicos, unas condiciones de trabajo más seguras y saludables, y organizaciones eficaces, más democráticas y participativas, capaces de satisfacer las necesidades y demandas de sus miembros además de ofrecerles oportunidades de desarrollo profesional y personal, entre otros aspectos a considerar.

Los estudios de la CVL se han venido abordando básicamente bajo dos grandes perspectivas teórico-metodológicas: la CVL del entorno de trabajo y la perspectiva de la CVL psicológica. Ambas presentan diferencias en cuanto a los objetivos que persiguen en su propósito de mejorar la calidad de la vida en el trabajo, en los aspectos del entorno de trabajo que constituyen su objeto de estudio y en el foco de análisis en el que centran su interés.

La perspectiva de la calidad del entorno de trabajo persigue el objetivo de conseguir mejorar la CVL mediante el logro de los intereses organizacionales. Es así que el centro de sus análisis será el conjunto de la organización entendida como un sistema, y llevará a cabo un análisis macro, es decir, de los diferentes subsistemas que la integran (Segurado Torres y Agulló Tomás, 2002). Para este enfoque es de singular importancia relevar en la organización los aspectos referidos a la participación, toma de decisiones e implicación de los/as trabajadores/as en la dinámica del sistema, las condiciones laborales y aspectos estructurales como también estratégicos de la organización. En cam-

bio, la perspectiva de la CVL psicológica muestra mayor interés por las personas que trabajan, ya que desarrolla un microanálisis de aquellos elementos puntuales que constituyen las distintas situaciones de trabajo en las que participa directamente el individuo. Aquellos autores que conciben la CVL desde este último punto de vista destacan variables como las experiencias individuales en el ambiente de trabajo, las percepciones, el nivel de motivación y el grado de satisfacción de los individuos. Segurado Torres y Agulló Tomás (2002) considera que mientras esta segunda corriente teórica destaca la importancia de los aspectos subjetivos de la vida laboral —y, por tanto, concede a quien trabaja un papel destacado—, la perspectiva de la calidad del entorno de trabajo subordina tales aspectos a las condiciones de trabajo y a los elementos estructurales de la organización.

En los últimos años, autores como González et al. (2019) promueven pensar la CVL con una perspectiva integral y con un enfoque psicosocial. Esto supone tener en cuenta los procesos psicosociales básicos que se originan en el entorno de trabajo, considerando la interdependencia entre los aspectos psicológicos y sociales a partir de los que se construye y configura la realidad laboral. Dicho de otro modo, la CVL es el resultado de la actuación de un individuo socializado por, para y en el trabajo (en un entorno organizacional), un individuo que se comporta y se relaciona en un contexto significativo y determinado: su entorno sociolaboral específico. Abordar el estudio de la CVL en el trabajo desde un enfoque integrador tiene como propósito comprenderla de forma holística, sistémica, integral y contextualizada. Esto ha permitido reconocer con mayor profundidad y detalle las particularidades que la caracterizan e inciden en ella. Enunciar esta opción conlleva pensar la CVL a partir de aspectos de orden estratégico, estructurales y subjetivos. Los aspectos de orden estratégico aluden a la identificación con los principios y valores de la organización, el conocimiento de los objetivos y metas organizacionales y también de las

estrategias de cambio para conseguir la optimización de la misma. Los aspectos estructurales refieren al conocimiento de la distribución de responsabilidades delegadas por medio de un organigrama funcional, o los alcances de los roles y funciones previstos para cada trabajador/a, la participación que este pueda tener en la planificación de sus tareas; autonomía y toma de decisiones sobre sus respectivos puestos de trabajo; su desarrollo integral; métodos de gestión de personal; condiciones y medio ambiente de trabajo. Por último, esta perspectiva reconoce los aspectos subjetivos como la motivación hacia el trabajo; la vinculación y necesidad de mantener el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal; la satisfacción laboral; las relaciones interpersonales, el bienestar físico, psicológico y social.

La naturaleza multidimensional e interactiva de este nuevo enfoque constituye un paso imprescindible para demarcar los límites conceptuales y teóricos de un nuevo término, para abordar el estudio de la vida en el trabajo en toda su amplitud y complejidad, el bienestar laboral (González et al., 2019). Esta formulación no es meramente enunciativa e implica una visión más amplia y compleja de la que aporta la CVL, que configura un posicionamiento político académico, por cuanto toma distancia de la mirada organizacional clásica americana y la encuadra en una línea europea que se sustenta en los aportes del enfoque sociotécnico y de la psicología social (Segurado Torres y Agulló Tomás, 2002). Se debe tener presente que esta perspectiva de la vida laboral considera que la misma se ve afectada no solamente por factores intrínsecos al entorno de trabajo, sino también por todo lo que acontece en otras áreas extralaborales que conforman la cotidianidad de los individuos (la familia, los amigos, la red de contactos, el ocio y el tiempo libre). Esta interdependencia da lugar a una estrecha vinculación entre lo laboral y lo extralaboral que, además de condicionar el devenir en el trabajo, también determina los modos de vida y el estatus social de las personas. El carácter interactivo del

bienestar laboral lo convierte en una totalidad integrada (holística y sistémica) de elementos interdependientes e interrelacionados que, articulados entre sí, conforman un todo indisociable, núcleo de estudio y análisis (González et al., 2019).

En este marco, concebimos el bienestar laboral como aquella noción que hace referencia al estado de satisfacción que logra el/la empleado/a en el ejercicio de sus funciones y que es una de las claves para propiciar un grupo de trabajo sano, motivado y comprometido con la organización. Su concepción no se limita a no padecer enfermedades, sino también el bienestar emocional o satisfacción laboral (González et al., 2019) que hace sentirse bien y realizados a los individuos con lo que hacen a diario. Desde esta perspectiva, pasa a tener una particular preponderancia la prevención y detección de los riesgos psicosociales. Por tales se entiende a "todas aquellas condiciones que se encuentran presentes en una situación laboral y que están directamente relacionadas con la organización, el contenido del trabajo y la realización de la tarea, y que se presentan con capacidad para afectar tanto al desarrollo del trabajo como a la salud del/la trabajador/a" (Martin y Góngora Yerro, 2002, p. 5).

Algunos de los factores que pueden dar lugar a riesgos psicosociales son la sobrecarga de trabajo, la aceleración de los ritmos de trabajo, la falta de control sobre las tareas, la doble presencia por razones de cuidado, ausencia de soporte social de supervisores o compañeros, ausencia de habilidades o conocimientos para realizar la tarea, demasiadas o ninguna responsabilidad, ambigüedad en la responsabilidad del puesto, discriminación u hostigamiento, o una pobre comunicación. Investigaciones recientes han mostrado que estos riesgos incrementan distintos desórdenes mentales, especialmente la depresión, ansiedad y el abuso de sustancias, sumados a la disminución de las funciones mentales, tales como la innovación o la creatividad (Zelaschi, 2020).

Las organizaciones, los y las responsables de dirigirlas y la totalidad de sus integrantes tienen, en mayor o menor medida, la responsabilidad de promover acciones planificadas y sostenidas tendientes a propiciar condiciones de bienestar laboral. Dada la compleja multiplicidad de factores intervinientes, se requiere un abordaje interdisciplinario y fuertemente sustentado en la participación colectiva y la apropiada comunicación interna. En tanto esto ocurra, se incrementa la factibilidad de promover condiciones de bienestar laboral, lo cual estará asociado con el logro de los objetivos de la organización, pero también de los/as trabajadores/as (Wright y Cropanzano, 2000).

Promoción del bienestar laboral

Si bien el trabajo puede considerarse una fuente de satisfacción y realización personal, también puede tener un marcado efecto negativo sobre el bienestar y la salud psicofísica de los/as trabajadores/as (González et al., 2019). Con relación a esto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1986) señala que las interacciones entre el medioambiente laboral, el sistema y el contenido del trabajo, las condiciones de la organización, del contexto, las capacidades, la compatibilidad de necesidades, valores y cultura, constituyen factores que, en función de las percepciones y la experiencia personal del trabajo, pueden influir de forma positiva o negativa en la salud, el rendimiento del trabajo y la satisfacción laboral.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (INSHT, 2001)[1] sugiere que para evaluar los riesgos laborales resulta pertinente clasificarlos en dos grupos: a) los relacionados con la organización, contenido y realización del trabajo (sobrecar-

[1] El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) de España es un organismo científico técnico especializado en la prevención de riesgos laborales. Su principal función es el análisis, estudio y desarrollo de acciones para disminuir accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como asesorar y controlar la implementación de medidas preventivas.

ga cuantitativa o cualitativa de la tarea, distribución del tiempo de trabajo y de los períodos de pausas y descansos, horario y turnos de trabajo, funciones y tareas, ritmo de trabajo, monotonía, autonomía, carga mental, formación, responsabilidad, desempeño de rol, comunicación en el trabajo, estilo de mando, participación en la toma de decisiones, condiciones laborales, posibilidad de desarrollo de la carrera profesional), y b) aquellos relacionados con las interacciones humanas (relaciones interpersonales en el trabajo, con superiores, subordinados, compañeros y/o con usuarios o clientes, y situaciones de acoso laboral). Esta delimitación de múltiples factores contribuye a visualizar la complejidad que opera en la interrelación del sujeto con el trabajo en un encuadre organizacional. Al mismo tiempo, orienta en las posibles líneas de intervención, que deben ser de orden preventivo, dado que cuando se opera sobre situaciones de malestar y padecimiento, el accionar resiliente[2] no logra subsanar en su totalidad las afecciones ya producidas sobre la salud de los/as trabajadores/as.

La Organización Mundial de la Salud considera "un imperativo moral" de las organizaciones la creación de ambientes psicológicamente saludables que fomenten el bienestar de las personas trabajadoras (OMS, 2022). Para llevar a cabo este objetivo de forma eficaz, la OIT subraya la necesidad de realizar un enfoque integrado entre las acciones de carácter laboral (gestión de la prevención de riesgos psicosociales) y sanitario (promoción de la salud en el trabajo) (OIT, 2006). En este mismo sentido, organizaciones civiles y de representación gremial resaltan la responsabilidad que tienen los gobiernos de promover políticas públicas y legislación que contribuyan a la promoción de organizaciones saludables, por medio del desarrollo de prácti-

[2] Resiliencia: capacidad de adaptación del sujeto frente a los desafíos laborales, el estrés y las situaciones adversas, sin perder la motivación y las expectativas (González et al., 2019).

cas de salud, seguridad, y de la promoción de mejoras en los sistemas y condiciones de trabajo (Peiró Silla y Rodríguez, 2008).

En tal sentido, la OIT considera fundamental el aporte de equipos interdisciplinarios que contribuyan eficazmente al desarrollo de iniciativas tendientes al bienestar laboral. Para ello destaca la importancia de

> diseñar y desarrollar ambientes de trabajo psicológicamente saludables, productivos y gratificantes. Midiendo los niveles de bienestar laboral y evaluando los factores que influyen sobre él. Asesorando sobre temas relacionados con la gestión del cambio, colaborando con las organizaciones a lograr un buen ajuste entre la persona y el trabajo mediante una evaluación, selección y desarrollo eficaces. Promoviendo liderazgos que desarrollen estilos de gestión que equilibren el enfoque en el desempeño eficaz de las labores y el bienestar psicológico para asegurar niveles sostenibles de alto desempeño. Brindando orientación y asesoramiento cuando una persona ha estado fuera del trabajo debido a una afección de salud o ha sido diagnosticada con una discapacidad y se está reincorporando al trabajo. Ayudando a los líderes de manera eficaz y sensata en el abordaje de temas como el absentismo, el presentismo y problemas relacionados con el estrés. Contribuyendo con la resolución de conflictos, apoyando a personas y organizaciones bajo presión. Impulsando dispositivos que preparen al sujeto en el complejo tránsito hacia su retiro laboral (OIT, 2022, p. 221).

Naturalmente, un conjunto tan amplio y diverso de iniciativas solo puede ser instrumentado en el marco de un programa progresivo, sostenido en el tiempo, que cuente con una perspectiva interdisciplinaria y con fuerte apoyo organizacional. Este último punto no se limita al convencimiento de las autoridades, sino que debe tener implícita también la aceptación por parte de los/as trabajadores/as. Una iniciativa de estas características requiere indefectiblemente la valoración y el apoyo de los distintos estamentos organizacionales.

Un programa que aborde el bienestar laboral desde una perspectiva integral debe promover condiciones de seguridad laboral y ergonómicas apropiadas, un buen ambiente del trabajo, la prevención de la salud mental por medio de una adecuada gestión del estrés, expectativas laborales vigentes, la calidad de las relaciones interpersonales, los incentivos ofrecidos, la posibilidad de articular el plan de carrera que ofrece la organización con el proyecto ocupacional del/la trabajador/a, la conciliación de la vida familiar y laboral, la equiparación de oportunidades con perspectiva de género y la prevención de situaciones de violencia laboral, entre otros ejes a desarrollar. Debe tener un enfoque preventivo y resiliente. Preventivo, en tanto promueva transformaciones que den lugar a mejores condiciones objetivas de trabajo y que genere en los/as trabajadores/as una fuerte sensación de satisfacción laboral. Resiliente, por cuanto aun cuando se trabaje de manera eficiente la prevención, siempre habrá lugar para sucesos o perfiles de personalidad que en su interacción decanten en afecciones psicofísicas. Frente a ello, un programa de bienestar laboral debe tener previsto qué hacer y cómo intervenir ante la enfermedad, el malestar y el conflicto (Urtizberea, 2023).

- En concordancia con lo antes mencionado, un programa integral debería dar curso a acciones tales como:
- Análisis y revisión de los estilos de gestión.
- Análisis del sistema de trabajo, distribución de roles, funciones y carga laboral.
- Estudio ergonómico de la espacialidad laboral.
- Análisis de las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT).
- Prevención de accidentes de trabajo y difusión de acciones específicas.
- Análisis de ausentismo y generación de políticas tendientes a estudiar y reducir los factores causales.

- Diseño e implementación de una política de incentivos y retención de personal.
- Política de capacitación y desarrollo de personal.
- Análisis y seguimiento de riesgos psicosociales y consumos adictivos asociados al trabajo.
- Prevención de violencia laboral y mediación en conflictos.
- Política de evaluación de desempeño y promociones.
- Programa de inducción que promueva una adecuada incorporación a la organización o al nuevo rol, considerando aspectos técnicos y sociales.
- Políticas tendientes a la equiparación de oportunidades, con perspectiva de género e inclusión.
- Propiciar mejores condiciones para conciliar la vida laboral y familiar
- Política de comunicación interna con orientación participativa.
- Generar acciones tendientes a difundir los valores organizacionales y la identificación de los/as trabajadores/as con la organización.
- Promoción de actividades que den curso al reconocimiento organizacional.
- Políticas de transmisión de saberes intergeneracionales.
- Análisis de los estilos de liderazgos existentes y requeridos.
- Impulso de acciones tendientes a fortalecer el vínculo social interno
- Acciones tendientes a la orientación laboral y configuración de proyectos ocupacionales.
- Prevención de conflictos y promoción de relaciones inter personales saludables.
- Política de contención y resguardo de grupos minoritarios y/o vulnerables.
- Programas prejubilatorios.

Los resultados se podrán observar en indicadores como los siguientes:

- La reducción del ausentismo y las licencias prolongadas por cuestiones de salud psicofísica.
- La reducción de conflictos derivados del mal clima laboral y la frustración de los/as trabajadores/as.
- Mejores rendimientos cualitativos y cuantitativos en el desempeño de tareas de los/as trabajadores/as.
- El aumento de la creatividad y el desarrollo de las competencias laborales del personal.
- La reducción de los abandonos y la retención del personal más valioso para la organización.

En términos generales, se observará un mejor clima laboral y mejores relaciones interpersonales en todos los niveles (Urtizberea, 2023).

Lo recomendable en todo encuadre organizacional es comenzar con un profuso relevamiento de los programas y/o acciones que se estén aplicando. Es muy probable que distintos estamentos internos se encuentren desarrollando actividades que de manera más o menos planificada, con mayor o menor criterio estratégico o sustento técnico, intenten promover una mejor CVL para los/as integrantes de la organización. No es necesario que la totalidad de las acciones estén implementadas por un área (por ejemplo, centralizar en el área de Personal o de Recursos Humanos). Por el contrario, González et al. (2019) proponen un enfoque que promueva que en cada espacio de trabajo se piensen e impulsen acciones acordes con las necesidades y particularidades que presente dicho encuadre. En esta perspectiva resulta de vital importancia que exista una supervisión general sobre las mismas y que cada una de ellas esté configurada sobre la base de las necesidades de los/as trabajadores/as, pero también de los va-

lores y objetivos de la organización. Conjugar acciones dará lugar a una fuerte sinergia que irá generando mejores condiciones de clima organizacional y de aceptación por parte de las autoridades hacia la ampliación de mayores y nuevas iniciativas que puedan fortalecer un programa integral de bienestar laboral.

Programas prejubilatorios

Hemos mencionado que el trabajo es una actividad central para las personas y juega un papel estructurante en la subjetividad de las mismas, así como en la formación de las relaciones sociales, en el desarrollo de las personas y de la sociedad en su conjunto. Es por la importancia que adquiere el trabajo en la trayectoria de vida que la jubilación —entendida en términos generales como el proceso administrativo a través del cual un sujeto laboralmente activo interrumpe su actividad y se convierte en *pasivo*— puede ser situada como una ruptura en el ciclo vital (Iacub, 2015).

Al alterar el rol desempeñado hasta ese momento en la sociedad y en la familia, el cese en la actividad laboral genera cambios sustanciales en la subjetividad, en las tareas cotidianas, en el uso del tiempo y en los recursos económicos, y puede provocar incertidumbre en la vida de las personas. Su impacto es tan significativo que tiene por efecto una vacilación en la identidad personal. El proceso jubilatorio impone así una nueva realidad que interpela y obliga a las personas a resignificar su experiencia vital, y puede ocasionar descenso de la autoestima, aislamiento y disminución de las relaciones sociales, o incluso incrementar los interrogantes existenciales. Usualmente se genera un clima de incertidumbre, de temores, de inestabilidad emocional que, en algunas ocasiones, puede derivar en jubilopatías (Iacub, 2015).

Otro aspecto que adquiere relevancia consiste en que, en la actualidad, las personas viven más años. Dicha situación refuerza la necesidad de reformular el proyecto de vida ocupacional, más allá de lo que hasta

ese momento fue su derrotero laboral. Se da en esta instancia del ciclo vital una situación contradictoria: es quizá la etapa de la vida cuando mayor libertad tienen las personas (hijos/as independizados, ausencia de rutina laboral, etc.); no obstante, la ausencia de una demanda social específica puede llevar a las personas mayores a sentirse excluidas de toda posibilidad de emprender algún proyecto (Colín Flores, 2017).

Es entonces que, por los desajustes y sus consecuencias para el bienestar físico, psíquico y social de la persona trabajadora y de su entorno, se vuelve fundamental desarrollar estrategias y dispositivos orientados a brindar espacios para prepararse para esta nueva etapa, atendiendo a la salud de quienes están cerca de retirarse. Numerosos estudios dan cuenta de que, aun cuando las personas desean y eligen la jubilación, la transición puede encontrar fases críticas que incrementan la probabilidad de desencadenar diversas patologías psicofísicas (González et al., 2019). En esta línea, se considera que una adecuada preparación prejubilatoria será aquella en la que se reconozcan y reconstruyan las trayectorias laborales, se ofrezca acompañamiento e información para facilitar el proceso de tramitación de la nueva realidad y se construyan alternativas para el uso del tiempo orientado a la participación social, que puede enriquecer tanto al sujeto como a su comunidad. Se busca brindar información en relación con las particularidades y oportunidades que brinda esta etapa de la vida y, de este modo, encauzar esta libertad —que puede ser vivida de un modo angustiante— a través del acercamiento a un nuevo proyecto ocupacional conectado con la vocación y/o la construcción de un proyecto significativo y posible. Es un ámbito de inclusión para pensar la desvinculación con la institución y el rol laboral, potenciando la posibilidad de generar nuevos proyectos, actividades o espacios, donde el deseo es protagonista. De esta manera, se promueve convertir ese "rol sin rol" en uno que posibilite nuevas responsabilidades, estatus y prestigio social (Rodríguez Feijoo, 2006).

Un programa prejubilatorio debe buscar la mejora de las condiciones y el medioambiente de trabajo con perspectiva individual (prevención de riesgos para la salud, tramitación subjetiva del duelo), colectiva (fortalecimiento de las relaciones interpersonales, redefinición de roles, fortalecimiento de expectativas, etc.) y organizacional (reforzamiento de la identidad organizacional, sociabilización de saberes, etc.). Este dispositivo se presenta como un hito más en ese proceso amplio mediante el cual la organización busca acompañar todo el ciclo de vida laboral de las personas en la institución. La presencia activa de la organización cultiva el sentido de pertenencia y solidaridad entre las personas que integran el organismo. Se pretende que esta etapa de cierre reconozca la trayectoria y les permita a las personas que así lo quieran, trascender en la organización, generando la oportunidad para la transmisión de conocimientos a quienes vayan a continuar desempeñando sus tareas y su rol (Urtizberea, 2023). Es también de suma importancia contribuir a que el sujeto visualice la jubilación como un final de ciclo, pero no como la culminación de su actividad ocupacional. En todo caso, termina el vínculo con el empleo tal como lo entiende el modelo capitalista. Ese sujeto tiene que configurar un nuevo proyecto ocupacional, que, de estar conectado con sus intereses vocacionales, puede generarle mayores satisfacciones e incluso dedicarle más tiempo del que otorgaba al empleo que hoy culmina (Gavilán, 2017).

En el diseño específico de un potencial programa prejubilatorio se deben tener en consideración múltiples aspectos. Con respecto a los contenidos a desarrollar, han de ajustarse a las necesidades reales del colectivo de trabajadores/as próximos al cese laboral. La catedrática de la Universidad Complutense de Madrid, Limón Mendizábal (1993), sugiere abarcar al menos cuatro campos: a) tramitación administrativa del retiro, b) gestión cotidiana de ingresos, finanzas y pensiones, c) resguardo de la salud y c) dimensión educativa, cultural, de ocio y re-

laciones sociales. Asimismo, dada la amplitud temática, se recomienda la conformación de equipos interdisciplinarios para desarrollar el contenido de los programas y generar la transmisión de conocimientos. Sería conveniente contar con el aporte de disciplinas tales como psicología, pedagogía, medicina, derecho, economía y nutrición, entre otras. De la misma manera, es propicia la participación de jubilados/as a que narren su experiencia. En cuanto a la duración de los cursos contenidos en los programas de preparación para la jubilación, la autora plantea fundamentalmente dos tipos: los intensivos y los no intensivos. Los no intensivos son los más adecuados para la progresiva asimilación de los contenidos y pueden ser desarrollados en seis u ocho horas como mínimo, hasta 40 o más. Lo más importante es que se dedique el tiempo justo para una efectiva adaptación.

En definitiva, son múltiples las razones por las cuales resulta de significativa importancia implementar iniciativas de este tipo. Las personas que han participado de espacios de preparación psicológica previa a la finalización de un ciclo laboral vivencian en forma positiva esta etapa de la vida, en contraposición con quienes no lo han hecho, y estas experiencias contribuyen a prevenir o retrasar la aparición de afecciones físicas y psicológicas (Limón Mendizábal, 1993).

El Estado de la provincia de Buenos Aires y sus iniciativas de bienestar laboral

La provincia de Buenos Aires es una de las 24 jurisdicciones de primer orden que conforman la República Argentina. Con 17 millones de habitantes (el 38% de la población argentina), es la provincia más poblada del país. Del informe producido por los equipos de trabajo del Departamento de Análisis de Estadísticas Económicas del gobierno provincial se desprende que aporta el 31% del PBI nacional, exporta el 35% del total de operaciones del país; ofrece, transforma y consume el 43% de los recursos energéticos del país y su sistema bancario concentra el 23% de los préstamos y depósitos del total nacional

(CREEBBA, 2022). En términos políticos, si bien desde la aprobación de la Constitución Nacional ningún gobernador bonaerense llegó a ser presidente, la PBA aporta un total de 70 diputados nacionales, lo cual constituye el 27% del total de representantes que tiene la Cámara Baja de nuestro Poder Legislativo. La importancia de su incidencia económica y demográfica decanta naturalmente en un significativo peso político en el concierto de intereses nacionales.

Resulta previsible que la magnitud de los datos antes expresados se visualice también en la configuración del Estado provincial. Dado que nuestro interés está focalizado en las políticas de bienestar laboral, vale destacar que el plantel de empleados/as —permanentes y transitorios— asciende a 535.117 trabajadores/as. Para tener una referencia, según un informe del Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento (CIPPEC, 2022), basado en datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES, de la Universidad Nacional de San Martín), el empleo público bonaerenses supera a la cantidad de empleados que tiene todo el Estado nacional (unos 430 mil, aproximadamente), contando los tres poderes del Estado, las empresas públicas y los entes como el ARCA (ex-AFIP), PAMI y la ANSES. Resulta perentorio destacar estos datos, por cuanto aportan contundencia cuantitativa a la siempre necesaria instrumentación de políticas de bienestar laboral. El Estado debe asumir su indelegable responsabilidad en la promoción de condiciones saludables de trabajo, que den lugar a la pretendida CVL que tanto hemos destacado antes (Urtizberea, 2014).

En los últimos dos años hemos trabajado en pos de relevar las iniciativas que se impulsan dentro del Estado provincial en esta temática. Lamentablemente no son muchas, y por lo general, no se sostienen en el tiempo ni son bien comunicadas. El director de Personal de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires (E1, comunicación perso-

nal, noviembre de 2024) menciona que el área a su cargo se aboca primordialmente al control administrativo del personal y las iniciativas implementadas que pueden relacionarse con el bienestar laboral se limitan a las vinculadas con la inclusión de personas con discapacidad y la apertura de espacios institucionales para la prevención y abordaje de situaciones de violencia de género. Esta carencia de políticas de bienestar es confirmada por representantes gremiales pertenecientes a la Asociación del Personal de la Legislatura. Se destaca que la ausencia de acciones tendientes a promover mejores condiciones de vida laboral ha sido una constante, y que son las organizaciones gremiales las que hacen esfuerzos por asistir a sus representados en actividades que no siempre cuentan con la orientación idónea de profesionales o que no logran sostenerse en el tiempo (E2, comunicación personal, diciembre de 2024). Algo similar ocurre en el Poder Judicial, al menos según lo que hemos podido corroborar en la nula difusión oficial de programas o iniciativas relacionadas con el bienestar, y por los comentarios que nos hiciera un secretario gremial (E3, comunicación personal, febrero de 2025). En este caso, el desamparo que padecen los/as trabajadores/as judiciales es motivo de conflictos importantes, dado que el gremio reclama no solo por la falta de políticas acordes, sino también por el incumplimiento de ciertos marcos normativos o el retraso en el reconocimiento de derechos amparado en cuestiones burocráticas.

En las dependencias a cargo del Poder Ejecutivo hemos podido detectar un número significativo de iniciativas. Muchas de ellas no tienen un marco normativo que las respalde o no cuentan con una aplicación homogénea y perdurable. En cualquier caso, es importante destacarlas para que puedan obtener mayor visibilidad y respaldo de los distintos estamentos de la administración pública.

Uno de los ejemplos más notorios es la ampliación de derechos laborales con impacto en el bienestar laboral. Nos referimos al acuerdo

paritario del año 2021, que otorgó a los/as trabajadores/as estatales enrolados en las Leyes N°0.430 y N°10.471 el primer acuerdo general sobre condiciones de trabajo para estatales bonaerenses, que plantea una perspectiva de equidad de género, derechos de la niñez, interseccionalidad y no discriminación, motivo por el cual se privilegia el uso del término licencias parentales en vez de licencias por maternidad o por paternidad. En dicha iniciativa también se contemplan otras licencias especiales: licencia por adopción (pasa de 90 días a un período de entre 120 y 180 días, según edad la edad del niño o niña); licencia por causa o asuntos particulares (pasa de cinco a seis días); licencia por fallecimiento del corresponsable parental (pasa de dos o tres días a un período de uno a tres meses, según la edad del hijo o hija menor de edad); la licencia por atención de familiar enfermo (se le adiciona otro período de 15 a los 20 días que ya estaban estipulados); y pasa a contemplarse la licencia por adaptación escolar.

Con anterioridad, en el año 2019, se reglamentó la Ley N°14.893 promulgada en enero de 2017, que dio lugar a la licencia para mujeres víctimas de violencia. En ese mismo año, se aprobó la Ley N°15.134, conocida popularmente como Ley Micaela bonaerense, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y prevención de violencias contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en los tres poderes del Estado provincial (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) cualquiera sea su nivel y jerarquía. Esta iniciativa fue y es una de las más importantes para la prevención de la violencia, pero es al mismo tiempo insuficiente dado que no aborda otros aspectos de la violencia laboral e institucional. En tal sentido, vale destacar el trabajo de Scialpi (2021), quien investigó las conductas violentas en la administración pública en democracia. Esto le permitió identificar hostigamientos psicológicos de difícil probación (característica esencial del mobbing y del acoso moral) y una treintena de diversas modalidades de violencias institucionalizadas y

claramente verificables por cuanto constituyen violación a las normas vigentes (violencia ilegal) u obedecen a violencias contenidas en los mismos marcos jurídicos de escasísima razonabilidad (violencia legal).

Otra iniciativa con alto impacto en el bienestar laboral del personal fue la aprobación de la Ley N°10.592, que establece el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y se insta al Estado provincial, las empresas del Estado, las municipalidades, las empresas subsidiadas por el Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal. Posteriormente incorporó el cumplimiento del artículo 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (sancionada en el año 2008), en el cual se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, en un trabajo libremente elegido o aceptado con un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible, y se enumera una extensa cantidad de medidas a adoptar tendientes a promover el ejercicio del derecho al trabajo. No obstante, lamentablemente, hay numerosas denuncias que dejan en evidencia el incumplimiento del cupo, y cuando se producen incorporaciones, no siempre se hacen sustentadas en procesos adecuados de inducción y capacitación previa, lo que da lugar a situaciones que dificultan la integración del trabajador a la tarea y su encuadre sociolaboral.

Con respecto a las políticas dirigidas a personas en situación de jubilarse, se destaca que en mayo de 1994, el entonces gobernador de la Provincia, Eduardo Duhalde, aprobó el Decreto N°1.151/94 que consideraba pertinente instituir una política de beneficios para todos los agentes en situación de prejubilación, brindándoles la posibilidad de asumir su nuevo rol social sin detrimento de su capacidad productiva y su estado emocional. En función de ello, se aprobó la creación del Programa PreJubilatorio para el personal de la Adminis-

tración Pública Provincial. Dicho Programa propiciaba una política de beneficios para el personal próximo a jubilarse (por ejemplo, franquicias horarias que facilitaran su adaptación a la nueva situación y encuentros grupales para la elaboración de un proyecto ocupacional), junto a la promoción de sus vínculos comunitarios, contribuyendo así a que puedan canalizar sus necesidades y expectativas. La adhesión al Programa era de carácter voluntario.

En cuanto a los objetivos se mencionan: acompañar al personal prejubilable en el proceso de despegue de la institución para lograr que vivencie la experiencia del egreso como una forma de preparación para la futura etapa. Su participación en un espacio de reflexión le permitiría la elaboración de un nuevo proyecto ocupacional, buscando estimular la organización de los/as exagentes para que, con su integración a grupos autogestivos y la realización de prácticas solidarias, puedan encontrar respuestas satisfactorias a sus necesidades de integración social.

Por aquel entonces, la provincia de Buenos Aires brindó lineamientos básicos para la implementación de un programa prejubilatorio. La propuesta pretende abordar una situación que afecta a las personas adultas mayores como colectivo que merece una tutela reforzada por parte del ordenamiento jurídico argentino (art. 36 inc. 6 de la Constitución Provincial; art. 75 inc. 23 Constitución Nacional y Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores). Asimismo, el art. 18 de la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2017) impone el deber del Estado de promover "programas y medidas que faciliten la transición gradual hacia la jubilación", tratado con jerarquía superior a las leyes, aprobado en el orden interno por la Ley N°27.360. Sumado a lo anterior, en el marco de la década del Envejecimiento Saludable 2021-2030, declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2020, el poder público debe poner su foco en la pro-

moción de programas que habiliten a las personas mayores un envejecimiento saludable, y en la interrelación que esta situación mantiene con otras asociadas a la problemática de género y discapacidad. Sin embargo, 30 años después de firmado aquel decreto, prácticamente no existen iniciativas de este tipo en la administración pública. Luego de una profusa exploración en ministerios y dependencias públicas de la PBA detectamos dos programas activos, que cuentan con varios años de permanencia y cuyas características describiremos a continuación.

Programa prejubilatorio en la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA)

Desde hace más de 30 años, incluso antes de la aprobación del Decreto N°1.151/94, se vienen desarrollando actividades cuyo objetivo central es el de acompañar desde la organización el despegue de la institución de los/as trabajadores/as que están cercanos a su jubilación, brindando una apoyatura técnica experimentada en el tema, a fin de que logren la apropiación de la nueva etapa que comienza cuando se efectiviza el retiro, y una adecuada transmisión de saberes hacia las nuevas generaciones. Para apoyar esta preparación, se genera un sistema de franquicias horarias, diseñado según las posibilidades de la organización, y se desarrolla una metodología de trabajo de grupos de reflexión coordinados por profesionales. Los grupos se constituyen tres meses antes de la fecha de la jubilación para realizar una tarea de contención y acompañamiento al agente que se retira. Se reúnen con una frecuencia semanal, durante una hora y media, dentro del horario de trabajo. La adopción del régimen de franquicias y la participación en los grupos es de carácter optativo para los/as agentes. No obstante, se realiza un trabajo de inducción al régimen, también ejecutado por profesionales, que garantiza un buen porcentaje de adhesiones. Los resultados de esta tarea se visualizan en un tiempo y un espacio de reflexión y proyecto para el/la empleado/a. Según una de las profesionales entrevistadas "Es una etapa muy especial, donde los equipos

que coordinan el Programa, debe[n] tener todos los cuidados para que pueda promoverse el cambio en un contexto ineludible de impacto emocional, que también tiene consecuencias para la organización" (E4, comunicación personal, marzo de 2025).

En el transcurso de los años, este programa prejubilatorio ha ido experimentando cambios. En la actualidad, se denomina Acompañamiento en el Retiro Laboral, está a cargo de la Gerencia de Recursos Humanos y lo coordina un equipo interdisciplinario integrado por psicólogos, abogados y sociólogos.

Más allá de las transformaciones experimentadas, en líneas generales siempre ha estado configurado en torno a tres proyectos: dos de ellos son talleres y una jornada destinados a los/as agentes, y el tercero consiste en un Programa de Desarrollo Comunitario para personas jubiladas y pensionadas, al que se pueden incorporar los/as agentes una vez adquirida la jubilación. Este programa tiene un enfoque social y solidario. Propicia redes de contención para los/as futuros/as jubilados/as y promueve actividades de acompañamiento y apoyo para quienes se encuentran atravesando dificultades económicas o emocionales. Los talleres se desarrollan a lo largo del año, los días miércoles de 10:00 a 13:00hs, y se los denomina espacios de "Intercambio, Información y Reflexión". La iniciativa tiene como objeto acompañar a los/as trabajadores/as a pensar sobre su futuro en lo personal, familiar y social. En los talleres se abordan diferentes temáticas, entre las que cabe mencionar el significado del trabajo en la historia y para el sujeto, el avance del tiempo, los diferentes momentos de la jubilación; las miradas sociales sobre esta etapa, los mitos y prejuicios acerca de la vejez, la jubilación y su implicancia en las relaciones sociales, la trasmisión de saberes a las nuevas generaciones y además se los/as orienta en la configuración de un nuevo proyecto ocupacional posjubilación. Con la concepción de que el trabajo constituye uno de los pilares fundamentales de la vida de la persona, cobra especial re-

levancia la transición hacia esta nueva etapa. El retiro laboral, como hecho social y personal, implica pensar en el futuro como una etapa de proyección y marca el inicio de un nuevo período de realizaciones en el plano material, intelectual, social y afectivo. La jornada se realiza hacia fines de año y constituye un dispositivo institucional de "cierre del ciclo", al que concurren trabajadores/as de toda la provincia y en el marco de tres días se desarrollan diversas actividades de integración, reconocimiento, capacitación e incluso de finalización de trámites burocráticos.

Una psicóloga que es parte de la coordinación del Programa desde hace tantos años que ya se encuentra en situación de inminente jubilación, destaca que es sumamente importante el compromiso y la seriedad que se imprima al Programa desde la institución y desde los equipos que lo lleven adelante. A su entender, esa ha sido una constante en todo este tiempo, y por ello es ya una iniciativa integrada a la cultura organizacional de ARBA y de la cual participan voluntariamente un número muy importantes de agentes. (E4, comunicación personal, marzo de 2025).

Programa prejubilatorio en la Dirección de Vialidad de la provincia de Buenos Aires

En este caso, el programa es una iniciativa promovida por la Dirección de Personal y el Centro de Jubilados y Pensionados Viales (CEJUPEVI). Desde hace ya más de 15 años, la institución ha designado a un psicólogo que junto con los/as integrantes de la comisión directiva del CEJUPEVI, planifica acciones durante todo el año. Las mismas se desarrollan de manera discontinua, pero con lapsos no superiores a los 15 días. Dichas actividades van desde establecer comunicaciones frecuentes con los y las trabajadores/as en situación de cercana jubilación, brindar asesoramiento referido a las licencias y opciones disponibles, orientación previsional y acompañamiento en los procesos burocráticos ante el Instituto de Previsión Social (IPS), integración a

eventos sociales y culturales, apoyo emocional, organización de charlas sobre temáticas de interés y la realización de talleres.

En particular, los talleres han sido pensados desde una perspectiva que privilegia lo grupal como espacio de intervención. Su propósito es el de acompañar el devenir emocional de los y las trabajadores/as que afrontan de manera inminente su culminación ocupacional en la organización. Se trabaja en identificar los factores de riesgo e impacto emocional negativo y fortalecer estrategias que contribuyan a la elaboración del nuevo momento vital al que se dirigen los trabajadores próximos a jubilarse, orientándolos en la configuración de nuevos proyectos ocupacionales y de vida.

El coordinador del programa destaca que en el transcurso de estos más de 15 años se ha ido consolidando una red de contactos institucionales con universidades, municipios, centros culturales y religiosos. Con ellos se articulan actividades dentro y fuera de Vialidad (E5, comunicación personal, octubre de 2024). Conferencias, talleres, charlas, jornadas son solo algunas de las modalidades que adquieren dichas actividades.

Este programa tiene un aspecto novedoso ya que no solo se da la activa participación de la asociación de jubilados, además, entre los y las destinatarios/as se encuentran también aquellos/as agentes que se quedan y que necesitan adquirir saberes o tramitar el duelo de "perder" a sus compañeros/as de tantos años. Este enfoque fortalece la contribución del Programa, por cuanto no es solo un dispositivo de egreso sino de configuración colectiva de un futuro organizacional con una activa mirada en el pasado con perspectiva de superación (E5, comunicación personal, octubre de 2024).

El plan de trabajo previsto por el Programa se ha ido consolidando en tanto se articula con otros estamentos internos de la Dirección de Vialidad, los cuales contribuyen en este proceso de información, asesoramiento, orientación y resguardo de saberes laborales. A futuro

no solo está prevista su continuidad, sino también su fortalecimiento por medio de más recursos asignados que permitirán ampliar la gama y cantidad de actividades.

Reflexiones finales

El trabajo es una actividad fundamental para el sujeto en su integridad; es constituyente de identidad, contribuye con el desarrollo de la personalidad y es canal regio de vinculación social. Adquiere una centralidad que es producto de ser fuente principal de provisión de medios materiales, pero a su vez también suministra recursos subjetivos para el desarrollo moral, político y psicológico (Blanch, 2011).

El sujeto se transforma mediante el desempeño de su trabajo y al mismo tiempo genera un cambio en la organización y en la sociedad en la que se encuentra. Esta particular relación dialéctica entre las personas, la organización y el trabajo estará influenciada por el contexto en el cual se desarrolla. En las sociedades capitalistas, el empleo se convirtió prácticamente en la forma referente de trabajo. Esto configura la manera como las personas estructuran el tiempo cotidiano y establecen relaciones interpersonales (Blanch, 2011). Así, el empleo se consolida como una actividad que genera un estado ideal para el individuo, por la identidad que este le proporciona a quien lo tiene, al igual que le permite estar inmerso en las lógicas capitalistas (Peiró Silla, 1990). Por ende, el trabajo en la sociedad salarial implica una relación económica, jurídica y política de adscripción formal e incorporación a un modelo económico, social e institucional (Castel, 1997).

Resulta previsible, entonces, que la jubilación —en cuanto finalización del vínculo laboral, al menos con aquella organización con la cual el sujeto se encuentra en relación de dependencia— conlleva efectos psicofísicos que se manifiestan en una amplia gama de sentimientos, emociones y sensaciones que van desde los negativos (como lo son la

ansiedad, depresión y miedo) hasta los positivos (como la tranquilidad, optimismo y seguridad). La capacidad de adaptabilidad por parte del sujeto al proceso que implica la jubilación está determinada por las actitudes y creencias personales que enmarcan la figura del retiro laboral; pero también por el desempeño que tenga la organización para con el/la trabajador/a que se está por jubilar. En este sentido, la planificación constituye uno de los elementos más importantes que deben ser tomados en cuenta por los/as trabajadores activos/as y las organizaciones, ya que la jubilación es un proceso natural por el cual todas las personas insertas en el campo laboral deben pasar; por lo tanto, es primordial planear con antelación la vida después del cese laboral.

Los programas prejubilatorios constituyen una herramienta esencial de ayuda institucional al/la trabajador/a que se encuentra en la etapa previa a la jubilación; pero lo será también para aquellos que continúan en la organización y que necesitan ver que se respeta la trayectoria del/a compañero/a, se facilitan los procesos de transmisión de saberes y prevalece la empatía institucional por sobre el desamparo. Estos programas deben sostenerse en el tiempo y contener un amplio espectro de iniciativas. No obstante, es también de vital importancia que estén fundamentados en las necesidades reales de los/as prejubilados/as y que estén articulados con otros estamentos tanto internos de la organización donde trabaja el sujeto, como de la sociedad en la cual vive y en la que tendrá nuevas actividades ocupacionales (Gavilán, 2017). En este sentido, las experiencias relevadas en la Dirección Provincial de Vialidad y en ARBA merecen ser destacadas por cuanto son iniciativas que no solo han perdurado en el tiempo, sino que también se han diversificado y fortalecido por el aporte de los propios destinatarios. Dichos programas cuentan con planificación y se articulan con iniciativas de otras dependencias internas o de organizaciones externas que también promueven actividades para este grupo poblacional.

Si bien hemos constatado diferencias en los dos programas relevados, ambos cumplimentan en su diseño de actividades aquellas cuatro líneas de trabajo que sugería Limón Mendizábal (1993). Nos referimos a que, dentro del abanico de acciones, se brinda asesoramiento en la tramitación administrativa del retiro; en la gestión cotidiana de ingresos, finanzas y pensiones; en el resguardo de la salud, y se propician actividades de orden cultural, educativo, de ocio y de relaciones interpersonales. En lo que sí podemos señalar una diferenciación significativa es en la conformación de los equipos que llevan adelante el programa. En ARBA, y tal como lo recomienda Limón Mendizábal (1993), se ha conformado un equipo interdisciplinario para desarrollar el contenido del programa y generar la transmisión de conocimientos. En Vialidad, la responsabilidad recae en una sola persona, un psicólogo especializado en esta temática, quien debe recurrir al aporte de organizaciones externas o colaboraciones de invitados que aportan la heterogeneidad temática y propositiva que reclama un programa de estas características.

En síntesis, los dispositivos prejubilatorios engloban el asesoramiento administrativo para acceder a la jubilación, contribuyen a visibilizar la nueva etapa vital que está por comenzar, promueven el desarrollo de nuevas actividades, proyectos, roles y vínculos; la inclusión, comunicación y contención grupal con personas que están atravesando la misma problemática; la reflexión frente al uso del tiempo libre, los temores, los procesos de cambio. Por ello se trabaja desde un eje psicoeducativo, que aporta conocimientos sobre esta etapa de la vida y los cambios que se suscitan y, a su vez, desde un eje emocional, acompañando y sosteniendo el desarrollo psicológico de los actores involucrados. El trabajo de elaboración psíquica de los participantes de los programas prejubilatorios se despliega desde la resignificación de la trayectoria laboral hasta el trabajo psíquico de anticipación de diferentes modos de inclusión en los nuevos escenarios que tendrán lugar en la etapa posjubilatoria.

A raíz de lo expuesto, y de lo que hemos podido relevar en las dos experiencias mencionadas, es evidente la necesidad de implementar —o fortalecer, si es que ya existen en las organizaciones— dispositivos que acompañen el proceso prejubilatorio de los/as trabajadores/as. No solo es una intervención preventiva, sino que también colabora con la construcción de nuevos espacios sociales inclusivos, de proyectos vitales y nuevos vínculos.

¿En quién recae la principal responsabilidad de promover este tipo de dispositivos? En las organizaciones y en aquellas personas que desempeñan roles de dirección. Las instituciones deben ser responsables socialmente con sus trabajadores/as, asegurando su bienestar dentro y fuera del lugar del trabajo, cerciorando así la calidad del trabajo y la salud física y mental de las personas. Así lo establece el marco normativo y la jurisprudencia del fuero laboral. En el Estado en particular, dicha responsabilidad adquiere un estatuto ético. En este mismo sentido, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en su Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) enuncia categóricamente que deben incorporarse las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los/as empleados/as públicos/as en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

En este capítulo hemos presentado dos valiosas iniciativas sostenidas en el tiempo por el compromiso de las organizaciones involucradas. Las dos propuestas de programas prejubilatorios constituyen un preciado aporte para los/as trabajadores/as de las respectivas reparticiones públicas y configuran una referencia a partir de la cual se pueden orientar otras organizaciones públicas que quieran avanzar en esta línea de trabajo tendiente al bienestar laboral. Desde el año 1994, con la aprobación del Decreto N°1.151/94, existe un marco normativo que promueve la instrumentación de este tipo de iniciativas. Se requiere un mayor compromiso por parte de los/as responsables de gestionar las organizaciones públicas para asignarles recursos y ga-

rantizar su continuidad en el tiempo. En esta búsqueda de una mayor ponderación institucional, también tienen un rol preponderante las organizaciones gremiales. Muchas de ellas trabajan en esta dirección, y deben reforzar sus esfuerzos dada la importancia que tienen estos programas para los/as agentes estatales que representan. Este artículo intenta contribuir en el mismo sentido.

Referencias bibliográficas

Blanch, J. (2011). Calidad de vida laboral en Hospitales públicos. *Papeles del Psicólogo*, (35), 40-47. https://www.redalyc.org/pdf/778/77830184006.pdf

Caraballo, M. (2016). Significado del trabajo desde la psicología del trabajo: Una revisión histórica, psicológica y social. *Psicología desde el Caribe*, (34), 120-138. https://www.redalyc.org/journal/213/21356011003/html/

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Paidós.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC. (2022). *De qué estamos hablando (realmente), cuando hablamos de empleo público*. https://www.cippec.org/textual/de-que-hablamos-realmente-cuando-hablamos-de-empleo-publico/

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD.

Centro Regional de Estudios Económicos Bahía Blanca Argentina. CREEBBA. (2022). Indicadores de actividad económica: Aportes de la Provincia de Buenos Aires a la economía argentina. *Revista de estudios especiales de la Cámara de comercio de Bahía Blanca*, 10, 9-15. https://www.creebba.org.ar/iae/iae165/2_aporte_pcia_IAE_165.pdf

Chiavenato, I. (2000). *Administración de Recursos Humanos*. McGraw Hill.

Colín Flores, C. G. (2017). Bienestar laboral, sentido del rol y la ejecución de la estrategia. *The Anáhuac Journal*, *17*(1), 11-32.

De la Garza, E. (2009). *Hacia un concepto ampliado de trabajo*. CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160216041739/07.pdf

Ferrari, L. E., Trotta, M. F., Napoli, M. F., Filippi, G. L., y Cebey, M. C. (2009). *Calidad de vida laboral, riesgos psicosociales y violencia laboral* [Ponencia]. *I Congreso Internacional de Psicología del Trabajo y las Organizaciones / X Jornadas de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo*, Universidad de la República.

Gavilán, M. (2017). *La transformación de la orientación vocacional y ocupacional*. Editorial Lugar.

González. P., Peiró Silla, J. M. y Jesús Bravo, M. (2019). Calidad de Vida Laboral. En J. M. Peiró Silla y F. Pietro Alonso (Dirs.), *Tratado de Psicología del trabajo* (pp. 89-108). Editorial Síntesis.

Iacub, R. (2015). *Todo lo que usted siempre quiso saber sobre su jubilación y nunca se animó a preguntar*. Paidós.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España. INSHT. (2001). *Evaluación de riesgos laborales*. https://www.insst.es/documents/94886/96076/Evaluacion_riesgos.pdf/1371c8cb-7321-48c0-880b-611f6f380c1d

Jacob, A. (1995). La noción del trabajo: Relato de una aventura socio-antro-histórica. *Revista de Sociología del Trabajo*, (4), 40-52.

Limón Mendizábal, M. (1993). La preparación a la jubilación: Nueva ocupación del tiempo. *Revista Complutense de Educación*, (6), 53-67. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=150114

Martin, M. y Góngora Yerro, J. (2002). *Factores Psicosociales: Identificación de situaciones de riesgo*. Instituto Navarro de Salud Laboral.

Organización de los Estados Americanos. OEA. (2017). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*.

Organización de Naciones Unidas. ONU. (2008). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Organización Internacional del Trabajo. OIT. (1981) *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores.* https://www.indeser.org.ar/descargas/C155%20Convenio%20OIT.pdf

Organización Internacional del Trabajo. OIT. (1998) *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

Organización Internacional del Trabajo. OIT.(2006). *Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo*. http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm.

Organización Internacional del Trabajo. OIT. (2022). *Reporte mundial de salud mental.* https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338

Organización Internacional del Trabajo. OIT y Organización Mundial de la Salud. OMS. (1986). *Factores psicosociales en el trabajo: Naturaleza, incidencia y prevención* (Serie Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo ; 56). https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1986/86B09_301_span.pdf

Organización Mundial de la Salud. OMS. (1946). *Constitución*. https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7

Organización Mundial de la Salud. OMS. (2022). *Urgencia en el resguardo de la salud mental y actividades conexas*. [Comunicado en prensa]. https://www.who.int/es/news/item/17-06-2022-who-highlights-urgent-need-to-transform-mental-health-and-mental-health-care

Peiró Silla, J. (1990). *Organizaciones: Nuevas perspectivas psicosociológicas*. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias.

Peiró Silla J. y Rodríguez, I. (2008). Estrés laboral, liderazgo y salud organizacional. *Papeles del Psicólogo*, *29*(1), 68-82. https://www.papelesdelpsicologo.es/pdf/1540.pdf

Provincia de Buenos Aires. (1986). *Ley N°10.430. Estatuto y escalafón para el personal de la administración pública*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1986/10430/6400

Provincia de Buenos Aires. (1987). Ley N°10.471. *Establece la carrera hospitalaria en el área de salud de la Provincia de Buenos Aires*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1986/10471/6353

Provincia de Buenos Aires. (1987). Ley N°10.592. *Establece el régimen jurídico básico e integral para personas con discapacidad*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1987/10592/6236

Provincia de Buenos Aires. (1994). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Provincia de Buenos Aires. (1994). *Decreto N°1151. Aprueba el programa Pre Jubilatorio y el régimen de franquicias, horarios y licencias para el personal de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/1994/1151/84977

Provincia de Buenos Aires. (2017). *Ley N°14.893. Establece la licencia para mujeres víctimas de violencia, destinada a todas las trabajadoras de la administración pública o sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria de la Provincia de Buenos Aires*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2017/14893/2514

Provincia de Buenos Aires. (2019). Ley N°15.134. *Establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que integran los tres poderes del Estado*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2019/15134/206579

Provincia de Buenos Aires. Gobierno. (2021). *Avance en la ampliación de derechos en licencias parentales*. https://gba.gob.ar/mujeres/noticias/importante_avance_en_ampliaci%C3%B3n_de_derechos_en_licencias_parentales

República Argentina. (1994). *Constitución nacional*. https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php

República Argentina. (2017). Ley N° 27.360. *Aprueba e incorpora con jerarquía constitucional la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/164386/20170531

Rodríguez Feijoo, N. (2006). Actitudes hacia la jubilación. *Revista Interdisciplinaria*, *24*(1), 35-42. https://www.redalyc.org/pdf/180/18024101.pdf

Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional: Un compromiso reflexivo con la acción*. Paidós.

Scialpi, D. (2021). La violencia laboral en la administración pública argentina. *Revista Venezolana de Gerencia*, *7*(18), 196-219. https://www.redalyc.org/pdf/290/29001803.pdf

Segurado Torres, A. y Agulló Tomás, E. (2002). Calidad de vida laboral: Hacia un enfoque integrador desde la Psicología Social. *Psicothema, 14*(4).

Urtizberea, F. (2014). *Sistema de trabajo y riesgos psicosociales: Particularidades en el empleo público de la provincia de Buenos Aires* [Material didáctico de la cátedra de Psicología Organizacional]. FCE-UNLP.

Urtizberea, F. (2023). *Bienestar y calidad de vida laboral: Ejes para pensar un Programa de Bienestar laboral* [Ficha de cátedra]. FCS-UNICEN.

Wrigth T. y Cropanzano, R. (2000). Psychological Well-being and Job satisfaction as predictors of Job performance. *Journal of Occupational Helth Psychollogy*, (5), 84-94.

Zelaschi, C. (2020). *Revisión de enfoques sobre salud y trabajo* [Ficha de cátedra]. FP-UNLP.

Desafíos de la gestión estatal en su articulación multinivel: El caso de las direcciones de culto en la provincia de Buenos Aires

María Pilar García Bossio

Introducción

La gestión estatal requiere las más de las veces la articulación con la sociedad civil en el diseño, implementación y diagnóstico de políticas públicas, es decir, de dinámicas de gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010). A su vez, esta gobernanza implica, en muchas oportunidades, relaciones intergubernamentales (RIG), tanto horizontales —entre distintas áreas de un mismo nivel de gobierno— como verticales —entre distintas unidades gubernamentales dentro de un mismo Estado— (Grandinetti et al., 2025). Así, las posibilidades de gestionar de forma eficiente y articulada dependen no solo de la expertise propia de los agentes estatales de una dependencia en particular, sino también de su capacidad para gestionar lazos institucionales tanto hacia el interior del Estado como hacia la sociedad civil.

En este artículo presentaremos las relaciones intergubernamentales que se producen en la gobernanza de la diversidad religiosa en la provincia de Buenos Aires, tomando como nudo de este entramado a la Dirección de Cultos,[1] para desde allí observar la articulación con

[1] En este libro encontrarán dos producciones más orientadas a esta misma temáti-

el nivel nacional (en la Secretaría de Culto) y municipal, con las oficinas que regulan lo religioso en 37 de los 135 municipios bonaerenses. Analizaremos las formas de articulación entre instancias estatales y los desafíos que esto implica para asegurar la gobernabilidad, en este caso, de la diversidad religiosa existente en el territorio bonaerense. Partimos para ello de las premisas que atraviesan todas las investigaciones de este libro: por un lado, que el análisis de las políticas públicas desde el enfoque relacional o interactivo posibilita el estudio de las políticas como resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales; por otro, que el conocimiento juega un papel central en el proceso sociopolítico, a través del cual se elaboran, ejecutan y evalúan decisiones estatales.

Metodológicamente este trabajo parte de una perspectiva cualitativa donde, teniendo en cuenta las recomendaciones propuestas por Pagani y Arce (2017) para el estudio de organismos estatales, se realizó un análisis de la normativa que regula cada dependencia, su propia producción documental, sus redes sociales y presencia en medios de comunicación, junto a un extenso trabajo de campo multilocal (Marcus, 2001) entre 2015 y 2024. Parte de este trabajo de campo se desarrolló en el marco de mi tesis doctoral (que incluye la gestión de la Dirección de Cultos de 2001 a 2019) (García Bossio, 2022) y, posteriormente, en el contexto de varios proyectos de investigación.[2] Se

ca: el conversatorio *Gestionar diversidades: Logros y desafíos en la gestión de cultos en la provincia de Buenos Aires* sobre la gestión de la Dirección de Culto en el período 2021-2023, y la experiencia *Cotidianeidad de un espacio en constante construcción: El caso de la Dirección de Culto de Florencio Varela*.

[2] Proyecto CUIA-CONICET 2020-2023 "Diferencias y semejanzas en la gestión estatal de la diversidad religiosa en Argentina e Italia: Estudio comparativo de las políticas de reconocimiento a minorías religiosas", dirigido por Roberta Ricucci (Universidad de Turín) y Juan Cruz Esquivel (CONICET); UBACyT 2023-2025 "Gestión estatal de la diversidad religiosa en el Área Metropolitana de Buenos Aires" dirigido por Mariela Mosqueira (CONICET) y Juan Cruz Esquivel (CONICET); PIP 2023-2025 "Gestionar la

efectuaron 25 entrevistas semiestructuradas a directores y directoras de culto de los tres niveles de gobierno y entrevistas etnográficas en los más de 50 eventos relevados. El criterio para la selección de las personas entrevistadas y los eventos relevados fue en principio teórico, para abarcar los tres niveles de gobierno. A partir de allí se siguió a los agentes estatales en sus vínculos y relaciones (Perelmiter, 2016).

Seguiremos brevemente el recorrido institucional que permite la gestión de lo religioso en los tres niveles de gobierno, así como las formas en que la articulación o desarticulación entre estas oficinas facilita o dificulta la tarea estatal. Para ello, presentaremos a los actores y recorreremos instancias en las que se pueden observar las relaciones intergubernamentales.

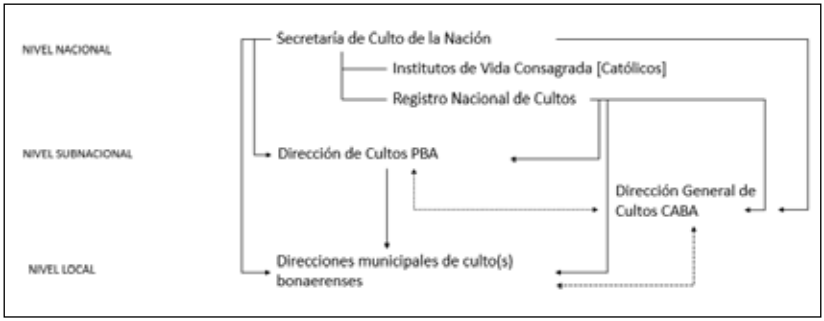
Los actores en juego

La regulación estatal de lo religioso (Frigerio y Wynarczyk, 2008) se produce en Argentina en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Esto se puede observar tanto en la Constitución Nacional, en el Código Civil y Comercial de la Nación —en ambos casos existe una distinción entre la Iglesia católica y las demás religiones (Mallimaci, 2015)—, como en las constituciones provinciales, las cuales presentan diferencias entre sí, desde la adopción del catolicismo a una mirada pluralista (Esquivel, 2014). Más allá de los marcos normativos, se producen múltiples puntos de contacto con el Estado, sobre todo en áreas como salud, educación, acción social, fuerzas de seguridad y cárceles. En este trabajo nos interesa concentrarnos en

diversidad religiosa: Análisis de la construcción de legitimidades religiosas en el Conurbano bonaerense, 2015-2022" dirigido por Marcos Carbonelli (CONICET). PI+D UNLP 2019-2022 "Reformas y transformaciones estatales en la Provincia de Buenos Aires: Estudios de caso sobre el desarrollo de políticas públicas y su vinculación con la producción de conocimiento y toma de decisiones (2003-2020)" dirigido por Laura Pagani (UNLP); PI+D UNLP 2023-2024 "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)" dirigido por Laura Pagani (UNLP).

una parte específica de esta regulación: la que se aplica a oficinas cuya función es gestionar lo religioso.

Imagen 1. Esquema de las relaciones entre dependencias estatales de culto



Fuente: Elaboración propia.

Nación

En el nivel nacional existe la Secretaría de Culto de la Nación (hoy de Culto y Civilización), perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Esta Secretaría es la encargada de establecer los vínculos internacionales en materia de libertad religiosa, con el Vaticano y con la Soberana y Militar Orden de Malta hacia el exterior. Hacia el interior, centraliza en el nivel nacional las gestiones que tanto la Iglesia católica como las otras religiones realizan ante el Estado. A su vez, tiene la función de asesorar a funcionarias y funcionarios de gobierno en todo lo que compete a lo religioso.[3] Dentro de esta dependencia se encuentran la Dirección Nacional de Asuntos de Culto; la Dirección Nacional de Culto Católico —donde está el Registro de Institutos de Vida Consagrada en el que se inscriben las órdenes religiosas de la Iglesia católica—, y la Dirección Nacional del Registro Nacional de Cultos, en el que deben inscribirse to-

[3] Descripción en 2019 https://web.archive.org/web/20190331175340/https://cancilleria.gob.ar/es/ministerio-de-relaciones-exteriores-y-culto/secretaria-de-culto

das las religiones no católicas que deseen mantener relaciones con el Estado en sus tres niveles de gobierno (si bien en teoría el Registro es obligatorio, en la práctica no hay sanciones para quienes no se inscriben, pero sí beneficios para aquellos que sí lo hacen). Ambos registros son nacionales y rigen para todo el territorio argentino.[4] Nos interesa particularmente el Registro Nacional de Cultos (Catoggio, 2008; Frigerio, 2012; Ceriani Cernada, 2013; Espinosa, 2017), pues —como veremos— es una parte fundamental de las relaciones intergubernamentales en materia de regulación de lo religioso.

Provincia

En el nivel provincial, 19 de las 23 provincias[5] y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen alguna oficina o dependencia específicamente orientada a gestionar la religión en su territorio. La decisión de elegir la provincia de Buenos Aires (PBA) se debe a dos motivos, uno más relacionado con los estudios de sociología de la religión y otro a las preocupaciones de la sociología del Estado. En términos religiosos, la PBA es la que posee una mayor diversidad religiosa en el país (García Bossio, 2016),[6] con múltiples formas de creencia en su territorio (solo para mencionar algunas investigaciones que abarcan esta diversidad: Flores, 2012, 2015; Viotti, 2021; Algranti y Mosqueira, 2018; Esquivel et al., 2001; Esquivel y Giménez Béliveau, 1998; Semán, 2021), muchas de las cuales están atravesadas por dinámicas políticas y estatales (Carbonelli, 2015, 2020; Brardinelli y Algranti, 2013; Gar-

[4] El Registro de Institutos de Vida Consagrada también mantiene vínculos con todas las oficinas para las inscripciones. Debido a la estructura jerárquica de la Iglesia católica, con alcance en todo el territorio nacional y los vínculos directos de las jerarquías con la oficina nacional, las inscripciones de estas órdenes no suelen ser una problemática del cotidiano de las oficinas de culto como sí lo es la inscripción al Registro Nacional de Cultos.

[5] Para 2025 no tienen oficina de culto Catamarca, Corrientes, Entre Ríos y Mendoza.

[6] Para ver su composición, remito al conversatorio en este mismo libro.

cía Bossio y Monjeau Castro, 2018). En términos políticos, se trata de una provincia con una enorme complejidad, dada su heterogeneidad interna y su compleja relación con lo que sucede en el nivel nacional (Blutman et al., 2007; Ollier, 2010; Pereyra, 2016).

En 2001, durante la gobernación de Ruckauf en PBA, y en un contexto nacional de tensión política, social y económica, se crea la Subsecretaría de Cultos, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación (Decreto Nº1.052/01). Tuvo una muy breve vida en este nivel jerárquico, y en la gobernación de Felipe Solá pasó a ser Dirección Provincial de Cultos, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto Nº2.074/02).[7] En 2004 pasa a depender directamente de la Jefatura de Gabinete (Decreto Nº1.222/04) y, en 2008, ya gobernando Daniel Scioli, figura como parte de la Secretaría General de la Gobernación (Decreto Nº26/08). En 2010 se firmó un acuerdo de cooperación con la Secretaría de Culto de la Nación (Decreto Nº1.893/10), que habilitaba a la oficina provincial como punto de inicio para la tramitación de la inscripción en el Registro Nacional de Cultos. En 2011, por el Decreto Nº98b/11 se crea la Secretaría de Coordinación Institucional debajo de la cual queda la Dirección, que pasa a llamarse Dirección Provincial de Culto (en singular), sin cambiar en nada sus funciones.

Al inicio del gobierno de María Eugenia Vidal, la Dirección Provincial de Cultos figura como dependiente de la Subsecretaría General, como podemos saber a partir de la designación del director provincial

[7] Sus funciones eran: 1. Planificar y programar las actividades relacionadas con la institucionalización en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, del enlace entre el Gobierno y la Jerarquía Eclesiástica de la Iglesia Católica. 2. Propender a desarrollar un sistema de fluida y estrecha comunicación entre ambos ámbitos, tendiendo a convalidar las políticas públicas en materia social. 3. Actuar en lo inherente a las relaciones del Gobierno provincial con todas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que funcionan en su territorio, así como en la centralización de las gestiones que ante las autoridades provinciales hicieren las mismas. 4. Asistir a las autoridades públicas a fin de garantizar la libertad religiosa a todos los habitantes de la Provincia.

Walter Jiménez (Decreto Nº111/2016). Sin embargo, será durante esta misma gestión cuando la oficina sufrirá un proceso de desjerarquización a partir de la reestructuración producida por la Ley N°14.989/17, a partir de la cual sus funciones quedan absorbidas por la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad, Sustentabilidad y Responsabilidad Social de la Secretaría General, pasando a ser Área de Cultos.

Con el inicio de la gestión de Axel Kicillof pareció que la oficina volvería a jerarquizarse como Dirección Provincial dentro de la Secretaría General. Sin embargo, permaneció acéfala, para luego figurar directamente como un área dentro de la Jefatura de Gabinete de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales (García Bossio, 2021). Su situación se regularizaría en julio de 2021 con el nombramiento de Juan Ignacio Torreiro como director de Cultos, y la oficina se ubicó en la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Resolución Nº3.549/2021 del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros). En 2024, por el Decreto 4/2024, la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad pasó a depender directamente de la Jefatura de Asesores del Gobernador, manteniéndose dentro la Dirección de Cultos.[8] Actualmente las funciones de la Dirección son las siguientes:

1. Ejecutar las acciones necesarias para el fortalecimiento e integración de los cultos reconocidos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.
2. Fortalecer el diálogo con referentes de todas las religiones, con el objetivo principal de colaborar con las instituciones religiosas, reconociendo que ejercen una transformación positiva sobre la realidad social, convalidando políticas públicas.
3. Garantizar la libertad religiosa a todos los ciudadanos bonaerenses.

[8] https://mapadelestado.gba.gob.ar/organismos/740

4. Articular con los diferentes organismos provinciales, conforme a sus propias competencias, los requerimientos que realicen los distintos cultos.
5. Desarrollar las actividades relacionadas con la institucionalización del enlace entre el gobierno provincial y la jerarquía eclesiástica de la Iglesia católica, así como con todas las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que funcionan en el territorio de la provincia.
6. Colaborar con el Registro Nacional de Cultos en los pedidos de inscripción de los cultos no católicos, en el marco del acuerdo de cooperación vigente.

De esta manera podemos observar que, a lo largo de su historia, la dependencia fue cambiando de lugar en el organigrama estatal, aunque sus idas y vueltas tuvieron más que ver con lo simbólico que con lo organizacional, en la medida en que nunca contó con un presupuesto holgado o con una planta de personal importante (siempre fueron alrededor de unos seis agentes). Sin embargo, como menciona Coutinho (2020), las estructuras importan, y el lugar que la dependencia ocupa en el organigrama estatal dice algo sobre el valor simbólico de regular lo religioso en la provincia. A su vez cabe destacar que en PBA siempre estuvo asociada a la Secretaría General o a la Jefatura de Gabinete, funcionando en las áreas de gobierno que operan sobre la esfera política (Blutman et al., 2007), a diferencia de otras provincias donde se encuentra asociada al Ministerio de Justicia debido a que las religiones no católicas deben hacer también trámites de inscripción para obtener personería jurídica.

Municipios

En el nivel municipal actualmente encontramos 37 direcciones u oficinas de culto entre los 135 municipios bonaerenses.[9] Si bien es

[9] Almirante Brown, Avellaneda, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Bolívar, Cas-

un número acotado, es importante destacar que para 2018 solo había 16 oficinas en funcionamiento, con otras tres en proceso de creación (García Bossio, 2018).

En Argentina, la Constitución Nacional establece que la autonomía del régimen municipal, como gobierno local, debe ser garantizada por las provincias (artículos 5 y 123). En la provincia de Buenos Aires la forma del régimen municipal está detallada en la sección VII de la Constitución (artículos 190 a 197), pero nada dice de la autonomía. El criterio de delimitación del municipio bonaerense es exclusivamente cualitativo (Blutman et al., 2007, p. 100): basado en el paradigma del municipio-partido, los estados locales se definen desde la Legislatura provincial en función de razones políticas, de manera que no existe espacio del territorio provincial que no corresponda a un partido (Piombo, 2019a). De esta forma se delimita la configuración de los 135 partidos. Los municipios bonaerenses presentan una autonomía semiplena, pues carecen de la potestad autonormativa de darse su propia constitución, estableciéndose su regulación general por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Ley N°6.769/1958), a la vez que no pueden darse una forma de gobierno distinta de la democracia representativa. Su autarquía está dada por la capacidad de establecer una serie de recursos, como tasas e impuestos, que les permiten autosatisfacer aspectos económicos y financieros (Piombo, 2019a; 2019b). En el caso que nos interesa, permite la exención de tasas municipales sobre los lugares de culto de las religiones inscriptas en el Registro Nacional de Cultos.

La estructura interna de los municipios bonaerenses se conforma por un Departamento Ejecutivo, cuyo puesto máximo es el de inten-

telli, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Pueyrredón, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pergamino, Pilar, Pinamar, Quilmes, General Rodríguez, Salto, San Andrés de Giles, San Martín, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Varela, Vicente López.

dente, y un Departamento Deliberativo, a cargo del Concejo Deliberante; en ambos casos son puestos electivos. No hay mención a un "poder judicial municipal" ni en la Constitución provincial ni en la Ley Orgánica de Municipalidades; existe eventualmente un fuero de faltas (Piombo, 2019a), cuyas funciones están principalmente referidas a lo administrativo.

Dentro de la organización administrativa se contempla (entre otras funciones en las que no nos detendremos) la creación de secretarías municipales —semejantes a los ministerios provinciales—, con funciones y competencias especializadas determinadas por ordenanza (Piombo, 2019a), y dentro de las cuales se pueden encontrar dependencias menores, como subsecretarías, direcciones o áreas. La mayoría de las oficinas de culto municipales son direcciones y, al igual que en la provincia, suelen estar en áreas del organigrama asociadas a la función política (García Bossio, 2018).

Debemos tener en cuenta, siguiendo a Blutman et al. (2007, pp. 122-123) que hay una importante discrecionalidad en el nivel municipal en cuanto a la conformación de la estructura organizacional, que puede oscilar entre un modelo burocrático con ciertas labilidades hasta un modelo patrimonialista donde el Estado se convierte en propiedad privada de quienes poseen los recursos de la dominación política. En ambos casos, lo que sucede muchas veces es que la estructura organizacional responde más al funcionario que ocupa el cargo que a la función que debe desempeñar, haciendo que las distintas dependencias cambien de jerarquía en el organigrama municipal en virtud del reconocimiento o castigo que se quiere imponer a quien las dirige. Esto, en el caso que nos interesa, explica la movilidad de estas dependencias, que se jerarquizan y desjerarquizan a lo largo de distintos gobiernos municipales.

Si la estructura municipal debiera indicar las funciones que esta se propone asumir y la relevancia que le corresponde a cada área, la

inercia institucional y la estabilidad del empleo público muchas veces hacen que persistan unidades que ya no tienen vigencia, a la vez que los gobiernos locales asumen cada vez más funciones, como la promoción económica, el desarrollo social y otras áreas de gestión (Blutman et al., 2007, p. 124). En el ámbito público local se hace visible no solo el accionar del Estado municipal, sino también el de otras instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, vecinos e individuos, en una articulación que escapa a los límites del organigrama, pues las relaciones cara a cara implican otras formas de negociación.

Respecto a la regulación de lo religioso en el nivel municipal (García Bossio, 2022), es posible afirmar que, si bien el número de oficinas es limitado, existe una regulación sostenida que abarca a la mayoría de las localidades y al menos a tres de las cuatro políticas de intervención propuestas por Martínez-Ariño (2021, p. 15) al pensar la regulación local en municipios franceses. Así, existen documentos municipales regulatorios (de prácticas religiosas pero también de otras áreas colindantes, como el uso del espacio público); provisión de recursos materiales para temas y organizaciones religiosas (donde podría considerarse también como recurso indirecto la exención impositiva); reconocimiento simbólico de la diversidad religiosa, y promoción de la participación política de grupos religiosos tanto de forma directa como a través de la consulta en el diseño de políticas públicas (este último punto sí más asociado de forma principal a las oficinas de culto). Hay una gran heterogeneidad en la estructura interna de las oficinas de culto bonaerenses, con muchas de ellas dotadas de una infraestructura precaria, tal como sucede en la provincia (poco personal y poco o nulo presupuesto propio; véase el caso de Florencio Varela en este libro), y otras con un andamiaje mayor de recursos materiales y simbólicos.

Anticipando aquí algo de lo que sucede en las relaciones intergubernamentales, las direcciones de culto municipales surgen, en gran

medida, asociadas a una política de descentralización de la inscripción en el Registro Nacional de Cultos a partir de 2009 (García Bossio, 2022). Si bien el registro es único y nacional, lo que podría suponer un monopolio institucional por parte de Nación —es decir, que la totalidad de las competencias sobre un sector se asignan a un nivel estatal y, por lo tanto, no hay distribución de tareas—, los convenios circunscriptos con otros niveles de gobierno les asignan responsabilidad, como puerta de entrada de los trámites y certificación de que el lugar de culto (iglesia, templo, etc.) efectivamente existe en la dirección inscripta, lo cual genera un pluralismo institucional que vuelve interesante este caso a los fines de este libro (Grandinetti et al., 2025).

Relaciones horizontales y verticales: Articulación hacia el interior del Estado

Las relaciones intergubernamentales en relación con la gestión de lo religioso se dan en primer lugar a partir de una autoridad vertical, desde la Secretaría de Cultos de la Nación hacia las provincias y los municipios (Grandinetti et al., 2025). Lo interesante aquí es que el nivel nacional firma convenios directamente con los municipios, "salteando" en el proceso a los gobiernos subnacionales, lo que debilita la posibilidad de estos de establecer las reglas de juego en las localidades que se encuentran en su territorio.

Teniendo esto en cuenta, podemos analizar la Dirección de Cultos de la provincia a la luz de las dimensiones analíticas propuestas por Bertranou e Isuani (2016) para comprender el patrón de producción de políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. Estos autores distinguen entre dos grandes tipos de dimensiones, unas relacionales, que rescatan el aspecto multiactoral y multinivel en el proceso de hacer política pública, y otras internas, que se refieren a los rasgos endógenos del escenario provincial.

Dentro de las primeras, diferencian dimensiones de carácter vertical, en las que intervienen los distintos niveles de gobierno, y di-

mensiones horizontales, en colaboración con otras unidades provinciales. Para el caso de la Dirección de Cultos, la relación con el nivel nacional está dada por la articulación con la Secretaría de Culto de la Nación, en el asesoramiento para la inscripción en el Registro Nacional de Cultos —que no ha sido en general un tema prioritario de agenda— y en acciones concretas de regulación del espacio público en relación con eventos religiosos, como para la logística de la peregrinación juvenil a Luján (García Bossio, 2019a). También pueden incluirse aquí otras formas de articulación protocolar que surgen cuando hay afinidades entre las gestiones de ambas dependencias, como sucedió con la participación del secretario de Cultos Guillermo Oliveri en una serie de capacitaciones que la Dirección de Cultos organizó durante la gestión 2021-2023 (véase el conversatorio en este libro).

En estos vínculos verticales vale la pena destacar una acción de articulación entre la Nación, la provincia y los municipios durante los gobiernos de Cambiemos en el nivel nacional y provincial. En abril de 2019, la Secretaría de Gobierno de Energía del Ministerio de Hacienda de la Nación, a partir de una iniciativa de la Secretaría de Culto, publicaba la Resolución Nº146/2019 en el Boletín Oficial, por la cual se extendía el beneficio de la tarifa social (una reducción de hasta el 45%) a los espacios de culto debidamente inscriptos en el Registro Nacional de Cultos y a sus pares de la Iglesia católica. Para ello hacía falta completar un formulario con los datos del lugar de culto y enviarlo a la Secretaría de Culto de la Nación. Debido a que en el mismo se pedían ciertos datos específicos sobre los edificios —como su titularidad, alquiler o comodato, y otros elementos administrativos— el Área de Cultos de la provincia organizó una serie de capacitaciones con referentes de las entidades reguladoras de luz (ENRE) y gas (ENARGAS), del Registro Nacional de Cultos y de los directores locales. Se realizaron capacitaciones en Quilmes, Pilar, Morón, Berazategui, Florencio Varela y La Plata, en general, en iglesias evangélicas de zonas periférica-

ricas. Allí, en varios casos se asesoró para la obtención del beneficio y en otros se derivó a la inscripción en el Registro Nacional de Cultos, paso indispensable para poder acceder a la reducción tarifaria.[10]

Respecto a las relaciones horizontales, la Dirección no ha articulado mayormente con otras direcciones provinciales, pero sí con la Dirección General de Cultos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien ambas direcciones existen desde el mismo período (García Bossio, 2025), los vínculos más fuertes se construyeron en la gestión 2015-2019, a partir de una afinidad partidaria que llevó a que estuviera presente en varias actividades realizadas por su par porteña, a la vez que se buscó conformar una alianza estratégica entre directores subnacionales pertenecientes a Cambiemos en el año 2019, sin mayor éxito. Este lazo se vio debilitado al dejar de haber afinidad política entre ambas direcciones.

Dentro de las dimensiones internas, Bertranou e Isuani (2016, pp. 98-103) consideran el proceso de tomas de decisiones en el Estado subnacional, que en este caso es fuertemente centralizado (sobre todo, por la carencia de personal en la dependencia); la participación de actores no estatales; las características y capacidad del aparato bu-

[10] Estuve presente en la capacitación de Quilmes, y fue interesante ver allí los problemas a los que lleva la falta de inscripción. Muchos templos no pueden ser inscriptos porque no tienen posesión sobre la propiedad, o no pueden acceder a la tarifa social porque son adosados a casas particulares. También fue notorio en este caso lo que sucedía con la Iglesia católica que, por un lado, tenía su propia articulación con el Estado, pero por el otro, pequeñas comunidades, y sobre todo espacios de asistencia social, se encontraban a la par de las otras confesiones, siendo en este caso el problema la inscripción en el Registro de Vida Consagrada.

Además, surgió una dificultad que no obtuvo respuesta durante la capacitación, la cual fue notada por una de las ecónomas de la diócesis de Quilmes: para poder acceder al beneficio había que inscribir a las instituciones como grandes consumidores, lo que les aumentaba, en el caso del gas, el valor de mm^3, haciendo que a la larga el descuento se licuara por una mayor tarifa ante el mismo consumo. Si esto tenía sentido para grandes templos, se volvía una trampa para comunidades más pequeñas. En este punto, todas las religiones tenían el mismo problema (Notas de campo, 7 de junio de 2019).

rocrático; la relación con las unidades políticas de menor rango (municipios); la disponibilidad de insumos/recursos, y el sesgo territorial. Claramente, en este caso la participación de actores no estatales es central y se encuentra en constante tensión con el aparato burocrático estatal, pues la función de la dependencia es la articulación con actores religiosos. Aquí hay una progresiva apertura a los pedidos y reclamos de las diversas religiones presentes en el territorio, y un proceso de mayor participación de iglesias evangélicas pentecostales, que encontraron en las direcciones municipales un canal para vehiculizar el capital territorial que han desarrollado en las últimas décadas (García Bossio, 2019b), por lo que las negociaciones respecto a qué religiones deben tener vínculo con el Estado provincial, y la intención de canalizar ese vínculo a través de la Dirección —y que no esté disperso por el entramado estatal a partir de vínculos personales entre líderes religiosos y funcionarios estatales— se reveló como parte de tensiones y negociaciones constantes.

Si retomamos la definición de capacidad estatal como "la aptitud de los agentes estatales para cumplir los fines planteados, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus planteles, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional" (Bertranou e Iusani, 2016, p. 100), todas las gestiones de la Dirección de Cultos encontraron dificultades. Uno de los problemas fue la falta de un perfil claro de gestión, así como de director. La oficina se creó en un contexto de crisis social, económica y política, como una forma de consolidar cierto capital territorial (Ortiz de Rozas, 2017) a partir de reconocimientos simbólicos y de buscar el apoyo que las religiones suelen dar al Estado como rueda de auxilio (Carbonelli, 2015) material, y de contención del descontento social. Por fuera de ello, lo que se buscó producir fueron reconocimientos simbólicos, pues la PBA no cuenta con recursos materiales propios para elaborar una política de largo plazo de articulación con las reli-

giones en el territorio que reemplace o supla lo que ocurre en el nivel municipal. Esto se potencia con la falta de un perfil específico para desarrollar el cargo: todos los directores fueron hombres católicos, con distintos niveles de conocimiento del entramado estatal y de la diversidad religiosa presente en la provincia, que le fueron asignando distintas tareas a la Dirección en función de una descripción muy genérica de sus funciones y de su propia opinión sobre la relación que el Estado debe mantener con las religiones. Así, hubo gestiones más fuertemente protocolares y de articulación, sobre todo con el catolicismo, como las de Gerardo Di Fazio (2002-2007) y Enrique Moltoni (2008-2015), y otras que buscaron establecer políticas de mayor reconocimiento de la diversidad y de articulación con otros niveles de gobierno, como las de Walter Jiménez (2015-2019) y Juan Ignacio Torreiro (2021 y continúa).[11]

Esta maleabilidad de la estructura de gestión impidió la construcción de un poder infraestructural, en el que el Estado penetra en la sociedad implementando políticas más allá de quién decida (Mann en Perelmiter, 2016, pp. 64-65). A su vez, ninguna de las gestiones contó con presupuesto propio ni con un número de personal acorde a la complejidad del territorio provincial, por lo que debieron hacer un esfuerzo de negociación para imprimir la propia impronta con recursos escasos y articular necesariamente con otras áreas del gobierno provincial. Aquí fueron fundamentales las relaciones interpersonales que los directores pudieron construir para contar con el apoyo de otras áreas del Estado provincial. En general, los vínculos más fluidos se han dado con Desarrollo de la Comunidad, Salud y Juventudes.

De esta manera, cada gestión buscó articular en los espacios que se fueron construyendo, disputando capitales y reconocimiento tanto de forma vertical, con la Nación y los municipios, como de forma ho-

[11] Debido a que se trata de funcionarios y funcionarias públicos cuyos nombramientos también lo son, hemos decidido conservar los nombres reales.

rizontal, con otras áreas de gobierno. Incluso debió disputar su campo de acción con las religiones que se supone que son su objeto de regulación y acción, en la medida en que debió forzar el ingreso de las demandas a la provincia a través de la "ventanilla única" de la Dirección.

La escasez de recursos o bienes propios (Ortiz de Rozas, 2017), y el hecho de que no haya una política provincial específica de reconocimiento, como sí la hay en el nivel nacional con la inscripción en el Registro, debilitó tanto la relación con los municipios como con las religiones que se supone deberían ser las beneficiarias de las políticas de la dependencia. La centralización con escasa delegación territorial[12] no contribuyó a que alguno de los directores pudiera jerarquizar la dependencia y tampoco ganar un capital territorial propio. De esta forma, ninguno se conformó como un "dirigente representativo", con anclaje territorial (Ortiz de Rozas, 2011, p. 380), en términos de disponer de una red personal que lo apoye políticamente a partir de su gestión.

La relación con el nivel local presenta cierta heterogeneidad de prácticas, en primer lugar, porque entre las competencias del área nunca se estipuló la articulación con los municipios, y, en segundo lugar, por la propia dinámica de la autonomía municipal. De esta manera, las articulaciones se produjeron fundamentalmente a partir de vínculos personales y políticos en una primera instancia, y de un intento de organización a partir de un Consejo Provincial de Cultos (Mosqueira y Carbonelli, 2025) impulsado desde la gestión que inició en 2021. Profundizaremos a continuación en algunos de los intentos de conformar redes intergubernamentales entre la provincia y los municipios.

[12] Esto que observamos en esta dependencia periférica es propio de los organismos provinciales en general: "se caracterizaron por un escaso nivel de delegación territorial, bajo el supuesto de que la consolidación de las vías de comunicación jerárquicas y radiales desde el centro aseguraría la gobernanza del vasto territorio provincial" (Bertranou e Isuani, 2016, p. 111).

Tendiendo redes: Las lógicas de la gobernanza multinivel de lo religioso

Las dificultades que encontramos en la definición de las tareas y alcances de la Dirección de Cultos de la PBA tienen un correlato parcial en lo que sucede en el nivel municipal. La mayoría de las direcciones tienen un convenio con el Registro Nacional de Cultos para iniciar los trámites de inscripción, y aquellas que no lo tienen actúan de todas maneras como articuladoras.

No existe una única forma de pensar la organización de una oficina de culto, pues incluso aquellas que tienen convenios para asistir en las inscripciones al Registro, mantienen otra serie de actividades. Hay tareas que son comunes a todas las direcciones —como la articulación para la gestión del espacio público en festividades religiosas, o la visita a lugares de culto a invitación de las comunidades— mientras que en otros casos existe un cierto impulso creativo que está atravesado tanto por las presiones de los grupos religiosos como por las dinámicas propias del entramado municipal, donde ser innovadores, sin generar conflictos, puede ser otra forma de obtener capital territorial y prestigio hacia dentro como hacia afuera, ante oficinas pares de otras localidades y con el Registro en el nivel nacional. Aquí podemos mencionar la creación de circuitos turísticos (como en Bahía Blanca o Florencio Varela), la elaboración de calendarios religiosos, la promoción de actividades culturales, e incluso algunos registros locales, como los casos de La Matanza y Lomas de Zamora (Carrone, 2023).

Julia Martínez-Ariño (2021, p. 104) da cuenta de este mismo fenómeno en las ciudades francesas a partir de la figura del "emprendedor político urbano" (urban political entrepreneur), como un actor con una posición de liderazgo electivo que en el gobierno introduce ideas innovadoras en el diseño de políticas públicas (policymaking) y su implementación. Junto a él/ella se encuentra el "emprendedor de políticas" (policy entrepreneur) que, sin tener una posición formal en el gobierno o la administración, promueve desde afuera nuevas ideas

de políticas públicas, siendo activo en la gobernanza de la religión en la ciudad (aquí podría incluirse tanto a algunos líderes religiosos locales con peso territorial como a instituciones religiosas y organizaciones interreligiosas). Los directores y directoras que abordamos son funcionarios políticos, pero en cargos no electivos. Sin embargo, puede utilizarse la categoría de "emprendedor/a político/a" en la medida en que en la mayoría de los casos si no hay una pretensión electoralista propia, se saben parte de un gobierno donde cada acción política implica ganar o perder un posible votante. Habiendo hecho esta aclaración, es posible afirmar con Martínez-Ariño (2021) que "para los políticos y otros agentes municipales, ser una ciudad creativa e innovadora que tuvo la idea de hacer las cosas de manera diferente y mejor primero es una ventaja" (p. 67).

Como parte de la configuración de lo que se espera de las oficinas de culto, juegan un rol importante las redes de relaciones horizontales (entre oficinas de culto municipales) y verticales (con la provincia y la nación), así como las experiencias de quienes se encuentran en la gestión desde hace más años. Martínez-Ariño (2021) establece siete canales a través de los cuales se produce la gobernanza multinivel que incluyen el accionar de las oficinas municipales de culto. Cuenta allí las leyes nacionales y fallos de la Corte Suprema; las políticas y recomendaciones "de arriba hacia abajo" (top-down) que en Argentina están reguladas principalmente por la Secretaría de Culto de la Nación; el emprendedurismo político; la producción y distribución de conocimiento "de abajo hacia arriba" (bottom-up); la mediatización de controversias locales; las campañas políticas, y las redes urbanas e interurbanas entre oficinas estatales. Dada la maleabilidad de las funciones de las direcciones de culto, que la mayoría de las veces implantan políticas bajo el modelo bottom-up,[13] se vuelven relevantes

[13] Tamayo Sáez (1997) describe el modelo top-down como un modelo de política pública donde lo que importa es la decisión, que esta sea acatada y que se cumpla en sus

las redes interurbanas entre los pares locales, así como los esfuerzos que distintas gestiones de la Dirección de Cultos de la provincia han realizado para intentar generar parámetros compartidos.

Entre 2015 y 2019 existieron dos redes interurbanas principales, una de carácter totalmente horizontal y otra atravesada por la intervención provincial. Por un lado, se conformó una red de responsables de culto de la zona noroeste, compuesta inicialmente por cinco municipios (Escobar, Hurlingham, José C. Paz, Moreno y Malvinas Argentinas), con directores y directoras evangélicos con una identificación clara con su fe. Organizados a partir de una inquietud de los directores de José C. Paz (que tiene la Dirección más antigua), se reunían mensualmente compartiendo sus experiencias. La formación de la red fue espontánea, y abarcaba direcciones que mantenían principalmente relaciones con iglesias cristianas, con el judaísmo y el islam, estableciendo progresivamente vínculos con otras religiones, a consejo del director general de José C. Paz. Esta red fue sufriendo transformaciones a lo largo de los años estudiados, en la medida en que, por un lado, surgían nuevas direcciones, y por otro, varios de los directores participaban activamente en la campaña electoral de 2019 conformando frentes cristianos que apoyaban las candidaturas del Frente de Todos (Semán y García Bossio, 2021), y que tras la elección se disolvió.

Por otro lado, existió una experiencia de directores, directoras y responsables del área de cultos de la zona sur bonaerense, que incluyó

propios términos, reforzando el componente jerárquico, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. El modelo bottom-up busca implantar la política pública a partir del contacto del ciudadano con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Tiene en este sentido como ventaja la capilaridad en el territorio y la adaptación a los reclamos particulares, y como desventaja que es el personal de ventanilla el que "debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo con sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública" (p. 306).

siete direcciones municipales (Almirante Brown, Brandsen, Florencio Varela, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes) y un municipio sin oficina de culto en ese momento (Berisso, donde la oficina se creó en 2020). Esta red fue puesta en marcha por iniciativa del director de Área de Cultos, y reunía las localidades que más relación tenían con la dependencia. Estas direcciones incluían relaciones con algunas religiones que hasta el momento no habían registrado vínculos públicos sostenidos, como es el caso del espiritismo y los pueblos originarios. Esta experiencia fue más breve que la anterior, pues iniciada la red en 2018, el año electoral dificultó las relaciones, sobre todo entre direcciones con distinto signo político en la intendencia. En esa misma línea, hacia mediados de 2019 la Dirección General de Cultos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto al coordinador del Área de Cultos de la PBA organizaron un encuentro de directores y directoras del "Área Metropolitana de Buenos Aires". Impulsada por el director general de CABA (que buscaba hacer una convocatoria más abierta), la que realizó el contacto fue el Área bonaerense, sin contar con la totalidad de las direcciones que cubren esta región, sino con aquellas pertenecientes a intendencias de Cambiemos (Pilar, Tres de Febrero, Quilmes, La Plata, Lanús, Vicente López, Morón, San Isidro), sumándose los directores de José C. Paz (que correspondían por cercanía, pero son de otro signo político), y el de Bahía Blanca, que compartía la identificación política, aunque claramente dista de formar parte del AMBA. Se pusieron en común agendas de gestión, y se invitó a los municipios a ser parte del evento Buenos Aires del Encuentro; sin embargo, no fueron mencionados durante el transcurso de la actividad (Nota de campo, 15 de septiembre de 2019).

Como hemos mencionado, la pandemia encontró a la provincia sin un área de cultos de funciones claras, en el momento en que quizás era más importante que existiese este nivel subnacional, sobre todo para regular las actividades que podían realizarse o no y consensuar

criterios entre municipios (García Bossio, 2021). Lo que sucedió en ese caso fue que se desplegaron una serie de estrategias horizontales e informales entre municipios con oficinas de culto, que permitieron articular políticas y establecer criterios comunes, lo cual era fundamental dado que las comunidades religiosas muchas veces no coinciden en su alcance territorial con las fronteras administrativas de los municipios.

Durante la gestión que comenzó en 2021 se buscó reforzar la relación con los municipios y los directores de culto locales, por lo que se desarrollaron una serie de actividades de articulación y formación (véase el conversatorio en este libro). En aquellas actividades en las que se contaba con la presencia de agentes estatales de mayor jerarquía o de académicos, se registró una alta participación (Mosqueira y Carbonelli, 2025), aunque ninguna actividad logró reunir al total de las direcciones municipales. En este mismo sentido, se creó un Consejo Provincial de Cultos (Resolución Nº2022-3506-GDEBA-MJGM) al que se invitó a adherirse a los 135 municipios bonaerenses, de los cuales 13 lo hicieron formalmente. El Consejo está compuesto por una Secretaría General y cuatro miembros asesores: una representante de CONICET, un representante del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, una agente de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales que trabaja en temas migratorios y un representante del Instituto Cultural de la PBA.

Estas redes de relaciones se constituyen como experiencias útiles para pensar los objetivos de gestión y parecen coincidir con ciertas posiciones políticas y religiosas semejantes. Destacar estos vínculos es una forma más de dar cuenta de la manera en que en el nivel municipal y el provincial la regulación de lo religioso está atravesada por una mayor influencia de los líderes religiosos que en el nivel nacional (Esquivel, 2016), por la necesidad del poder político de legitimarse por esa vía (tensionando las nociones locales sobre la secularización y la laicidad), y por las formas de gobernanza multinivel de la diversidad

religiosa (Martínez-Ariño, 2021). Además, se establecieron otros lazos más informales entre directores y directoras con afinidad personal o cercanía geográfica, que colaboran de forma sostenida más allá de que coincidiesen o no en términos políticos y/o religiosos.

Algunas conclusiones

En este capítulo presentamos las relaciones intergubernamentales que se producen en la gobernanza de la diversidad religiosa en la provincia de Buenos Aires, a partir de la articulación entre el nivel nacional, el provincial y el municipal. Observamos la forma en que se organizan las oficinas cuya función fundamental es el desarrollo de políticas públicas que regulan lo religioso, lo cual nos permite ver el funcionamiento de un área periférica en las distintas instancias gubernamentales, pero que ha ganado progresivamente más espacio en el entramado estatal.

A su vez, se trata de un área que, en los tres niveles de gobierno, debe articularse con un actor externo que genera una demanda constante de reconocimiento, como son los actores religiosos, quienes muchas veces funcionan como emprendedores que llevan ante el Estado distintas demandas y proyectos de política pública. Si bien estos actores religiosos intervienen y accionan en relación con distintas dependencias estatales —como las articulaciones particulares que se dan en áreas de desarrollo social, salud y educación—, la mirada sobre las oficinas de culto nos permite recortar el lugar donde deberían darse específicamente las relaciones entre estos dos actores. Aquí también juegan los conocimientos específicos tanto de los actores religiosos sobre el entramado estatal como de los actores estatales sobre las dinámicas religiosas. Cabe mencionar que todos los actores involucrados en estas dinámicas de regulación de lo religioso hacen cada vez más uso de los saberes producidos desde espacios académicos, lo que quizá se vea con mayor claridad con la incorporación de una investigadora del CONICET al Consejo Provincial de Cultos.

A partir de una breve descripción de las funciones y trayectorias de las oficinas de regulación de lo religioso en los niveles nacional, provincial y municipal bonaerenses, pudimos observar las relaciones intergubernamentales que se producen entre estos tres actores, así como sus articulaciones y tensiones. En el caso provincial profundizamos en el derrotero de la actual Dirección de Cultos y en las relaciones verticales y horizontales que establece con los otros dos niveles y con otras áreas del Estado. Dimos cuenta aquí de las dificultades que presenta gestionar en un área con pocos recursos materiales y simbólicos para repartir, a la vez que está restringida por la autonomía municipal y por la capacidad de lo nacional y de lo local para articular por fuera del nivel subnacional.

Luego ahondamos en las redes de vinculación que se produjeron en particular desde 2015 entre las heterogéneas formas de organización de las oficinas de culto municipales. Observamos cómo las articulaciones horizontales se dieron mayormente por afinidad política o religiosa; el desafío que implicó la pandemia; y el intento del nivel provincial de establecer relaciones con los municipios impulsando sus propias redes u organizaciones.

Este artículo buscó mostrar la complejidad de la articulación estatal multinivel a partir del caso de la regulación estatal de lo religioso. Mostramos por un lado la dificultad de gestionar con recursos escasos, y por otro, los desafíos que plantea para el nivel provincial gestionar cuando, en una forma de organización estatal de pluralismo institucional, los municipios y la Nación articulan de forma tal que pueden brindar recursos —así sea de reconocimiento simbólico— que no requieren la intervención provincial.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la libertad.

Algranti, J. y Mosqueira, M. (2018). Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de "rehabilitación" de usuarios de drogas en Argentina. *Salud Colectiva*, *14*(2), 305-322. https://doi.org/10.18294/sc.2018.1521

Bertranou, J. e Isuani, F. (2016). Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas (PPPP) de la provincia de Buenos Aires. En J. Bertranou, F. Isuani, y E. Pereyra (Ed.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 85-120). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Brardinelli, R. L. y Algranti, J. (2013). *La re-invención religiosa del encierro: Hermanitos, refugiados y cachivaches en los penales bonaerenses*. Universidad Nacional de Quilmes.

Blutman, G. E., Estévez, A. M., Iturburu, M. S. y Cao, H. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios*. Biblos.

Carbonelli, M. (2015). Pan y palabras: La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina. *Religião e Sociedade*, *35*(2), 73-95.

Carbonelli, M. (2020). *Los evangélicos en la política argentina: Crecimiento en los barrios y derrotas en las urnas*. Biblos.

Carrone, N. N. (2023). Territorializando la fe: Militancias afrorreligiosas en la gestión pública de la diversidad religiosa en Argentina. *Religião & Sociedade*, *43*(1), 75-98.

Catoggio, M. S. (2008). Gestión y regulación de la diversidad religiosa. Políticas de "reconocimiento" estatal: el Registro Nacional de Cultos. En F. Mallimaci (Org.), *Religión y política: Perspectivas desde América Latina y Europa* (pp. 105-116). Biblos.

Ceriani Cernada, C. (2013). La religión como categoría social: Encrucijadas semánticas y pragmáticas. *Cultura y religión*, *7*(1), 10-29. https://doi.org/10.61303/07184727.v7i1.364

Coutinho, M. E. (2020). Las estructuras importan: La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de

incertidumbre (o la "nueva normalidad"). En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 117-132). Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Espinosa, M. (2017). Misiones evangélicas, capitalismo y regulación estatal entre los guaraníes del Noroeste Argentino. *Revista del Museo de Antropología*, *10*(2), 193-205. https://doi.org/10.31048/1852.4826.v10.n2.16715

Esquivel, J. C. (2014). Religión y política en Argentina: La influencia religiosa en las constituciones provinciales. *Revista de Direito da Cidade, 6*(2), 348-368. https://doi.org/10.12957/rdc.2014.13451

Esquivel, J. C. (2016). Religion and Politics in Argentina: Religious Influence on Legislative Decisions on Sexual and Reproductive Rights. *Latin American Perspectives*, *43*(208), 133-143.

Esquivel, J. C., García, F., Hadida, M. E. y Houdin, V. (2001). *Creencias y religiones en el Gran Buenos Aires: El caso de Quilmes*. Universidad Nacional de Quilmes.

Esquivel, J. y Giménez Béliveau, V. (1998). Entre cruces y galpones: Un estudio comparativo sobre grupos religiosos en el Gran Buenos Aires. *Revista de ciencias sociales*, (7/8), 189-226.

Flores, F. C. (2012). Luján como hierópolis: Del relato espacial al lugar religioso. *Revista Universitaria de Geografía*, (21), 137-158.

Flores, F. C. (2015). Espacialidades peregrinas: El caso de la peregrinación juvenil a pie a Luján. *Espaço e Cultura*, (37), 116-136.

Frigerio, A. (2012). Questioning religious monopolies and free markets: The role of the State, the church(es) and secular agents in the management of religion in Argentina. *Citizenship Studies*, *16*(8), 997-1011. https://doi.org/10.1080/13621025.2012.735025

Frigerio, A. y Wynarczyk, H. (2008). Diversidad no es lo mismo que pluralismo: Cambios en el campo religioso argentino (1985-2000) y lucha de los evangélicos por sus derechos religiosos. *Sociedade*

e Estado, *23*(2). https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5400

García Bossio, M. P. (2016). Estado y religión en el espacio institucional: El caso de la Dirección Provincial de Culto de la Provincia de Buenos Aires. En H. Wynarczyk, M. Tadvald y M. Meirelles (Org.), *Religião e política ao sul da América Latina* (pp. 147-163). CirKula.

García Bossio, M. P. (2018). La laicidad problematizada: Su uso para pensar organismos estatales. *Religião & Sociedade, 38*(2), 148-173.

García Bossio, M. P. (2019a). Con el cielo como techo: El lugar del Estado en la coordinación de peregrinaciones y fiestas religiosas en la provincia de Buenos Aires. En C. T. Carballo y F. C. Flores (Comps.), *Geografías de lo sagrado en la contemporaneidad* (pp. 179-195). Universidad Nacional de Quilmes.

García Bossio, M. P. (2019b). Pentecostalismo y política en Argentina: Miradas desde abajo. *Nueva Sociedad*, (280), 78-90.

García Bossio, M. P. (2021). Direcciones de culto, religiones y pandemia [Entrada de blog]. *Diversa. Red de Estudios de la Diversidad Religiosa en Argentina*. http://www.diversidadreligiosa.com.ar/blog/direcciones-de-culto-religiones-y-pandemia/

García Bossio, M. P. (2022). *Estado e instituciones religiosas: Regulación estatal en la Provincia de Buenos Aires y municipios bonaerenses (2001-2019)* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

García Bossio, M. P. (2025). La gestión de la diversidad religiosa en el espacio público de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina): Regulación en la Dirección General de Cultos. *Sociedad y religión*, *35*(65). https://orcid.org/0000-0002-2960-8533

García Bossio, M. P. y Monjeau Castro, C. (2018). Bienestar y salud. Entre las religiones y el Estado: El caso de las Expo Promo Salud en la Provincia de Buenos Aires. *Salud Colectiva*, *14*(2), 323-340. https://doi.org/10.18294/sc.2018.1531

Grandinetti, R., Rey, M. y Serafinoff, V. (2025). Relaciones intergubernamentales. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Dirs.), *Manual de administración pública argentina: Nación, provincias y municipios* (pp. 221-265). Universidad Nacional de Córdoba ; Universidad Nacional de Quilmes.

Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica: Catolicismo, política y Estado*. Capital Intelectual.

Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo: El surgimiento de la etnografía multilocal. *Revista Alteridades*, *11*(22), 111-127. https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/388

Martínez-Ariño, J. (2021). *Urban Secularism: Negotiating Religious Diversity in Europe*. Routledge.

Mosqueira, M. A. y Carbonelli, M. A. (2025). Religious Governance in Interaction: Network Analysis of Public Management of Religion in Province of Buenos Aires (Argentina). *Religions*, *16*(3), 269. https://doi.org/10.3390/rel16030269

Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM.

Ortiz de Rozas, V. (2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010): Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible". R*evista SAAP*, 5(2), 359-400. https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/360

Ortiz de Rozas, V. (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina: Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. *Colombia Internacional*, (90), 127-156. https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05

Pagani, M. L. y Arce, M. E. (2017). El análisis de las organizaciones estatales: Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y

Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s) ; 1). http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM.

Pereyra, E. (2016). La provincia de Buenos Aires: Rasgos estructurales e históricos. En J. Bertranou, F. Isuani, y E. Pereyra (Eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 21-83). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Piombo, H. J. J. (2019a). *Régimen municipal en la provincia de Buenos Aires (Parte I)*. ElDial.com.

Piombo, H. J. J. (2019b). *Régimen municipal en la provincia de Buenos Aires (Parte II)*. ElDial.com.

Provincia de Buenos Aires. (1958). *Ley N°6.769. Ley Orgánica de las Municipalidades*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1958/6769/1719

Provincia de Buenos Aires. (2001). *Decreto Nº1.052. Suprímese la Unidad de Coordinación y Enlace con la jerarquía eclesiástica de la Iglesia Católica. Créase la Subsecretaría de Cultos*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2001/1052/53557

Provincia de Buenos Aires. (2002). *Decreto Nº2.074. Aprúbese en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires la estructura organizativa* (derogado por Decreto Nº1.222/04). https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2002/2074/52126

Provincia de Buenos Aires. (2004). *Decreto Nº1.222. Aprueba estructura organizativa en el ámbito de la Jefatura de Gabinete* (deroga Decreto Nº2.074/02). https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2004/1222/166029

Provincia de Buenos Aires. (2008). *Decreto Nº26. Aprueba, en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación, la estructura orgánico-funcional de acuerdo con el organigrama y acciones* (derogado

por Decreto Nº102/11b). https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2008/26/38608

Provincia de Buenos Aires. (2010). *Decreto Nº1.893. Aprueba el convenio de entendimiento entre la Secretaría de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, y la Dirección Provincial de Culto de la Secretaría General de la Gobernación de la Prov. (inscripción-organizaciones religiosas)*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2010/1893/173870

Provincia de Buenos Aires. (2011). *Decreto Nº98b. Aprobar la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Coordinación Institucional (derogado por dec.666/12)*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2011/98b/34140

Provincia de Buenos Aires. (2016). *Decreto Nº111. Designa a Walter Javier Jiménez, en el cargo de Director Provincial de Cultos. Departamento de Coordinación y Gestión Pública*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2016/111/23700

Provincia de Buenos Aires. (2017). *Ley N°14.989. Nueva Ley de Ministerios* (derogada por Ley Nº15.164). https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2017/14989/11082

Provincia de Buenos Aires. (2021). *Resolución Nº3.549. Designa en el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales, Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad, a Juan Ignacio Torreiro, en el cargo de Director de Cultos*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2021/3549/254881

Provincia de Buenos Aires. (2024). *Decreto Nº4. Modifica la Estructura Orgánico Funcional de la Jefatura de Asesores del Gobernador, creada por Decreto Nº 804/21*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2024/4/408221

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. (2022). *Resolución N°3.506. Crea el Consejo*

Provincial de Cultos. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2022/3506/320289

República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2019). *Resolución Nº146 Modificación de la resolución N°218/2016 sobre cuadros tarifarios*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-321567/texto

Semán, P. (2021). *Vivir la fe: Entre el catolicismo y el pentecostalismo, la religiosidad de los sectores populares en la Argentina*. Siglo XXI.

Semán, P. F. y García Bossio, M. P. (2021). Evangelicals and politicians in Argentina and Brazil: Transformations and conservative choices. *Cultural Studies*, *35*(6), 1049-1066. https://doi.org/10.1080/09502386.2021.1902547

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps), *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.

Viotti, N. (2021). Reflexiones sobre espiritualidad holística, prisiones y esfera pública en Argentina. En R. De la Torre y P. Semán (Eds.), *Religiones y espacios públicos en América Latina* (pp. 515-541). CLACSO.

Conversatorios

Reflexiones y debates en torno a la planificación en organizaciones estatales de la provincia de Buenos Aires[1]

María Eray Arce, Lorena Bermúdez, Claudia Bernazza, María Bonicatto, María Agostina Cacault, Natalia Drago, Florencia Gerhardt, María Laura Pagani

Presentación

María Laura Pagani

Esperamos que esta primera actividad del Nodo La Plata de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) sea el puntapié de algunos otros encuentros, sobre todo para pensar las problemáticas del Estado, de la gestión y las políticas públicas tanto de la provincia de Buenos Aires como de los municipios que la componen.

Hoy nos van a estar acompañando Claudia Bernazza. La presentamos como sabemos que a ella le gusta presentarse: es Maestra en

[1] El presente capítulo reúne los intercambios generados en ocasión del desarrollo de un conversatorio organizado por el Nodo La Plata de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), que contó con el aval del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). La actividad se desarrolló el día miércoles 24 de noviembre de 2021. Este documento es una edición realizada a partir de la transcripción de la desgrabación del encuentro (disponible en **https://www.youtube.com/watch?v=w-WCVhNNOlM**). Se invita a potenciales lectores y lectoras a revisar las experiencias actualizadas sobre planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de Mujeres y Diversidad, presentes en esta publicación.

primer lugar; Ingeniera agrónoma y Magíster en Educación, y es Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO. Es docente en la Universidad Nacional de Lanús y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Fue subsecretaria de Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires entre 2004 y 2007; y presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Actualmente es diputada nacional por el Frente de Todos.

Por Fiscalía de Estado nos acompaña la subsecretaria de Planificación Estratégica y Relaciones Institucionales, María Agostina Cacault, Licenciada en Ciencias Políticas, junto a la asesora María Eray Arce, que es Licenciada en Sociología.

Por el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual (MMPGyDS), se encuentra presente Natalia Drago, que es la Directora de Planificación y Evaluación Institucional, y María Florencia Gerhardt, Licenciada en Sociología y Especialista en Políticas de Desarrollo, que trabaja en la Dirección de Planificación del Ministerio.

Posteriormente, le damos paso a la experiencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya exposición estará a cargo de Lorena Bermúdez, que también es Licenciada en Sociología y Profesora de la cátedra de Políticas Públicas, Planificación y Gestión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Por último, María Bonicatto compartirá algunas reflexiones. Es Doctora en Trabajo Social y Profesora Titular de la cátedra Políticas Públicas, Planificación y Gestión de la UNLP.

En el cierre, abrimos un espacio de consultas, preguntas e intercambios.

Claudia Bernazza

Hace unos años, en los ochenta y noventa, eran muy pocos los que retomaban las discusiones alrededor de la planificación. Me alegra que haya interés en una generación más joven y que sean tantas las mujeres interesadas.

Efectivamente, la provincia de Buenos Aires tiene un volumen que obliga a tener un pensamiento situado en materia de gestión pública. Esto es necesariamente así y pasa tanto en los estudios académicos como en estas asociaciones que conformamos lo[s] que nos dedicamos a estos temas, como también en las militancias políticas. Es necesario tener una nueva generación que piense estos temas, así como el hecho de pensar estos temas *desde y para* la provincia de Buenos Aires.

A lo largo de todos estos años, y mucho más después de haber pasado por la Secretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, he aprendido sobre planificación y ya no digo las mismas cosas. Por un lado, un gran aprendizaje de este tiempo ha sido que la planificación no es otra cosa que un sistema organizado de conversación. Es una conversación humana que se organiza a partir de los objetivos de quienes participan de esa conversación, teniendo en cuenta que esos objetivos están en disputa.

Por supuesto que esta no es una idea original, sino que es un pensamiento situado en América Latina, en este continente tremendamente desigual, con terribles problemas para conformar sus Estados y que sus Estados tengan capacidades frente a los poderes fácticos. Y lo digo en la huella que nos dejaron Carlos Matus[2] y otros pensadores tales como Rodolfo Kusch. Es en ese "estar en América" que propone Kusch (1962), que se tiene que pensar el Estado. Un Estado que necesitamos planificar para que se vuelva poderoso y actúe en esa mesa

[2] Carlos Matus nació en Chile el 19 de noviembre de 1931. Fue ministro de Economía y presidente del Banco Central durante la presidencia de Salvador Allende. Vivió la cárcel y el exilio. Hasta su muerte en 1998, fue presidente de la Fundación Altadir, Alta Dirección, con sede en Caracas, Venezuela, y desde allí asesoró a gobiernos nacionales, provinciales y municipales de América Latina sobre planificación y gobierno. Su formación de base fue en economía, obtuvo su licenciatura en Harvard. Se relacionó con planificadores y dirigentes políticos argentinos, para quienes dictó cursos, a través de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), representante de la Fundación Altadir en Argentina y difusora de su obra.

donde se sienta con poderes que lo superan, muchas veces, ampliamente en sus presupuestos. Frente a poderes que, siendo extraterritoriales, tienen intereses vinculados a nuestros recursos que impactan en el territorio. Yo sé que muchos no compartimos el mismo campo de ideas en términos políticos clásicos, pero estoy segura de que todos compartimos que necesitamos un Estado fuerte, con capacidad para sentarse en esa mesa de los poderosos, en la mesa de los poderes fácticos. El Estado debe ser un excelente conversador, por ejemplo, ante el FMI. Porque para que el Estado sea fuerte tiene que ser, al mismo tiempo, un excelente negociador y un excelente mediador.

En ese aspecto, las viejas tradiciones de la planificación (la planificación normativa) no nos ayudan mucho. ¿Por qué? Primero, nos hace creer que la planificación es un problema entre técnicos, que resuelven los equipos técnicos; segundo, nos hace creer que, si ordenamos las cosas en el papel, estas sucederán en la realidad, y tercero, nos hace pensar que los especialistas en cada tema están por encima de los decisores políticos. Estas tres premisas son falacias. La planificación es un problema de la política que se resuelve en el campo de las decisiones de gobierno, donde siempre los decisores políticos están por encima de nuestras elucubraciones y ecuaciones de programación. Claro que esto no implica que seamos desordenados, intuitivos/as y que dejemos que suceda cualquier cosa en la conversación. Por supuesto que no: se va a las conversaciones con objetivos claros y esos objetivos tienen que tener hojas de ruta. Nuestros documentos son esas hojas de ruta, hojas en borrador, siempre reescribiéndose. Siempre he recomendado a mis equipos y a mis estudiantes que pongan fecha a la versión del plan de cada momento y que lo publiquen en un formato práctico, coloquial, fácil de leer, para seguir dialogando sin descartar las versiones anteriores, porque son documentos de trabajo. Estos deben ser borradores en reescritura permanente porque, además, no hay que tardar tres años para publicar lo que un grupo se propone hacer.

Finalmente, debemos recordar que los documentos no son *el plan*, los documentos son hojas de ruta de un plan que sucede en la conversación cotidiana, que va a necesitar reuniones de equipo y de gabinete, que va a requerir de personas que se hagan cargo de determinados proyectos especiales y que va a precisar, por supuesto, de programadores. Y ahí sí vamos a necesitar la experticia técnica que va a brindarnos los elementos para construir un puente, para llevar adelante un plan de viviendas, un plan de urbanización. Seguramente, allí estarán mucho más presentes los cálculos técnicos tal como los conocemos.

Experiencia: Fiscalía de Estado

María Agostina Cacault

En primer lugar, se hace imperativo un análisis situado, sobre todo en una provincia que es un mundo en sí mismo, por su tamaño —135 municipios—, por su diversidad, gran parte de la población y del territorio de Argentina. En ese marco, venimos a presentar lo realizado en la Fiscalía de Estado.

La Fiscalía de Estado es un organismo de la Constitución Provincial; no forma parte ni del Poder Ejecutivo, ni del Poder Judicial, ni del Poder Legislativo, pero trabaja articuladamente con todos ellos. La Fiscalía de Estado ejerce la defensa del patrimonio del fisco: por un lado, representa al Estado provincial en juicio y, por otro lado, controla la legalidad de los actos del gobierno provincial. Como su función principal tiene que ver con el cuidado del patrimonio, el 80% de los expedientes del Poder Ejecutivo, aproximadamente, pasan por la Fiscalía de Estado. Pero, de un tiempo a esta parte y sobre todo con el cambio del Fiscal, esta cuestión del patrimonio no es entendida en términos netamente económicos o financieros, sino también con perspectiva de derechos. En ese marco, en los años 2015/2016 se crea el área de Derechos Humanos. Es en ese contexto que nos convocan como área de Planificación Estratégica para pensar una nueva forma

de gestionar e identificar los objetivos, ya en términos de compromisos institucionales.

Así, se pensó la planificación estratégica como catalizador de un proceso de transición institucional, de una organización más tradicional —podríamos decir, inclusive, más artesanal—. En un momento en donde la Fiscalía de Estado crece no solamente en términos de personal sino también en niveles de litigiosidad: la provincia empieza a tener una mayor cantidad de juicios para llevar adelante y nosotras teníamos que abordar esa nueva situación de una manera diferente, ya que básicamente la idea también era empezar a ordenar esos procesos que se daban, como habíamos dicho, de manera más artesanal. Con la idea de consolidar y caminar hacia una nueva visión más profesional, más moderna, pero manteniendo los valores institucionales.

Las características de la Fiscalía se basan en una fuerte permanencia institucional, eso también se lo da un poco la cultura organizacional. El cargo del Fiscal es vitalicio y eso implica que la gestión muchas veces no corre con cambios que tienen que ver con el rumbo en función del gobierno y, en ese marco, tenemos la posibilidad de pensar en el mediano y en el largo plazo las líneas de mejora institucional. Si bien los procesos y los tiempos son más lentos, esto nos permite pensar en un mediano y largo plazo.

A su vez, la Fiscalía es un organismo altamente profesionalizado: alrededor del 60% de los y las agentes que la componen son profesionales y de ellos, gran parte, son abogadas/os, lo que se relaciona con su misión. Hay una fuerte estabilidad laboral, ya que la mayoría pertenecen a la planta permanente (no tenemos casi contratos, menos del 1%). El personal se suma a la Fiscalía pensando en hacer carrera, tiene un horizonte de crecimiento, se puede pensar en un futuro dentro de la misma institución.

Hay antecedentes en los procesos de mejora también, siendo el primer organismo público en utilizar la firma digital cuando la Suprema

Corte de Justicia de Buenos Aires dictó la acordada. En ese marco otras maneras de pensar o cambios de paradigmas empezaban a institucionalizarse en la Fiscalía de Estado y es ahí cuando nosotros/as irrumpimos.

Fue una estrategia orientada a facilitar la incorporación de estos nuevos enfoques de derechos humanos, género, medio ambiente, y herramientas que acompañan los procesos de transición organizacional. La firma digital dio lugar a procesos de digitalización que llevamos adelante dentro de la Fiscalía. Nosotros tenemos 19 delegaciones fiscales a lo largo de toda la provincia, por cada departamento judicial tenemos una delegación, entonces la tecnología también apoyó muchísimo el trabajo a nivel territorial que veníamos haciendo.

Eray Arce

Comenzamos el proceso de planificación estratégica [en adelante PE] en Fiscalía de Estado hacia finales de 2015 e inicios de 2016. Para hacer esta planificación, tuvimos que llevar adelante un diagnóstico organizacional, ya que no existía lo que llamamos una *línea de base*, ni cuantitativa ni cualitativa, sobre la cual situar las líneas de mejora que vino a proponer el primer Plan Estratégico. Entre febrero y mayo de 2016 llevamos adelante un relevamiento organizacional combinando técnicas de análisis documental y desarrollo de entrevistas semiestructuradas individuales a todas las autoridades del organismo; entrevistas grupales con trabajadores y trabajadoras (lo que llamamos grupos de discusión) y relevamientos en las delegaciones del interior.[3] De manera transversal y participativa logramos construir de manera conjunta algo que nosotros llamamos 14 "situaciones comunes", que eran percibidas por los trabajadores y las trabajadoras como proble-

[3] Se realizaron 39 entrevistas individuales y grupales: 11 a autoridades (fiscal, fiscales adjuntos, subsecretarios y directores generales de la Fiscalía de Estado), 18 a responsables de áreas y direcciones, cinco entrevistas grupales donde participaron sesenta 60 agentes del organismo, y cinco relevamientos a Delegaciones Fiscales del interior de la Provincia, de los que participaron autoridades y agentes de las mismas.

mas transversales. Estas 14 situaciones fueron agrupadas en cuatro ejes de trabajo, que dieron lugar a lo que fue efectivamente el Plan Estratégico 2016-2020 de la Fiscalía de Estado.

Si bien se tomó el esquema de planificación de la CEPAL (Armijo, 2011), todas nuestras herramientas, relevamientos, la construcción de los indicadores, el sistema de evaluación, las líneas de mejora, todo fue elaborado de manera situada para la historia y las condiciones organizacionales de la Fiscalía de Estado. Fue un plan elaborado de manera colaborativa, participativa, con un fuerte foco en la perspectiva cualitativa de los actores y en la historia de la institución, tratando de traer la historia del trabajo y la biografía de los trabajadores y de las trabajadoras de la Fiscalía de Estado como parte de estas condiciones de legitimidad y de pertinencia del proceso de planificación.

En el **Cuadro 1** se puede ver la lógica con la cual está organizado el Plan, que parte de un diagnóstico y de la identificación de los problemas comunes: estos son los 14 problemas que abordamos con el Plan Estratégico. Agrupados en conjuntos, se les dio una lógica de "respuesta" con los Objetivos Estratégicos. Luego, en una tercera instancia, desagregamos estos Objetivos en Planes Operativos Anuales, donde desarrollamos 11 programas y 70 proyectos.

Implementamos Planes Operativos Anuales (POA) en los años 2017, 2018, 2019 y 2020, que fue el último año del Plan Estratégico y que coincide con el inicio de la pandemia por COVID-19, la cual tuvo un efecto importante sobre los resultados y los logros del Plan en ese año.

Toda la articulación entre el momento de diagnóstico, el plan y los planes operativos estuvo seguida por un sistema de monitoreo, de seguimiento y de evaluación de resultados que ideamos y un proceso final de metaevaluación que realizamos durante el año 2021.

Cuadro 1. Plan Estratégico (2016-2020)

Situaciones comunes percibidas como problemas	**Objetivos Estratégicos**	**Programas Proyectos**
1. Comunicación 2. Estructura 3. Ascensos y promociones 4. Perspectiva de género 5. Capacitación 6. Información de gestión 7. Integración y formalización 8. Criterios de trabajo 9. Sistema de gestión 10. Acceso a la documentación 11. Comunicación con organismos externos 12. Gestión y seguimiento de trámites 13. Disponibilidad 14. Gestión	• Fortalecimiento Institucional • Optimización de los procesos de trabajo • Incorporación NTICs • Desarrollo de la gestión administrativa, técnica y operativa • Consolidación de las Relaciones Institucionales	POAs: 2017, 2018, 2019, 2020 11 Programas 70 proyectos
Monitoreo/ Evaluación/Metaevaluación		

El PE tuvo una lógica de organización en cinco años con cinco objetivos estratégicos. Los objetivos de fortalecimiento institucional y de optimización de los procesos de trabajo son sobre los que más fuertemente se trabajó, especialmente porque son las líneas transversales de la organización. Si pensamos el ciclo completo de la planificación, podemos decir que partimos de una misión institucional, incorporamos la planificación estratégica en un momento clave de la historia organizacional (como un antes y un después entre una historia más tradicional y una organización que quiere adoptar nuevos enfoques y ser más moderna), para llegar a una visión construida de manera colaborativa con agentes y autoridades, que es el lugar hacia donde queremos llegar y como nos gustaría ser reconocidos y reconocidas fuera de la institución.

Durante 2021, llevamos adelante un proceso de evaluación final de resultados, cuantitativo y cualitativo, sobre los logros de estos cinco años. Es un proceso muy complejo donde buscamos comparar esa primera foto de 2016 y los logros alcanzados entre 2020 y 2021. Ahí damos cuenta de haber podido implementar cuatro planes operativos consecutivos, es decir que en la Fiscalía de Estado logramos implementar el ciclo de planificación-implementación-seguimiento-evaluación de manera completa.

Resultados de la evaluación cuantitativa:

- Se implementaron cuatro POA, con un grado de ejecución del 66% global.
- Se diseñaron 70 proyectos, de los cuales se iniciaron casi el 80% y se finalizó el 35%, lo cual quiere decir que finalizamos el ciclo completo de la planificación y que esos problemas se encuentran resueltos.
- Respecto del diagnóstico inicial, se trabajó en el 43% de los casos con las situaciones vinculadas al fortalecimiento institucional; en el 21% de los casos en problemas referidos a los procesos de trabajo e incorporación de TIC y en el 14% de los proyectos, en cuestiones vinculadas al objetivo desarrollo de la gestión administrativa, técnica y operativa.
- Se trabajó con 42 referentes de las distintas áreas del organismo en el diseño y seguimiento de las mejoras.

La pandemia fue muy costosa para la implementación de la planificación y el cierre del PE 2016-2020. Durante 2021, con la asistencia externa a cargo el cuerpo de expertas y expertos en gestión pública, a través de María Laura Pagani, quien nos acompaña desde el inicio de la planificación, llevamos adelante un proceso de metaevaluación que es una reflexión sobre toda la acción de planificación, de evaluación y de implementación, que dio por resultado algunas de las líneas que aparecen como fortalezas, debilidades oportunidades y desafíos (**Cuadro 2**).

Cuadro 2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y desafíos futuros

Fortalezas	Oportunidades
• Predisposición al cambio, reconocimiento y apoyo institucional al proceso de planificación. • Institucionalización de la herramienta; creación de un área específica a cargo del proceso. • Implementación de una metodología de planificación, de seguimiento y de evaluación propia y situada. • Impulso a la incorporación de la cultura de la evaluación en la organización. • La participación como rasgo distintivo del diseño del PE. • Componente simbólico de la incorporación del PE como catalizador de un momento nuevo en la narrativa y en la historia de la Institución.	• El contexto institucional de cambio en la lógica de trabajo; etapa de transición organizacional. • Los antecedentes institucionales en experiencias de cambio y mejora continua. • El trabajo colaborativo y transversal para el diseño del PE y las líneas de mejora. • Convergencia con la agenda estatal de la provincia de Buenos Aires.
Debilidades	**Desafíos futuros**
• La dificultad de incorporar una estrategia novedosa de gestión de los procesos de trabajo y de las mejoras a una cultura organizacional más "tradicional". • La fuerte dependencia para ello del equipo de la Subsecretaría, que debió planificar, implementar y evaluar al mismo tiempo. • La falta de equipos específicos para estas tareas dificultó especialmente la etapa de evaluación. • La dificultad para desarrollar estrategias de viabilidad en coordinación horizontal y vertical. • La falta de tradición en la toma de decisión basada en evidencia producida en el marco de la evaluación.	• Reedición del proceso de planificación/implementación/evaluación en el contexto actual de las administraciones públicas. • La necesidad de reeditar un proceso de estas características con fuerte involucramiento de la perspectiva de los actores; con un enfoque de transversalidad en las perspectivas de derechos humanos y género.[4] • La necesidad de adaptar los aprendizajes de estos seis años a la mejora de los instrumentos y capacidades, buscando desburocratizar los procesos de planificación. • La necesidad de repensar y revisar el diagnóstico organizacional, identificando cómo se transformaron los problemas institucionales luego del primer PE.

[4] El organismo elaboró un nuevo plan con estos enfoques que puede consultarse en https://www2.fepba.gov.ar/pe-2023-2026/

Para finalizar, podemos hablar de la dificultad que implica pensar, en nuestro caso, la revisión de un proceso de planificación, de implementación y de evaluación en el contexto actual de las administraciones públicas en todos los niveles, donde la pandemia ha generado cambios muy grandes en las organizaciones y en la relación de los trabajadores y de las trabajadoras con el trabajo, con el Estado y con el empleo. La planificación estratégica es un sistema que hace posible pensar dinámicamente los contextos actuales, pensar la incertidumbre, los contextos cambiantes, los desafíos actuales y en cómo romper cierta lógica burocrática que tienen los procesos de planificación cuando se vuelven excesivamente técnicos.

La riqueza de intercambiar experiencias como en esta instancia, es que [a] muchas de las personas que implementamos procesos de planificación nos gusta saber cómo otros resolvieron los problemas que nosotras también tenemos. A veces cuando los intercambios se vuelven muy técnicos, pienso en cómo volver a dialogar con la realidad, para poder generar herramientas que estén atentas a la incertidumbre del contexto social, a los desafíos políticos y sociales para los cuales estas metodologías fueron pensadas. Creo que, en esta tensión, la planificación estratégica con fuerte anclaje en lo participativo, en la perspectiva de los actores, es lo que nos permite pensar en formas de superar esta orientación a la burocratización de ciertos procesos de planificación.

Se trata de procesos evidentemente políticos, de decisiones que pasan no solo por la parte normativa. Esto es solo una parte de la planificación y creo que esta herramienta y el desafío que tenemos, es volver a revisar lo que hemos logrado en la organización. Es una buena forma para pensar contextos dinámicos y conflictivos, sociedades heterogéneas y cambiantes como la actual.

Experiencia: Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual

Natalia Drago

El Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, como todos saben, lleva menos de dos años de creación y de funcionamiento. En ese sentido, nos parece importante destacar y contextualizar nuestra experiencia en este proceso, que como área nos fuimos dando, de pasar de atender actividades específicas a cargo de esta cartera, hasta poder ir hacia la planificación, la evaluación y el seguimiento de las políticas del Ministerio.

La creación del Ministerio es una práctica institutiva e instituyente y, en este camino, vamos dándole lugar y fuerza a la planificación dentro del mismo. A las diferentes etapas de un proceso de planificación (identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implementación de la alternativa seleccionada, evaluación de los resultados) las planteamos en paralelo con nuestras diferentes etapas o procesos de trabajo que necesitamos en tanto área de planificación.

Actualmente se está elaborando la agenda de las políticas y programas para el año 2022. Algunas de ellas están en etapa de revisión y evaluación para pensar y rectificar aquellos programas, planes y proyectos que continúan su funcionamiento y los que se incorporan nuevos. Por supuesto que, como se dijo, es una hoja de ruta y lo que hoy nosotros armamos probablemente en dos semanas o en uno o dos meses tenga su revisión. Además de pensar y planificar esas políticas, a su vez se le da su institucionalidad a través del acto administrativo correspondiente, resolución o decreto, dependiendo del grado de política que estemos pensando.

Fundamentalmente, hemos centrado nuestro trabajo durante todo este año en el seguimiento de esas políticas. Diseñamos un Sistema de Seguimiento (SEG) para recabar la información de todas las

áreas, de todo aquello que estamos implementando en el territorio, para poder así evaluar los resultados de las políticas que estamos llevando adelante, pensando siempre en la planificación como la parte fundamental y constitutiva de la generación de políticas públicas. Apuntando siempre a la transformación de la realidad. Además, ese horizonte y esa situación inicial de la que estamos partiendo, siempre tiene la mirada política por delante.

Se relevan programas y proyectos del Ministerio, el alcance esperado en 2021 (en relación a la población objetivo), metas, indicadores (pueden medir cobertura, evolución, etc.), dato cualitativo asociado al indicador y si es publicable o no (en función de la confidencialidad de la información). Las potencialidades del SEG se exponen en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3. Potencialidades del Sistema de Seguimiento

Diseño de metas e indicadores	Proceso de reflexión por parte de las áreas sobre las acciones: ordenar la tarea, desnaturalizarla, evitar superposiciones
Centralización de la información	A disposición de todas las áreas, a requerimiento
Sistematización de la información	Realización de informes y análisis específicos
Proyección de políticas públicas a través de sus resultados	Diseño de nuevas estrategias

La planificación no es solo una cuestión de expertos o de técnicos, entonces es pensable como herramienta de gestión para poder tomar las mejores decisiones y así lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad. Acá sin miedo a utilizar estos términos, que muchas veces están más asociados a otras ideologías, pero creemos que desde el Estado también podemos y tenemos que hablar de estos términos. En este sentido poder apuntar a transparentar los procesos y demostrar la gestión y la efectividad estatal.

Florencia Gerhardt

Toda esta introducción cobra importancia para comprender que nuestra dinámica no se parece a la de otros organismos del Estado provincial. Venimos de un Instituto de Género y Diversidad Sexual en el cual había una Dirección Provincial y cuatro direcciones de línea. Esta fue la base de la que se partió para iniciar el proceso de formación del Ministerio, el cual nada tuvo que ver con ese Instituto que lo precedió y con su estructura. Acá nos parece importante recalcar la cuestión de pensar que la planificación se haga con perspectiva de género. Nos parece que es fundante que los procesos partan de la base de que hay desigualdades que son estructurales, de que esas desigualdades perjudican a las mujeres y diversidades, que es necesario ir hacia un camino en el que se pueda planificar y pensar en función de la justicia social. Aspiramos a que el proceso de planificación y todas las políticas que surgen de ese proceso lleguen a generar cambios que vayan en ese sentido, por eso nosotras pensamos que del conjunto de problemas que afectan a una sociedad en un momento determinado surge esta agenda sistémica, y a partir de la selección de problemas que se da por demandas sociales y por una convicción política, pasan a ser agenda institucional o agenda política. De ahí partimos para generar esta agenda del Ministerio y poder empezar a planificar en conjunto con todas las áreas que lo constituyen.

Desde esa elaboración de agenda para el año 2021 trabajamos en el diseño de una matriz metodológica, que luego tomó forma en un sistema informático de registro y de recolección de datos internos para poder hacer seguimiento de las políticas y de los programas que llevamos adelante. Esa fue la necesidad primera y concreta que nos dio origen y a partir de ahí pensamos y planteamos nuestro trabajo, mirando luego al proceso de planificación y el de evaluación. Pero, fundamentalmente, durante todo este año nos dedicamos al desarrollo, a la implementación y a darle legitimidad a este sistema de recolección de información, el sistema de seguimiento interno.

A partir de esta necesidad concreta de sistematizar los resultados, construimos la herramienta y el registro de manera centralizada. Esto nos permitió recabar toda la información de manera ordenada, sencilla, dinámica, con criterio de generalidad y con consensos de las áreas involucradas.

Establecimos en cada una de las áreas los/as referentes de carga de los datos y que de alguna manera se están transformando en uno de nuestros referentes de planificación y de evaluación, pensando en avanzar hacia un proceso de evaluación participativa.

Natalia Drago

Para presentar y cerrar con nuestros desafíos, actualmente la planificación del 2022 es lo que estamos llevando adelante. De una lista de 50 proyectos se está definiendo cuáles son los que van a tener la prioridad en 2022, se está desarrollando el trabajo con las áreas para poder darle el contenido y el marco a cada uno de esos proyectos, la concreción en su propio documento, en su propia hoja de ruta y, luego, pensar la evaluación 2021.

Se piensa en una evaluación más de tipo cuantitativa a partir de los resultados recolectados en este sistema de seguimiento, que tenga a su vez el correlato con una mirada cualitativa, probablemente sectorizado en algunos programas, destacando la importancia de la evaluación de impacto en los tipos de políticas y programas que como Ministerio llevamos adelante.

Considerar la necesidad de la interacción y de la interrelación de muchas variables y del contexto nos presenta la demanda concreta de tener que asociar análisis cuantitativos y cualitativos y una mirada más focalizada, con estudio de casos, para poder pensar en cómo las políticas que nosotros llevamos adelante impactan en nuestra población destinataria.

Experiencia: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Lorena Bermúdez

Antes que nada, quisiera agradecer y valorar este espacio y esta propuesta, porque entendemos que, justamente, uno de los desafíos que tenemos en las áreas de planificación tiene que ver con reflexionar de manera conjunta con otros y con otras sobre las tensiones, los desafíos y las dificultades que tenemos al momento de acompañar y de fortalecer la gestión.

La dimensión que tiene el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de manera comparada con lo que se contaba recién en el Ministerio de las Mujeres, es que se trata de un Ministerio con una estructura muy consolidada, que viene de mucho tiempo y que, además, es muy grande. Del Ministerio de Justicia dependen ocho Subsecretarías, el Patronato de Liberados Bonaerense, la Escribanía General de Gobierno y el Servicio Penitenciario, que está integrado por 23.200 agentes, 54 mil personas privadas de libertad, 58 unidades, ocho alcaidías penitenciarias. Con tamaña estructura, pensar los modelos de planificación de forma situada y con el mayor anclaje territorial posible es, sin duda, un desafío, que nos obliga a estar en contacto con los equipos y con los decisores políticos de estas áreas, así como con los/as destinatarios/as de la política.

Hago esta contextualización a fin de dar cuenta de la complejidad y las tensiones permanentes que implica pensar modelos de planificación en organizaciones de esta escala que puedan responder, además, a lo que cada una de las áreas requiere y espera de los procesos de planificación.

El estado de situación en el que encontramos el Ministerio cuando iniciamos la gestión fue marcado por una crisis muy fuerte del sistema alimentario dentro de las unidades penitenciarias, junto con una huelga de hambre por parte de los privados de libertad. También se asistió (y asiste) a una gran sobrepoblación carcelaria, que es el doble

de las plazas para las cuales estaban preparadas las unidades. Es fundamental compartir estos datos para que podamos imaginar la grave situación desde la que partimos, sumando a eso el adverso contexto de pandemia, que implicó, por ejemplo, la imposibilidad de los privados de libertad de recibir visitas, la falta de comunicación con el exterior, etcétera.

A partir de esta situación, desde el área de Planificación se buscó la forma de poder acompañar a los distintos equipos que se encontraban, en muchísimos casos, con pocas herramientas para dar respuesta a los problemas generados por la pandemia por COVID-19 y por la situación del sistema penitenciario al asumir la gestión. A la par, se pensó cómo acompañar a las poblaciones que, por estar privadas de libertad, se veían mucho más perjudicadas ante un contexto pandémico.

En este marco, para el período de gestión 2019-2023, se planifican las siguientes líneas de trabajo:

- Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023
- Programa Más Trabajo Menos Reincidencia
- Polos Productivos en Unidades Penitenciarias (por ej.: Proyecto Marca)
- Programa de Fortalecimiento Alimentario
- Creación de nuevos Centros de Acceso a la Justicia
- Convenios de trabajo con UNLP-UNAJ-UBA-PNUD
- Comisión de Género y programa "Nuevas Masculinidades"

Al recibir esta invitación, y, por tanto, la posibilidad de formar parte de este espacio, nos preguntamos en el equipo —el cual contó con el apoyo del ministro Julio Alak y del subsecretario Carlos Bonicatto— en qué hacer foco, qué narrar de toda nuestra experiencia en la gestión. Justamente por la complejidad del Ministerio, entendíamos que era pertinente compartir con ustedes experiencias concretas que se hayan podido llevar adelante después de la pandemia. Es por eso

que hicimos el recorte en dos cuestiones centrales que están justamente ocurriendo ahora.

La primera es la propuesta que vino desde la Gobernación, la cual requería trabajar en un plan sexenal, con líneas de acción por cada una de las áreas que integran toda la gestión ministerial. La segunda tiene que ver con el armado, a partir de una perspectiva que favorece la integralidad y la construcción colectiva interáreas, de un protocolo de acompañamiento para casos de violencia laboral por razones de género en el Ministerio. Trajimos estas dos cuestiones porque nos parece que evidencian y ponen en tensión los modelos instalados de planificación y los modelos hacia los que estamos yendo.

Antes que nada, recalcar que ambas líneas, independientemente de su abordaje, nos muestran qué capacidad tenemos o no de respuesta ante determinados cambios, pedidos o situaciones. Cuando surgió el pedido del plan por parte de Gobernación se generó un gran movimiento intraministerio y, a su vez, con otros ministerios, porque ¿cómo planificamos nosotros y nosotras desde acá un plan sexenal con los equipos y capacidades existentes? ¿Cómo hacemos para acompañar y fortalecer esos procesos cuando se tiene que presupuestar a cuatro, cinco, seis años, por ejemplo, siendo que los equipos de las demás áreas no están acostumbrados a hacerlo?

Asimismo, el actual contexto de pandemia por COVID-19 plantea una oportunidad al favorecer la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de gestión. En este contexto surge el interrogante: ¿cuál es nuestra capacidad de reacción ante los cambios? Las nuevas tecnologías de la información y comunicación están trastocando los momentos tradicionales del diseño de la política.

Esto está pasando, no hay conclusiones cerradas al respecto, pero me parecía interesante recuperar las tensiones que se están atravesando en este mismo momento, y muchos de ustedes son parte y están compartiendo con nosotros estas tensiones y dificultades, como

cuando se pide a distintas áreas que trabajen por metas o por hitos, que formulen un presupuesto a largo plazo para la ejecución de la política, etcétera. Uno de los desafíos es incorporar la cuestión presupuestaria desde la planificación de la política para que no quede divorciada del propio proceso (trabajar la integración entre lo técnico y lo político). Hay una cuestión temporal, referida a la capacidad o no de pensar en el mediano y largo plazo. ¿Cómo hacemos nosotros, como ejecutores de la política, para poder pensar en esto que tanto exigimos y queremos desde los equipos y planificadores? ¿Cómo acompañar desde la planificación estratégica la gestión de resultados por área y articular con los/as diferentes funcionarios/as? ¿Cómo hacemos cuando se nos da esa posibilidad y no tenemos la capacidad o estamos apenas abrazando el desafío?

Ahí tenemos, desde el equipo de planificación, una ardua tarea que es justamente la que estamos llevando adelante: acompañar a los equipos, trabajar con ellos, con estas demandas puntuales como disparadores. Sabiendo, además, que son grupos heterogéneos: en algunos casos, recuperan a la planificación como una herramienta concreta, pero otros ofrecen grandes resistencias, lo cual también nos parece pertinente decirlo. Cuando se nos plantea a los planificadores y a las planificadoras "otra vez con las planillas", volvemos a la tensión entre querer planificar a mediano-largo plazo y la resolución operativa y no direccionada de las diferentes situaciones.

Un segundo punto de tensión que se desprende de este caso y que nos parece importante poner sobre la mesa es, a partir de la cuestión presupuestaria, la distancia que sufrimos entre las áreas técnicas y la política sustantiva.

El segundo caso que trajimos para exponer es, como dije, el armado del protocolo para casos de violencia laboral. En ese sentido, algo que nos entusiasma mucho es el trabajo en cuestiones vinculadas a género y las poblaciones que estamos haciendo visibles a partir de

un trabajo que inició con el Plan Estratégico que hicimos junto a la Facultad de Trabajo Social (UNLP) al inicio de la gestión. Una de las cuestiones que habíamos visto a partir del Plan era que muchas de las áreas trabajaban la cuestión de género, pero lo hacían de forma aislada, atomizada y no existía una direccionalidad de la política. Eran cuestiones muy profundas, pero a la vez muy fragmentadas. A partir de eso, el desafío que surgió en Planificación fue encauzar y redireccionar la política, con un sentido que le dé más fuerza y más potencia. En ese sentido fue que se propició la creación de un espacio, coordinado desde Planificación, en el cual participaron representantes de todas las áreas vinculadas a género (Servicio Penitenciario, Patronato de Liberados y Escribanía General de Gobierno incluidos), con el objetivo de generar líneas de trabajo conjuntas, sostenidas y coherentes. Todo esto con la transversalidad de la política de género como motor y eje.

Lo que nos sirvió —y creo que acá reside la potencia de la planificación—, fue visibilizar luchas silenciosas, actores y actoras silenciosos/as que nunca habían sido contemplados por la política. Pudimos, a partir de este trabajo, repensar el rol de la mujer penitenciaria como una actora invisibilizada, acallada, mucho más que nosotras mismas, que nos consideramos feministas trabajadoras del Estado y llevamos esa bandera hacia cada uno de los espacios donde estamos presentes. Y, además, recuperar la voz de las destinatarias como personas cuyas experiencias aportan en el proceso de construcción de una política.

En línea con lo anterior, me parece importantísimo volver a poner en cuestión desde dónde planificamos, desde dónde pensamos las políticas. Creo que ahí tenemos otro de los grandes desafíos. En muchísimos casos seguimos pensando, armando e implementando políticas sin escuchar la voz de las destinatarias, sin abrir esos canales de participación que tanto están esperando. Y acá creo que está la mayor potencia que hoy, por lo menos, tiene la planificación en generar canales

y en poner en la agenda temas que tal vez por distintas cuestiones no logren aún una mayor visibilización.

Como para terminar, con relación a algunos desafíos que ya fueron planteados: ¿cómo hacemos para pensar el anclaje territorial de las políticas?, ¿cómo pensamos en políticas situadas?, ¿cómo pensamos, por ejemplo, en las mujeres de la Unidad de Batán cuyos problemas son diferentes a los que tienen las mujeres que están en la unidad de Florencio Varela?, ¿cómo hacemos para pensar el acceso a la justicia, pero anclado en los territorios?, ¿cómo pensamos con otros actores del territorio como las universidades, las organizaciones sociales, los sindicatos, etc.?

Porque lo que vemos también, que es algo que generamos nosotros como Estado, es justamente un sujeto de derecho que está totalmente fragmentado. Cuando nosotros vamos hacia ese sujeto de derecho lo vemos fragmentado en cuanto a sus demandas. Vemos, por ejemplo, sus demandas de salud separadas de sus demandas de justicia, desarrollo, igualdad de género, etcétera. Por lo que el tema central es cómo pensamos y cómo ayudamos desde la planificación a evitar esa fragmentación que está a la luz y está cada vez más establecida.

Por último, quería finalizar recuperando la idea de que el desafío político quizá más transformador de la planificación es la necesidad de ser entendida como una herramienta para poner en agenda luchas invisibilizadas y silenciosas, resistencias que buscan vías de escape o necesitan ser narradas.

María Bonicatto

Son tres experiencias muy ricas y muy distintas, y me gustaría primero tomar dos aspectos que comparten. El primero es que las tres jurisdicciones tienen áreas específicas de planificación. Esto no es menor, es importante porque durante muchos años, la Argentina tuvo organismos con áreas de planificación y después se fueron perdiendo. Entonces ahí hay una revalorización importante. La segunda cuestión

es que las tres experiencias comparten esta idea de la planificación como una herramienta de gestión; Claudia Bernazza lo decía con mucha claridad al inicio. Quienes nos dedicamos a estos temas hemos hecho todo un recorrido, sobre todo trabajamos desde la perspectiva de la planificación estratégica situacional, de sacarnos de alguna manera la mochila de los planes libros de la CEPAL y de la década de 1960; de tratar de incorporar esta idea de la planificación que mejora los procesos de toma de decisiones. Y tal vez ahí aparece una tensión —que lo trae Lorena Bermúdez en su exposición— que es que las áreas de planificación eran las áreas de los planes libros, de los documentos grandotes con la planificación institucional. Entonces hay una tensión referida en cómo hacer para recuperar áreas de planificación, que no sean áreas técnicas —como decía Eray Arce—, que no sea un engorro de los técnicos y de las técnicas. Las áreas de planificación como un lugar de depósito de cuestiones tecnocráticas que no le sirven a mucha gente. Esto es un riesgo al que tenemos que estar muy atentas/os para que no nos suceda, porque es un problema grave.

Entonces, decíamos que comparten esto de tener áreas de planificación, comparten esta mirada de la planificación como una herramienta de gestión y también las tres exposiciones hablan de la "situacionalidad". Nuevamente acá aparece otra tensión porque, obviamente, yo soy una de las primeras que coincido en la importancia de hablar de planes estratégicos situados en nuestra provincia. Pero la provincia es la provincia con todos sus municipios, con sus kilómetros a recorrer, con sus agentes trabajadores/as, pero también con su población beneficiaria o destinataria o como le quieran decir. Entonces, ahí hay una distancia fuerte entre el discurso y la práctica, o sea, un desafío para nosotras y nosotros sobre cómo hacemos una planificación situada en la provincia en la cual gestionamos. Para que no sea "lo situado", la oficina que queda en la Plaza Moreno o en la oficina que queda en la diagonal tal, sino que estemos hablando de General

Pinto, de Bahía Blanca o de Salliqueló. Cuando hablamos de situacionalidad deberíamos poder estar hablando de los problemas vistos desde esas múltiples facetas que nos ponen la distancia, desde esas diferentes aristas que nos demuestra la complejidad que tienen las organizaciones con las que trabajamos, etc. Entonces, es muy bueno que tengamos áreas de planificación, es muy bueno que lo pensemos como herramienta de gestión y es muy bueno que hablemos de situacionalidad. Ahora, cada una de esas cosas buenas tienen un riesgo enorme, que ya lo hemos visto.

Después, creo que hay una tensión que también está en las tres exposiciones. En el caso de Fiscalía presentan una muy interesante experiencia que tienen que continuar en los años subsiguientes (2020/2024) y requiere encontrar la forma para no generar un cansancio por reiteraciones de actividades de planificación, que no digan "ahí vienen de vuelta con el Plan". Esto que le pasa a Fiscalía todavía no le pasa al Ministerio de las Mujeres, pero sí ellas hablan de herramientas sencillas y se refieren a ese registro que tenemos todos y todas los que nos dedicamos a estas cosas, que la gente se cansa muy rápido de planificar. Es decir, se agota cuando le decimos ahora te toca el plan operativo por el proyecto 44.2/1, que se siente muy engorroso ante todas las demandas de actividades sustantivas cotidianas. Esto también estuvo presente en la tercera exposición al plantearse cómo se hace para planificar el plan sexenal con los equipos y las capacidades que tenemos.

Ahí aparece un punto que es, si se quiere, uno de los más importantes y que surgen en las tres experiencias, y es cómo hacemos para sostener procesos de planificación en el tiempo que involucren a la mayor cantidad de personas. Esta es la pregunta del millón, sobre la que no tenemos respuesta. Yo les diría que en mi experiencia de 25 años dedicándome a formular planes estratégicos, sigo inventando formas. ¿Por qué sigo inventando? Porque muchas no andan, al-

gunas funcionan, pero en otra situación no se toleran, etc. Acá me permito compartirles una mirada: creo que el verdadero plan estratégico está en lograr trabajar la hoja de ruta en el nivel individual y colectivo de las personas, de los equipos y de las organizaciones. O sea, son tres niveles de anclaje de lo que sería trabajar la planificación estratégica. Una persona individual que no logra comprender por qué tenés que entender los problemas, por qué tenés que plantearte objetivos que sean posibles y por qué en el medio de esas dos cosas está lo operativo; es una persona que se va a sentar en una reunión, que te va a mandar un documento y en realidad va a estar pensando otra cosa. Entonces no podés escindir a la persona del equipo. Porque podés agarrar al referente de planificación en el equipo que sea bueno, pero si ese equipo no trabaja con esta lógica de dónde estamos, para dónde vamos y qué tenemos, se van a presentar serias dificultades.

Y el último nivel es el organizacional, que representa un problema cuando te piden desde lo organizacional y rápido. Hay que trabajar con toda una organización que no ha fortalecido sus competencias individuales y colectivas de planificación, que hacen muchas veces todo lo contrario a lo que son las acciones de planificación y entonces no es posible que eso salga.

Si yo tuviera que decir algo en términos de lo que me generan estas experiencias, además de las ganas, de ver que vamos tirando la posta entre unas y otras, es decir trabajamos fuertemente en la instalación del sistema de monitoreo, de evaluación de todo tipo de planes estratégicos, pero no renunciemos a la escala del equipo y a la escala del individuo porque ahí es donde queda la verdadera planificación.

Puede haber muchas versiones de los documentos —cosa que está bien—, pero creo que es mucho más potente cuando se empieza a detectar que en los equipos se trabaja desde la lógica de la planificación estratégica situacional.

Para ir cerrando quisiera retomar lo que, para quienes estamos en este tema de planificación estratégica, es una gran deuda pendiente y es que tenemos que cerrar el ciclo: es la planificación junto con el presupuesto. Y esto cuesta terriblemente porque tenemos graves problemas en no poder vincular a las áreas sustantivas con las de apoyo, y la planificación corre un riesgo muy fuerte de ser entendida como un área de apoyo. Por eso es tan importante que el área de planificación se encargue de mejorar las capacidades de los que toman decisiones (los políticos) y de quienes trabajan la cuestión tecnopolítica (los técnicos), para que no se conviertan en una estructura externa como sí lo es hoy el presupuesto. Al presupuesto hay que reconquistarlo, es una discusión de la política. Entonces, no puede ser que el presupuesto quede resignado a un conjunto de planillas sueltas cuando, en realidad, la situación que tenemos es que, como dice nuestro querido Matus, el presupuesto es el plan. Las áreas de planificación deben involucrarse en la cuestión presupuestaria, porque ahí hay un tema muy fuerte para trabajar. Traer el presupuesto al plan es lo que nos permite, también, mejorar los procesos de toma de decisiones.

Para cerrar, creo que son tres experiencias súper interesantes, de escalas distintas, de temporalidades y de desafíos absolutamente diferentes, pero que comparten de alguna manera qué es la planificación en la provincia de Buenos Aires, y más si nosotros queremos que sea una planificación situada, como las tres experiencias marcaron. Una planificación situada que no solo hable de participación de quienes conformamos parte de la organización, sino que trae a la población que le da sentido a nuestras organizaciones.

¿Qué pasa si la Fiscalía de Estado incorpora en su proceso de planificación [a] las personas con las cuales interactúa? ¿Qué pasa si el Ministerio de las Mujeres incorpora en su planificación lo de género que contaba Lorena Bermúdez en el Ministerio de Justicia? Porque es como un vaso comunicante.

Intercambios y preguntas

- Asistente al Conversatorio: ¿Cómo se piensa la planificación en sectores jóvenes de gestión, nuevos organismos, ministerios o secretarías? Lo pregunto en relación con el establecimiento de indicadores de seguimiento cuando se está construyendo conocimiento en un área determinada o combinando conocimientos ya construidos.

- Natalia Drago (MMPGyDS): Es y sigue siendo un desafío la construcción de indicadores. Es un permanente intercambio, es un proceso de definición largo con las áreas y, de hecho, nos pusimos a prueba durante todo este año y en un momento del año, luego de unos seis meses de carga de información, pudimos hacer un proceso de revisión y reevaluar la pertinencia de algunos indicadores o la necesidad de incluir otros. Pero esto en el marco de que primero tuvimos que —y estamos en diferentes instancias de ese proceso según las áreas sustantivas del Ministerio— sentar las bases y los criterios sobre los que consideramos o sobre lo que entendemos por determinados conceptos que son los que rigen en relación a violencia, diferentes términos con relación a género y diversidad o a transversalización de la perspectiva de género, que es uno de nuestros ejes y objetivos estratégicos. Entonces, es una permanente construcción de sentido porque estamos sentando las bases en estos temas de manera institucional.

- Asistente al Conversatorio: Vengo de una discusión donde estamos mirando esas diferentes densidades históricas que tienen los campos de política y veía, por ejemplo, el caso de la Dirección de Escuelas, y pensaba que uno no puede aplanar la planificación pensando por igual en todos los sectores de gestión. Entonces, la experiencia y el conocimiento construido en algunas áreas me parece que permite un cierto desarrollo y en otras, donde los asuntos están todavía en discusión y el conocimiento está en construcción, imagino que hay otra dinámica y también otras dificultades.

- Claudia Bernazza: En general, los formatos de los organismos dicen mucho de cómo encarar la planificación. Cuando alguien va por los pasillos de la Dirección General de Cultura y Educación y ve sus muebles y sus cuadros, parece que en cualquier esquina te vas a chocar con Domingo Faustino Sarmiento. Y esto tiene que ver con cómo las maestras planificamos y programamos cada una de nuestras clases, es la planificación normativa en la enésima potencia, aquella que pensó el normalismo de fines del siglo XIX. Cuando uno va a ese tipo de instituciones, por supuesto que encara la planificación de una manera que les suene familiar a quienes vienen de este tipo de planificación. Seguramente para hacerla situada y estratégica, hay que hacer un esfuerzo para "desordenarlos", a esos hijos del normalismo, pero no hay que desperdiciar ese saber, esa historia tan robusta en materia de programación. Por el contrario, si se va a áreas de Desarrollo Social, y ni que hablar en áreas de Derechos Humanos, tienen otro estilo. Nacieron de la resistencia, de las luchas populares, de las luchas sociales y tienen otra forma de trabajo y también hay que adecuarse.

Son dos extremos para decir que la historia de cómo los comportamientos planificadores o de organización de cada organismo cuentan a la hora de pensar cómo planificar. Esto no significa conservar, por supuesto que significa hacer algo que ayude a transformar esa organización, pero siempre respetando mucho y reconociendo su historia y sus prácticas previas. Recuerdo los sistemas de calidad que venían a certificar normas IRAM; yo era una enemiga, sigo siendo una enemiga de estas normas, como normas absolutamente ajenas a los Estados latinoamericanos, pero recuerdo que en laboratorios provinciales y en la Tesorería de la provincia funcionaba muy bien porque el tipo de práctica[s] que realizan se llevaban muy bien con el sistema de certificación de calidad. Pero es muy distinto en una Secretaría de Desarrollo Social de una municipalidad que a las cuatro de la mañana empieza a tener cola de gente.

- Asistente al Conversatorio: Me interesaría saber si pueden ampliar, en particular para Lorena Bermúdez, qué acciones se hicieron para visibilizar el rol de las mujeres penitenciarias y qué sucede cuando eso se pone en situación con el alto nivel de masculinidades de las unidades penitenciarias y población privada de libertad. Con respecto a la experiencia del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos ¿cuáles son las herramientas para llevar a cabo el proceso de planificación en una organización de tal escala?

- Lorena Bermúdez (MJyDH): Con respecto a la pregunta sobre cómo iniciamos el proceso de trabajo con las mujeres penitenciarias, también tiene que ver con esto que surgía en las distintas exposiciones, y es apoyándonos en los saberes previos. Si bien el Ministerio de Justicia no tenía un área de planificación cuando asumió esta gestión, y se creó hace dos años, el proceso del Plan Estratégico hizo que nos vinculáramos con los equipos que ya venían trabajando —o no— en planificación. Fue un plan que se trabajó con cada una de las subsecretarías y con sus equipos técnicos, y a partir de esta experiencia, entramos en rápido contacto con las mujeres del Servicio Penitenciario que venían trabajando desde hace muchísimos años.

Esto creo que merece la pena, y hay que decirlo, ya que estas mujeres venían trabajando en cuestiones vinculadas no solo a la violencia de género sino a la perspectiva de género dentro del Servicio Penitenciario. Podemos imaginar que, si para cualquiera de los otros organismos que estamos acá presentes se trata de cuestiones difíciles, imaginemos lo que implica hablar de este tipo de cosas en organizaciones tan verticalistas, jerarquizadas y estructuralmente machistas como lo son cualquiera de las fuerzas de seguridad del Estado.

A partir de esta observación y sistematización que empezamos a hacer de la política de género, una de las cuestiones que detectamos es que había distintos protocolos para casos de violencia laboral: uno para mujeres contratadas por la Ley Nº10.430 con firma de ministro,

y otro conjunto para privadas de libertad y penitenciarias firmado por el jefe del Servicio Penitenciario, en la anterior gestión. Cuando pusimos el foco ahí, cuando abrimos una fisura, empezaron a emerger las voces de las mujeres penitenciarias, entonces empezamos a ver entre todas, a través de la mesa conjunta de género, que el protocolo no tenía nada que ver con lo que les pasa a las mujeres penitenciarias y a las mujeres privadas de libertad. En este punto imaginábamos —y hago una autocrítica— que las que estaban en mayores situaciones de vulnerabilidad eran las privadas de libertad, pero eso era un error: en realidad también eran las mujeres penitenciarias. Prejuicios de los sectores académicos, prejuicios de todas las universidades y los sectores progresistas que, porque vemos un uniforme y por cuestiones de los que vivimos y padecimos el terrorismo de Estado, tenemos un tipo de relación con las fuerzas. Pero también tenemos que preguntarnos: ¿qué fuerzas queremos?, ¿qué fuerzas necesitamos para el modelo de país que estamos trabajando? Si queremos otro tipo de fuerzas, nos vamos a tener que involucrar con estas actoras también, el único modo es desde adentro. Porque ellas están adentro y desde adentro están disputando silenciosamente, pero con mucho sostenimiento en el tiempo y habilitando espacios para que esas voces se escuchen.

Esto es algo que hoy le[s] preocupa a todos/as las [funcionarias] y los funcionarios que forman parte del Ministerio y a parte de las autoridades del Servicio Penitenciario. Estamos trabajando de manera conjunta con el Ministerio de las Mujeres, que nos está asesorando con respecto a esto. No es fácil, pero hay una decisión política muy fuerte de generar canales para trabajar esta problemática.

En todo el proceso la herramienta de la planificación fue crucial. Vuelvo a una de las preguntas que tiene que ver con estos desafíos: cómo trabajamos con los equipos técnicos y las resistencias. Hubo —hay— áreas a las que les cuesta comprender que lo que nosotros hacemos es planificación y la importancia que eso reviste. Cuesta mucho que se

entienda que acompañar a las áreas, fortalecer, identificar nudos críticos, identificar problemas y abordarlos y trabajar desde la situacionalidad es planificación. Esto porque lo que se espera, lo que está instalado, es un modelo de planificación normativa, la famosa "planilla" rígida que —no por desmerecer— no es el modelo al que apuntamos.

Aquí tenemos un enorme desafío que es, por un lado, que las áreas puedan reconocer un modelo de planificación estratégica-situacional y, a partir de ahí, habiliten ese tipo de intervenciones desde nuestra parte. Y, por otro lado, la tensión que existe entre la academia, los saberes académicos, los tiempos académicos y los procesos de gestión. Es también otro desafío que tenemos los que estamos en la gestión: investigar y reflexionar de manera conjunta sobre los procesos de gestión. Porque si no, ¿sobre quién depositamos esos saberes, esas reflexiones?, ¿sobre los ámbitos académicos únicamente, que en general suelen venir como a destiempo de lo que los decisores de las políticas necesitamos? Todas estas cuestiones críticas que nosotros ponemos sobre la mesa y que queremos compartir, ¿quiénes las reflexionan si no encontramos estos ámbitos? Acá también hay un enorme desafío para pensar las tensiones entre los nuevos equipos, entre las nuevas formas de planificación, entre las maneras instaladas y la disociación que hay entre las áreas de apoyo y las áreas sustantivas. Estamos atravesados por esas tensiones y esos desafíos, pero reflexionar también es parte de nuestra tarea.

- Asistente al Conversatorio: ¿Los planes están incorporando tableros de control?

- Claudia Bernazza: Sí, los planes libros mutaron a tableros de control, es el nuevo tótem. Hay como un endiosamiento de los tableros de control, cuando en realidad es un instrumental que le gusta mucho al mundo anglosajón y que, la verdad, con nuestra idiosincrasia, no tiene nada que ver con nosotros. Tenemos formas más situadas de ir haciendo un seguimiento de lo que estamos haciendo, formas más participativas.

- Asistente al Conversatorio: ¿Cómo ven las relaciones de cuadros técnicos y cuadros políticos en las experiencias de planificación que se presentaron?

- Eray Arce (Fiscalía de Estado): Algo interesante que venimos mencionando entre la técnica y la política es cómo hacer ese puente y cómo poder fortalecer las capacidades de equipos institucionales respecto de lo que implica la planificación en términos de mejora sustantiva de los procesos de trabajo de las organizaciones. En el caso de Fiscalía de Estado, la dificultad que encontramos en la escasa cultura de evaluación —que hay en todas las organizaciones públicas de todas las administraciones públicas, en todos los niveles— es la dificultad de la toma de decisión con evidencia empírica. Hemos generado un sistema de seguimiento, de monitoreo con tableros de control, con indicadores, que muchas veces implica un salto interpretativo para la toma de decisión con esas herramientas. Esta situación implicó tener que revisar todos los indicadores de seguimiento y monitoreo, porque creíamos que no siempre nos facilitaba decir cuál es el resultado. Se pudo trabajar en la elaboración de sistemas de indicadores de seguimiento y de monitoreo que funcionaron para saber cómo veníamos, pero en lo que es un sistema integrado de evaluación del plan estratégico fue dificultoso generar la información. ¿Y qué es lo que sucede con esa información? Terminamos tardando mucho tiempo en generar la evidencia empírica y eso después queda muy separado de quién va a tener que tomar la decisión hacia dónde vamos ahora con esa información.

El salto interpretativo entre lo que para nosotros significó abrir los procesos, los destinatarios, los logros, los resultados de 2016, lo que hicimos en 2021 y que alguien, finalmente, tenga que tomar una decisión con eso, está dentro de las tensiones y también es un problema de la distancia entre lo técnico y lo político.

- María Agostina Cacault (Fiscalía de Estado): Sumo a lo dicho, sobre todo porque lo venimos analizando como un proceso o como

la tensión entre las partes, la posibilidad de ver el otro lado de esa cuestión, el acercamiento de posiciones técnicas y políticas (a mí que me toca ser un poco el nexo entre la política y conducir el equipo de técnicos). Ciertamente en algún punto hay que acercar posiciones entendiendo cuáles son los tiempos políticos y también hacerlo en un idioma que las autoridades puedan entender de qué estamos hablando. Algo tenemos que cambiar para que se comprenda de otra manera, porque también lo que nos interesa es que la planificación impregne en los equipos de trabajo de toda la Fiscalía; no me interesa ser el área de planificación y que eso se circunscriba a nosotros/as. A mí me importa tener referentes en todas las áreas, con quienes podamos conversar, y en ese marco, armar el plan. Se pueden armar cinco planes hermosos, se presentan cinco congresos, pero si a la hora de evaluar mi avance es del veinte por ciento, claramente fallé en algo.

Con respecto a la evaluación, estamos armando un área específica. Cuando vinimos no existía un área de planificación, éramos pocos en un organismo con una cultura muy diferente en donde la planificación venía a significar una carga extra de trabajo, y teníamos que, con este nuevo paradigma o este cambio de paradigma, hacerles entender que la planificación optimiza los tiempos, que genera orden y que, muchas veces, la solución no tiene que ver con contratar más abogadas o abogados o más gente, sino con repensar cómo estamos trabajando. Pero bajar al llano todo lo que tiene que ver con esto no es una tarea fácil y ciertamente nosotros también nos apoyamos muchísimo en la capacitación. Y trayendo a colación también la cuestión de los jóvenes (la media de edad en el organismo es de 43 años y mucha gente joven ingresando), armamos un plan de capacitación que es un trayecto formal obligatorio en donde se habla fuertemente de planificación y una perspectiva de derechos humanos y de género, porque nos interesa además de la transversalidad de la planificación, el acercamiento de posiciones y la voluntad política. Tampoco podemos avanzar sin

equipos de gestión e implementación sobre todo porque, además, la planificación necesita de ciertos perfiles profesionales y técnicos que no los puede realizar cualquier otro. Tiene que ser gente que conozca de lo que está hablando, formada y ahí también me parece clave en el armado de equipos, la interseccionalidad y la interdisciplinariedad, en donde nos podamos enriquecer también desde diferentes perfiles. Nosotros, de hecho, si bien tenemos un equipo interdisciplinario, cuando empezamos a sumar otras visiones, realmente se vio que una misma cuestión se podía ver y resolver de diferentes puntos de vista. Esto hace muchísimo a la planificación y a la gestión de la cosa pública, sobre todo si tenemos la posibilidad de tener esa visión y de hacerlo.

Las áreas de planificación no son una isla dentro de un lugar o un organismo, la planificación tiene que impregnar los organismos, los ministerios, las áreas de trabajo para que empiece a formar parte de esa cultura organizacional y que sea un accionar en un todo. No un área que dice qué, cómo, dónde y hasta cuándo, sino que tiene que ser parte de la lógica y de los procesos de quienes formamos parte de la cosa pública. Sobre todo, si nosotros, de una vez por todas, queremos enfocar la gestión pública en las personas que son, en última instancia, las primeras y las últimas como destinatarios de la cosa pública.

- Asistente al Conversatorio: En parte ya se respondió por parte de Agostina, ¿cuáles son las competencias necesarias para fortalecer y mejorar la planificación y cuáles son las capacidades estatales que se consideran necesarias para fortalecer a los procesos de planificación?

- María Agostina Cacault (Fiscalía de Estado): En el Estado se necesita mucha imaginación. Las cosas no van a venir dadas como nosotros queremos y, como decíamos, las contingencias son cotidianas, más allá de la pandemia.

La gestión pública es creatividad, es buscar alianzas estratégicas por fuera de los organismos, lo que no encontramos acá lo podemos hacer con un convenio con la Universidad, con la sociedad civil, con

los diferentes ministerios. De hecho, esto es algo que utilizamos bastante como herramienta. Empezamos a trabajar y a ver cuáles eran las realidades afuera de la Fiscalía de Estado para identificar qué experiencias podríamos tomar. Participar de estos espacios también tiene que ver con nutrirnos de experiencias e inclusive de contactos, porque sirve para tejer redes, porque este ejercicio es algo que todos tenemos como objetivo, que es mejorar el accionar del Estado.

- María Bonicatto: Yo quería hacer algunas reflexiones. Primero, sobre los planes libros y lo de los tableros de control porque creo que se vincula con esta última pregunta que traía recién María Laura desde el chat. Hay una tendencia a poner en los instrumentos la salvación para la planificación; hay como una tendencia de poner en los objetos esta cuestión. Al respecto se ha ido variando y ha sido el plan libro, ha sido el tablero de control, ha sido el manual de capacidades instaladas, o sea, hemos tenido diferentes intentos con ellos. Sobre esto de los inventos (me gusta mucho la palabra invento porque creo que va al momento de la creación, digo de la creación, de abordaje del problema), cabe preguntarse por qué tratamos de inventar. Porque tratamos de generar cuestiones situadas en función de que funcionen, justamente. Entonces creo que sobre las competencias que hay que tener para poder planificar, volvemos al punto de cómo nos formamos quienes formamos parte del staff de los organismos públicos. Ninguno de nosotros/as, ni aun las carreras específicas como la administración —como carrera— te forma para lo que es la gestión desde su doble dimensión de lo técnico y lo político. Se ha fragmentado y se forma con pocos ejes comunes de abordaje de los problemas que tenemos en las organizaciones públicas. Entonces, de alguna manera, cuando uno/a levanta las competencias que hay que tener, la primera es desandar todo lo anterior y eso es un avance muy importante si se logra que haya equipos de trabajo que se pregunten, equipos de trabajo que se interpelen.

Y en equipos de trabajo incluye también a decisores que entiendan que la mejor manera de tomar decisiones es sobre base empírica y sobre datos, o sea, sobre sistemas de información. La pandemia nos dejó algo muy fuerte en este sentido y nos tuvimos que acostumbrar a que no podemos tomar decisiones, ni siquiera en velocidad, sin tener idea de sobre dónde estamos parados y paradas. Entonces, si tenemos que trabajar las competencias a desarrollar, lo primero que debemos poner en jaque es que no son respuestas, son nuevas preguntas. Lo primero que tiene que aparecer son las nuevas preguntas. Porque lo que se trae con tanta fuerza sobre el Servicio Penitenciario, sobre que no es una población mirada, y no solamente eso, sino que es una población denostada, y cuando uno mira la calidad de las intervenciones de cómo podemos hacer para acompañar mejores medidas asegurativa[s], pero también de respeto de derechos de las personas privadas de su libertad, los recursos humanos sabemos que son lo más importante. Sin embargo, todas las intervenciones que se hacen sobre el Servicio Penitenciario son intervenciones punitivas de castigo por cosas que están mal hechas. Por supuesto hay que hacerlo, pero existen otras líneas que son centrales para poder seguir trabajando por las mejores condiciones de las personas privadas de su libertad, y así, muchísimos ejemplos.

Si yo tuviera que sintetizar cuáles son las capacidades y por dónde tenemos que trabajar, primero es desandar lo supuestamente aprendido o conocido para poder hacer un buen análisis de donde estamos, no de dónde pensamos que estamos.

- Natalia Drago (MMPGyDS): Una cuestión fundamental es esto que se plantea, la capacidad de adaptabilidad entre el diseño del plan y luego el diseño/implementación. También cómo la propia lógica de la agenda política nos puede ir marcando el camino de manera diferente.

En el caso nuestro, en el proceso de trabajo estamos permanentemente revisando, reflexionando y cuestionando aquello que dise-

ñamos, y en permanente articulación con las decisoras en nuestro caso, ya que nosotras estamos ubicadas en la estructura dependiendo directamente de la Unidad Ministra, con lo cual estamos en permanente contacto de ida y vuelta con el área de gabinete. Si bien somos un equipo interdisciplinario y totalmente técnico, quizás mi rol es de ser este nexo con lo político y se va aprendiendo tanto de un ámbito como del otro.

- Eray Arce (Fiscalía de Estado): Un comentario sobre esto de las capacidades que se fue planteando y me parece muy interesante, nosotros lo hicimos con algunas expertas y expertos en gestión Pública, que es "tomar por asalto" a la herramienta del presupuesto. Eso es fundamental, nosotros/as hicimos un intento de articular esto y realmente es muy difícil sin el desarrollo de las capacidades del propio equipo en esas temáticas. Eso lleva un tiempo de aprendizaje y de formación, y en nuestro caso hicimos el intento. No solo hay que trabajar en las capacidades de las áreas, con objetivos, con metas, con plazos, sino también con la asignación presupuestaria, que es un desafío para los equipos de planificación.

- Asistente al Conversatorio: ¿Pueden comentar un poco cómo aparece esa cuestión del presupuesto?

- María Bonicatto: El desarrollo conceptual que hace Carlos Matus de la planificación estratégica situacional y de las herramientas de alta dirección para la planificación en organizaciones públicas incluye el presupuesto como una herramienta central para pensar la planificación. De hecho, el sistema presupuestario argentino está tomado conceptualmente de un libro que escriben Matus, Makón y Arrieche (1979) que era en la década de 1990, cuando cambia la Ley de Administración Financiera, el subsecretario de Presupuesto de la Argentina.

Entonces, tenemos en nuestro país la lógica presupuestaria con los conceptos para poder hacer esta vinculación. Nos hemos quedado solo con la mitad de la película y hasta que no completemos la totali-

dad de la película, no vamos a poder estar hablando de planificación estratégica situacional. Porque para Carlos Matus, el plan es el presupuesto. Desde ahí por lo menos, desde las áreas de planificación, empezar a instalar en la agenda que hasta que no nos metamos con las cuestiones presupuestarias, no vamos a estar haciendo planificación. Porque lo peor que podemos aceptar es que la planificación sean documentos bonitos que nos piden los ministros o las ministras para presentar en algún lado. El presupuesto es un pendiente para completar la idea de planificación si estamos pensando en esta idea de lo situacional y lo estratégico.

María Laura Pagani

Creo que ya se respondieron todas las preguntas. Este encuentro con tres áreas de la administración pública provincial fue muy productivo, da cuenta del interés sobre este tipo de actividades.

Los y las invitamos a mirar la página web de la Asociación (https://aaeap.org.ar/), donde hay distintas publicaciones y videos con las conferencias de los últimos Congreso[s] de Administración Pública[5] y podemos identificar otras experiencias sobre planificación y temáticas de interés de la gestión estatal.

Referencias bibliográficas

Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL / Naciones Unidas.

Kusch, R. (1962). *América profunda*. Hachette

Matus, C., Makón, M. y Arrieche, V. (1979). *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Provincia de Buenos Aires. Fiscalía de Estado. *Plan Estratégico (2016-2020)*. https://www2.fepba.gov.ar/plan-estrategico-2016-2020-3/

[5] https://www.youtube.com/aaeap

Gestionar diversidades: Logros y desafíos en la gestión de cultos en la Provincia de Buenos Aires[1]

Agustina Quiroga, Juan Ignacio Torreiro, María Pilar García Bossio y María Laura Pagani

Presentación

María Laura Pagani

Esta charla se da en el marco del proyecto de investigación que viene desarrollándose en la Facultad de Humanidades [y Ciencias de la Educación] desde hace ya varios años, y que actualmente se llama "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)". Venimos identificando que en los estudios de las políticas públicas hay una vacancia sobre trabajos que tengan como objeto de estudio el recorte provincial, y es por ello que decidimos enfocarnos en este alcance territorial. Para muchos y muchas integrantes del proyecto también es nuestro objeto de trabajo, ya que es un grupo interdisciplinario, no solamente de graduados y graduadas de sociología, sino que también tenemos integrantes de otras disci-

[1] El presente capítulo reúne los intercambios generados en ocasión del desarrollo de un conversatorio que tuvo lugar el 22 de septiembre de 2023 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Este documento es una edición realizada a partir de la transcripción de la desgrabación del encuentro (disponible en https://www.youtube.com/watch?v=YREGlVmF9nM).

plinas, que además de ser docentes también trabajan en el Estado provincial.

La idea del proyecto es tender puentes, acercar el mundo académico al mundo de la gestión, y creemos que no podemos estudiar las políticas públicas sin tener en cuenta la perspectiva de quienes gestionan, sin invitar, sin acercarnos y mantener este intercambio con quienes diseñan e implementan las políticas y, también, sus saberes y trayectorias. En este proyecto abordamos distintas políticas públicas. Una de ellas son las políticas sobre religión, pero también abordamos otro tipo de políticas, como las políticas culturales, las políticas de empleo público y algunas cuestiones también transversales que tienen que ver con la gestión, como la participación ciudadana, la introducción de tecnologías, etcétera. Este proyecto también se inscribe en el programa de investigaciones sobre Estado y políticas públicas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Introducción a la temática

María Pilar García Bossio

Para iniciar, la idea es presentar algunos datos sobre gestión de [la] diversidad religiosa en la provincia de Buenos Aires, que es un tema poco conocido quizás para los sociólogos y [las] sociólogas platenses, pero que ha tenido un crecimiento importante en estos últimos años. Y también agradecerle[s] a Agustina y a Juan, tanto Agustina como yo hemos egresado de la Facultad de Humanidades, así que también es siempre una alegría volver.

Vamos a empezar dando algunos datos sobre diversidad religiosa en la provincia de Buenos Aires, para saber de qué estamos hablando cuando hablamos de diversidad, y sobre todo para poder entender justamente los logros y los desafíos que tienen tanto Agustina como Juan Ignacio para gestionar. Los presento brevemente: Agustina Quiroga

es Directora provincial de Relaciones con la Comunidad[2], Juan Ignacio (Juano) Torreiro es Director de Cultos.

El título de este encuentro es *Gestionar diversidades*, porque pensamos también un poco en esta lógica, en una sociedad cada vez más plural, la diversidad religiosa es otra de las diversidades que emergen en la sociedad y, por tanto, el Estado tiene que empezar a dar respuesta más articuladamente a una diversidad que es preexistente en el país, pero que empieza también a pedirle al Estado que haga cosas con eso.

Entonces, nada más algunos datos muy breves sobre Estado y religión. ¿En qué creemos en Argentina? como una primera pregunta. En general, hay una especie de mito de la "nación católica", de que Argentina es un país católico o de una raigambre católica (Frigerio, 2018). Eso tiene una parte de verdad en la medida en que, desde que el Estado-nación se constituyó, la Iglesia católica fue un elemento importante en la estructura estatal, sobre todo en las primeras décadas de la constitución del Estado (Di Stefano, 2011). Sin embargo, siempre existió diversidad religiosa, tanto la preexistente a la colonia, en los pueblos originarios, como la diversidad que vino con la inmigración, como otra diversidad que se va gestando en el propio territorio nacional (Bianchi, 2009). Entonces, si bien hay una especie de cultura política que asocia bastante Estado y catolicismo (Esquivel, 2017), existe diversidad un poco desde siempre.

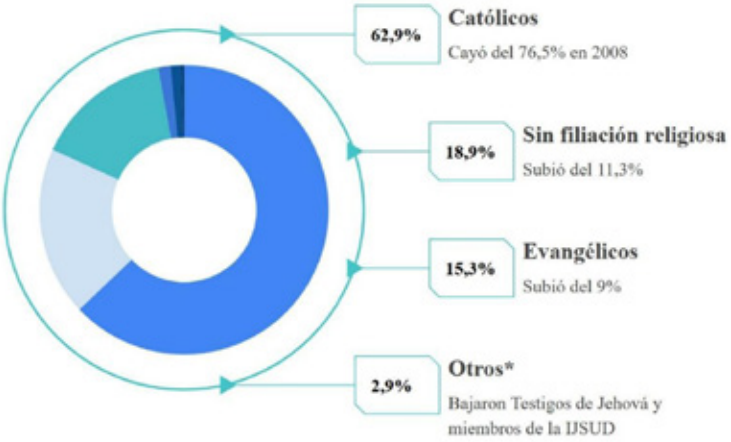
Tenemos un problema para conocer esa diversidad, que es que no hay análisis cuantitativos nacionales sobre presencia religiosa realizados por el Estado. Hay datos realizados por académicos —ahora vamos a ver algunos de ellos—, hay algunas organizaciones internacionales que tienen datos, pero ni el censo ni la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) preguntan sobre diversidad religiosa desde 1960. Esto hace

[2] La Directora provincial mencionada ocupó el cargo en el momento de la realización del Conversatorio. Posteriormente se produjeron cambios en la estructura organizacional y también cambiaron las autoridades.

que los datos que tenemos sean datos generales, pero que no nos permitan introducirnos en algunos datos particulares, por ejemplo, qué pasa con la provincia de Buenos Aires.

El CEIL-CONICET ha realizado dos instancias de encuestas de alcance nacional sobre presencia religiosa en Argentina, una en 2008 (Mallimaci, 2013), la otra en 2019 (Esquivel e Irrazábal, 2020), y muestran que hay una mayoría de la población que se reconoce como católica; un reconocimiento creciente como sin filiación religiosa, que incluye ateos, agnósticos, gente que dice que no tiene religión; una creciente presencia evangélica y un 2%, 3% de otras religiones (**Gráfico 1**). Tanto Agustina como Juano nos van a contar que esas religiones después en el territorio emergen mucho más que lo que pasa en las encuestas a nivel nacional.

Gráfico 1. Identificación religiosa en Argentina (2019)

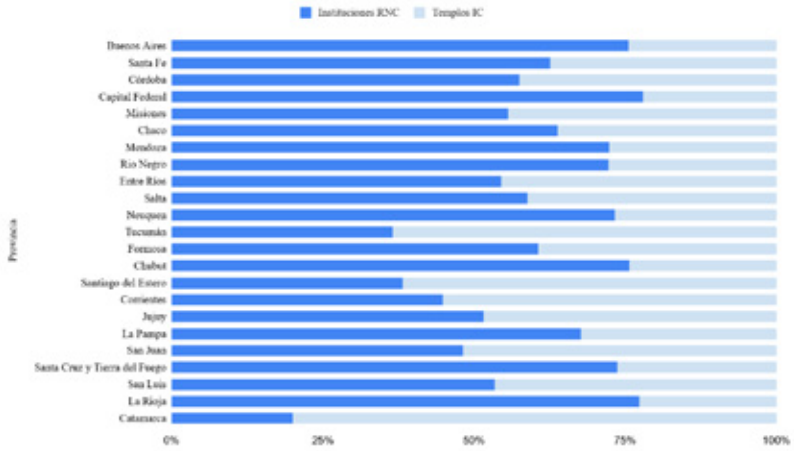


Fuente: Elaboración propia a partir de Esquivel e Irrazábal, 2020.

Otra forma de ver estas presencias es a partir de la inscripción en el espacio público, es decir, cuántos lugares de culto hay de cada religión. La Iglesia católica tiene ese dato producido por la propia ins-

titución: en todo el país hay alrededor de 13.700 iglesias. De las otras religiones, que es un dato que tiene sus complicaciones, porque siempre es muy difícil actualizarlo (que es el dato del Registro Nacional de Cultos, que voy a mencionar brevemente), pero que en el país hay casi 25.500 lugares de culto inscriptos, o sea, reconocidos por el Estado como tales, en todo el territorio nacional.

Gráfico 2. Presencia religiosa en el territorio: Lugares de culto católicos y no católicos por provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro Nacional de Cultos y de la Guía Eclesiástica de la Agencia Informativa Católica Argentina.

Si vemos el **Gráfico 2**, podemos apreciar en celeste claro la presencia de la Iglesia católica y en azul las instituciones en el Registro Nacional de Cultos. ¿Cómo se regula a gran escala y dónde se inserta el trabajo que hacen Agustina Quiroga y Juano Torreiro?

La Constitución Nacional tiene el sostenimiento de la Iglesia católica en el artículo 2, que no tiene nada que ver con la cantidad de católicos que hay, sino básicamente con una relación institucional; y la libertad de culto asegurada por el artículo 14 para todos los habitantes

del suelo argentino, el [artículo] 20 para los extranjeros. También hay una distinción en la personería jurídica, que divide también a la Iglesia católica con personería jurídica pública, es decir, que está al mismo nivel legal que cualquier otro organismo del Estado, y esto es interesante porque quedó así en la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación en 2015; y la diversidad religiosa como persona jurídica privada, hay una persona jurídica religiosa a ser reglamentada, pero todavía estamos esperando a ver qué pasa con el artículo 148 inciso e[3] del Código.

Y, a nivel estatal, los tres niveles de gobierno tienen oficinas que se encargan específicamente de la relación entre religiones y Estado. A nivel nacional está la Secretaría de Culto de la Nación, un dato que es interesante es que pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, lo que también habla un poco de que durante mucho tiempo la diversidad religiosa fue pensada como lo externo a la nación. Esta Secretaría tiene la Dirección de instituciones de vida consagrada católicas; en el caso de la Iglesia católica sus parroquias no tienen que inscribirse porque son parte de la persona jurídica pública; y la Dirección del Registro Nacional de Cultos. Este Registro es muy debatido por muchos motivos, sobre todo porque si bien existen algunos antecedentes previos, el Registro como lo conocemos hoy es de la Ley N°21.745/78 de la última dictadura cívico-militar, lo que es complejo. Si bien si uno lee la letra de la ley es bastante amplia, le da cierta discrecionalidad al Estado para decidir qué religiones pueden practicarse o no. Hoy por hoy, si una religión no está inscripta en el Registro, no es ilegal,[4] pero sí es cierto que para ciertas relaciones

[3] Está siendo reglamentado en algunas localidades del país.

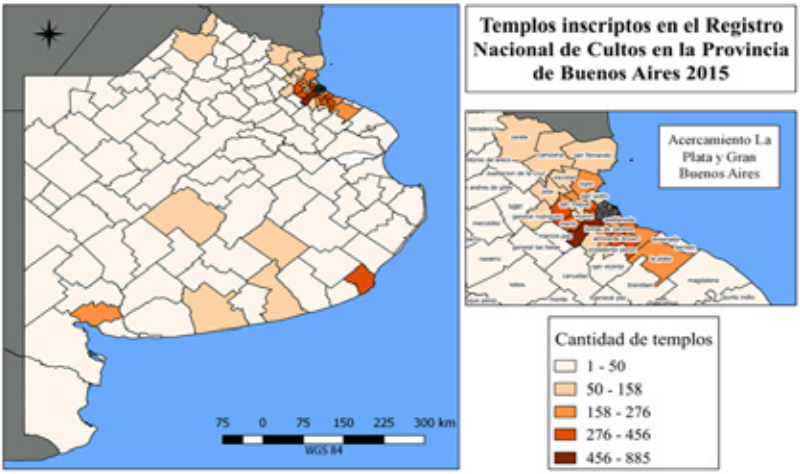
[4] En el sentido de que no es ilegal la práctica de la religión (por estar amparada en el artículo 14 de la Constitución Nacional) aunque sí puede tener problemas con el lugar de culto por no estar inscripto. El alcance del poder de policía del Estado para clausurar un templo o lugar de culto no inscripto no es del todo claro, y cambia según el nivel de gobierno que deba sancionarlos.

institucionales necesita la inscripción, y eso ha generado muchas veces bastantes complejidades.

A nivel provincial existió una Dirección de Cultos de distintas maneras desde la década de 1990; actualmente pertenece a la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad. Luego existen direcciones de culto municipales, hay en alrededor de unos 40 municipios, de los 135 de la provincia de Buenos Aires. Es decir, son pocos. Cuando empecé a estudiarlos en 2016 eran unos 10. Así que, si uno piensa en la trayectoria, han crecido mucho, pero son todavía pocos a nivel provincial. Y ahí también —después van a contarlo— hay una cuestión sobre la autonomía municipal y la relación con las direcciones provinciales y nacionales. Y luego, bueno, la Dirección General de Cultos de Ciudad de Buenos Aires es un lugar medio híbrido, como lo es la Ciudad, pero mantiene diálogos con las otras direcciones.

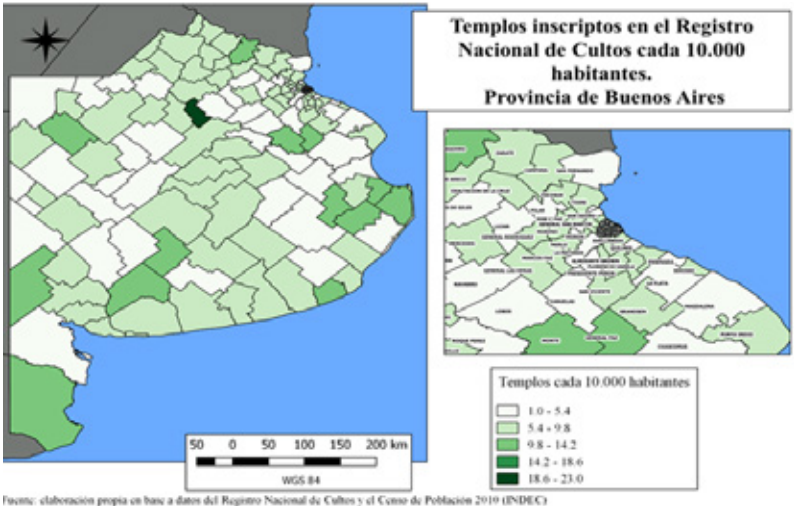
¿Qué pasa específicamente en la provincia de Buenos Aires? ¿Sobre qué regulan o sobre qué gestionan —más que regular, gestionar— los directores de culto acá? La provincia tiene el 25% de las iglesias católicas del país y 19 de las 72 instituciones eclesiásticas entre diócesis, arquidiócesis y demás, y tiene algunos de los lugares de culto más relevantes para esa identidad de cultura católica, entre ellos la Virgen de Luján, que ahora en septiembre es la peregrinación, que siempre también implica una movida para [la] provincia. Y después, en términos de diversidad religiosa, si tomamos de nuevo como referencia las inscripciones en el Registro, vemos que la mayoría de las inscripciones del Registro están en la provincia de Buenos Aires; concentradas, en general, en las localidades que tienen más población (**Figura 1**). Sin embargo, si nosotros hiciéramos un cálculo entre cantidad de habitantes por localidad y cantidad de inscripciones, vemos que hay localidades que no tienen tanta población que tienen muchas inscripciones por cada 10 mil habitantes. Eso habla también de que hay una concentración de inscripciones que muestra un panorama bastante diverso (**Figura 2**).

Figura 1. Número de templos inscriptos en el Registro Nacional de Cultos por municipio bonaerense



Fuente: Elaboración propia según datos del Registro Nacional de Cultos (2015).

Figura 2. Número de templos inscriptos en el Registro Nacional de Cultos cada 10 mil habitantes por municipio bonaerense



Fuente: elaboración propia en base a datos del Registro Nacional de Cultos y el Censo de Población 2010 (INDEC)

Fuente: Elaboración propia según datos del Registro Nacional de Cultos (2015) y Censo de Población (2010) (INDEC).

Si vemos las inscripciones específicamente en la provincia, hay presencia de muchísimas religiones, la mayoría de las inscripciones son evangélicas, tanto de lo que nosotros llamamos protestantismo histórico como pentecostales. Pero hay religiones de matriz africana con una inscripción bastante alta, lo que es significativo para la dificultad que tienen estas religiones para inscribirse (debido, fundamentalmente a que los requisitos para la inscripción suelen solicitar a las religiones que cumplan con los estándares de la forma iglesia, con libros sagrados y formaciones que no siempre coinciden con las formas de religiones más antiguas). Luego judaísmo, islam, y la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), y demás.

Tabla 1. Total de inscripciones en el Registro Nacional de Cultos de templos en la provincia de Buenos Aires desagregado por grandes grupos religiosos

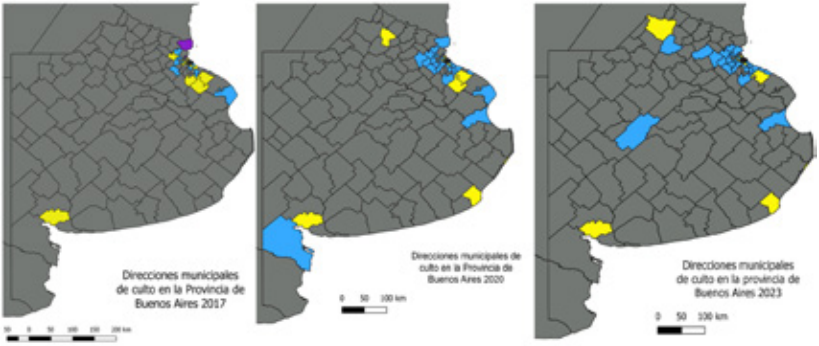
Inscripciones en el RNC en la provincia de BA	Total	Porcentaje
Protestantes históricos	243	2,45
Evangélicos	7478	75,42
Otras religiones cristianas	431	4,35
Religiones de matriz africana	419	4,23
Testigos de Jehová	406	4,09
Espiritismo	292	2,95
Adventistas	231	2,33
IJSUD (mormones)	209	2,11
Otras religiones	113	1,14
Budistas	28	0,28
Nueva Era	24	0,24
Iglesia ortodoxa	23	0,23
Judaísmo	16	0,16
Islam	2	0,02
Total	9915	100,00

Fuente: Elaboración propia según datos del Registro Nacional de Cultos (2019).

También es importante remarcar que hay una gran cantidad de prácticas de religiosidad popular y de creencias que no están institucionalizadas, entonces que no van a ser motivo directo de la gestión estatal, pero que están y que también muchas veces es necesario articularlas.

Para mostrar un poco qué pasa con las direcciones municipales, como les decía, fíjense que el mapa (**Figura 3**) que muestra la evolución desde 2017, cómo ha crecido la cantidad de direcciones, sobre todo en el conurbano bonaerense.

Figura 3. Evolución de las direcciones municipales de culto en municipios bonaerenses (2017 a 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos municipales.

Para finalizar esta primera parte, hay al mismo tiempo experiencias de diálogo interreligioso interesantes en el país, que también dan cuenta de esa diversidad. En Argentina hay un diálogo ecuménico, es decir, entre las religiones cristianas de muy largo alcance, muchos relacionados también con la defensa de los derechos humanos desde la última dictadura cívico-militar, pero también hay otras instituciones y otras mesas de diálogo interreligiosas, algunas organizadas desde el Estado, otras autoconvocadas. Un hito allí fue un encuentro muy grande que hizo la Conferencia Episcopal Argentina en la Catedral de Buenos Aires durante la pandemia, que fue bastante impresionante,

porque fue uno de los eventos que más representó la diversidad religiosa en Argentina; había gente de casi todas las religiones.[5] Y para mencionar, ya que estamos en La Plata, la ciudad tiene una Mesa de Diálogo Interreligioso, que es autogestionada, pero que tiene mucho diálogo con el Estado, y que ha participado en varias de las actividades que ha organizado Provincia.

La gestión de cultos

Agustina Quiroga

Para empezar, nos gustaría explicarles dónde estamos, en qué porción del Estado provincial estamos ubicados. Fundamentalmente para que entiendan también en función de esto, cuáles son nuestros lineamientos políticos. Nosotros somos parte del Poder Ejecutivo, por lo tanto, en todas las políticas públicas o en las definiciones que tomamos hay posicionamiento claramente político. Entonces nos parece importante señalar eso para empezar.

Pertenecemos al Ministerio de Jefatura y Gabinete de Ministros, a la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales. Esa Subsecretaría, que conduce Mario Oporto, tiene dos direcciones provinciales, una que es la de Planeamiento y Cooperación Internacional, que lleva todo el trabajo internacional, y la otra, que sería la pata institucional, es la que yo conduzco actualmente, que es la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad. De esta Dirección Provincial, hay tres direcciones de línea: la Dirección de Relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Dirección de Cultos, y la Dirección de Relaciones con las Empresas y Organizaciones de los y las Trabajadores/as.

Esto lo cuento porque en realidad en la gestión se entremezclan las cuestiones constantemente, y nosotros y nosotras tenemos una

[5] Encuentro Ecuménico e Interreligioso a la luz de *Fratelli Tutti*: "Las Religiones al servicio de la Fraternidad en el Mundo". (25 de noviembre de 2020). https://www.youtube.com/watch?v=MqBp_S5Fvis&t=4s

perspectiva bien comunitaria en términos de concepción política. Es decir, tomamos y retomamos el concepto de "comunidad organizada", que nos parece que es un tema y un concepto que ha aportado mucho a la gestión y a una concepción, digamos, de la política. Por otro lado, plantearles tres definiciones que tuvimos, o que tuvo sobre todo el subsecretario, y que nosotros obviamente acompañamos y compartimos, que tiene que ver con una lógica a la hora de construir y de gestionar.

Una cuestión es esta, la concepción de la "comunidad organizada", frente a las lógicas más individualistas, o frente a las lógicas [en las] que el Estado lo es todo, nosotros realmente creemos que las organizaciones tienen sus propias dinámicas, aportan, construyen, sostienen, sobre todo sostienen. Y a lo largo de todo el tiempo, a veces interactúan con el Estado, pero estemos o no, siguen sosteniendo y tejen trama social.

Hace años que las iglesias no solo desarrollan políticas en relación a los cultos, lo que tiene que ver con lo espiritual, sino también mucha acción social y política social. Por lo tanto, para nosotros es importante reconocer con relación a este aspecto de la comunidad, reconocerles también esa acción, que además se vio en la pandemia con mucha fuerza.

Otro eje que nos ordena es la cuestión territorial. Nosotros tenemos 135 municipios en la provincia y tuvimos una definición política de ser respetuosos y respetuosas con los territorios. A la hora de pensar las políticas públicas, los programas, los subsidios, o lo que exista a la hora de gestionar, hablamos con los municipios. Sea cual sea el color de ese municipio. Nos parece, si hay una construcción territorial, tratar de, en la medida de lo posible, sentarnos en este caso con el director de Cultos o la directora de Cultos, y reconocer que el territorio ellos lo conocen, entonces nosotros desde la provincia acompañamos y fortalecemos obviamente aquello con lo cual nosotros y nosotras estamos de acuerdo.

Una tercera definición, que en este contexto me parece que hay que poner en valor, que fue articular desde el día uno, sobre todo en la gestión de cultos, con quienes producen ciencia en nuestro país, y específicamente con los trabajadores y las trabajadoras de CONICET. Eso fue una definición, también política, por dos razones. Una, porque reivindicamos al CONICET, sobre todo en tiempos en que tenemos que escuchar barbaridades discursivas, sobre todo en campaña electoral, pero nos parece muy importante que el Estado produzca ciencia; y no solo ciencia llamada "dura", sino sobre todo ciencia social, que ayuda a generar mejores prácticas a la hora de gobernar y de pensar las políticas públicas. Entonces nos parece muy importante, por lo menos en este contexto, ponerlo y traerlo sobre la mesa. Segundo, porque nuestra gestión fue corta, o es corta, todavía no terminó, pero estamos por terminar.

Nosotros asumimos en un cambio que hubo en Jefatura de Gabinete, entonces tuvimos dos años, nuestro plan de acción fue bianual. Rápidamente, por lo menos lo que me pasó a mí, fue meterme en el mundo de cultos. Entonces, automáticamente nos pusimos en contacto, sobre todo con compañeros y compañeras, investigadores e investigadoras que sabemos que vienen trabajando en la temática, los leímos, los estudiamos y los convocamos periódicamente. De hecho, van a ver que creamos un Consejo Provincial de Culto donde sentamos como asesor[es] permanente[s] a representantes del CONICET.

Imagínense que, en una gestión de dos años, si yo tengo que ponerme a investigar, me implicaría no poder gestionar, por lo tanto, me parece que es muy importante esta articulación que al principio también señalaba María Laura. El Estado así toma las investigaciones de las ciencias sociales y las hace parte de la gestión. Todos estos datos que Pilar señaló nos parecen muy importantes, nos nutren, nos ayudan a pensar, y de hecho todo el tiempo los llamamos para pensar en nuestros proyectos. Tenemos muchas ideas, pero bueno, es impor-

tante y nos parece importante, poner sobre la mesa esto que es constante, nuestro trabajo junto a CONICET.

Cuando asumimos en noviembre de 2021, contábamos con menos direcciones de Culto, por supuesto que, como verán, hay un gran peso del conurbano y con el correr del tiempo tuvimos una política de fomentar y de promover la organización de direcciones de Culto en los municipios. Actualmente contamos con este tipo de dependencias en 37 municipios: Almirante Brown*, Avellaneda, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Bolívar*, Castelli*, Ensenada, Escobar*, Exaltación de la Cruz*, General Pueyrredón, Hurlingham, Ituzaingó*, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pergamino*, Pilar, Pinamar*, Quilmes, General Rodríguez*, Salto*, San Andrés de Giles*, San Martín, San Vicente*, Tigre*, Tres de Febrero, Varela, Vicente López*.

Juan Ignacio Torreiro

De este listado, las que están resaltadas con un asterisco son las direcciones, subsecretarías o coordinaciones que se fueron creando dentro de nuestra gestión. Al empezar a hacer actividades de la gestión provincial, los municipios empezaron a ver, bueno, hay que armar una oficina de Culto y llamaron a la Dirección de Culto. A medida que fuimos armando actividades en cuanto a los municipios, los municipios se empezaron a dar cuenta que era importante, eso también es una cosa que hacíamos, remarcar a los funcionarios y las funcionarias de los municipios que era importante tener una oficina de Culto. También si los municipios ven que la provincia les está ofreciendo trabajar y hacer cosas en conjunto, para los municipios era importante tener una oficina de Culto. Entonces se crearon 14 oficinas de Culto desde que estamos nosotros, ya sean coordinaciones o direcciones de Culto. Incluso, por ejemplo, Loma[s] de Zamora y San Martín pasaron a ser subsecretaría[s], van creciendo en la escala del organigrama municipal.

Promoción del diálogo interreligioso

Agustina Quiroga

Esta es una de las líneas de trabajo, que nosotros denominamos promoción del diálogo interreligioso. Lo que hicimos fue, fundamentalmente, reunirnos con las distintas religiones que tienen lugar en la provincia de Buenos Aires. Impulsamos un primer Foro Interreligioso que lo hicimos en 2022, y este año hicimos (2023), el Segundo Foro interreligioso. El primero fue en La Plata y, el segundo, en Quilmes.

En estos foros, en general lo que promovemos es que haya debate y comisiones de debate entre los y las asistentes, desde el cual hay conclusiones, y con esas conclusiones nos nutren para diseñar y pensar políticas públicas. Por supuesto que aparecen demandas que son constantes, entre ellas la reglamentación del artículo 148 del Código Civil, que tiene que ver con que las iglesias evangélicas puedan obtener su personería jurídica sin tener que convertirse en asociación[es]. De hecho, ello está establecido en el Código Civil de esta manera, pero no está reglamentado. Lo que para nosotros fue bastante importante porque a partir de estos foros entendimos un poco la demanda, entendimos que ellos nos dicen "nosotros somos una entidad religiosa, no somos una asociación civil". Hay que poner, por ejemplo, figuras de una asociación civil: presidente, vocales, tesoreros. Y ellos nos dicen "nosotros somos otra cosa", entonces sienten que se tienen que "disfrazar" para tener un reconocimiento por parte del Estado de una cosa que no son. Imagínense que hasta en un momento le[s] pedíamos cupo de género. La entidad religiosa tenía que ver cómo encajaba en algo que consideraba que no los representaba.

Juan Ignacio Torreiro

Imagínense también una congregación de hermanas, todas mujeres, no hay equidad de género ahí, pues son todas mujeres. De un lado o del otro, digamos, no se podía. Entonces, por eso está bueno que, como en el artículo 148 del Código Civil, las instituciones que

se van a registrar pueden inscribirse como entidades religiosas y no como asociaciones civiles. Ahora eso se está trabajando para que sea realmente para la IGJ (Inspección General de Justicia) y también la provincia DPPJ (Dirección Provincial de Personas Jurídicas).

Agustina Quiroga

También mantuvimos distintas reuniones con los distintos cultos, actividades que nos fuimos encontrando y articulando. La verdad que para nosotros cada reunión ha sido un aprendizaje, porque nos cuentan no solo la parte de sus prácticas religiosas, y vamos conociendo un poco ese mundo, sino a su vez las demandas que tiene específicamente cada actor, porque son obviamente actores sociales.

Juan Ignacio Torreiro

Vamos participando en las actividades de las comunidades que nos invitan para acompañar como Estado, presenciar actividades que son importantes. Con la Iglesia católica, hubo ordenaciones de nuevos obispos, hace poquito tuvimos la de La Plata. También con la Virgen de Copacabana, que es la patrona del pueblo boliviano y hubo una actividad en Morón, que fueron miles y miles de personas en la Catedral, toda la comunidad boliviana de dicha localidad. Otra actividad fue la del aniversario del papa Francisco, en la Conferencia Episcopal, que nos invitaron y fueron representantes de distintas instituciones. También una actividad por la memoria de derechos humanos, que fue el aniversario de los padres palotinos, que fueron asesinados el 4 de julio de 1976 con la dictadura militar. Distintas actividades que nos van invitando las instituciones católicas y vamos participando, acompañándolos.

También con actividades de la comunidad evangélica. Las dos más importantes instituciones que aglutinan a las iglesias evangélicas a nivel nacional. Una es FAIE, que es la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas, que son las iglesias históricas, el protestantismo que

llegó a los inicios del siglo XX y con las comunidades que venían de afuera y que se fue instituyendo en la Argentina; y después ACIERA (Alianza Cristiana de las Iglesias Evangélicas de la República Argentina), que es la otra institución, que son más iglesias, pentecostales.

Agustina Quiroga

Es importante aclarar que una cosa es cuando nosotros hablamos con la Iglesia católica, que es una organización vertical, en cambio el mundo evangélico tiene una organización mucho más horizontal, o asamblearia. De hecho, la representación de ACIERA no es única, sino que hay un comité. Por lo tanto, cada vez que hacemos una actividad con evangélicos o evangélicas, o con pastores y pastoras, tenemos que, por ejemplo, tener cuidados y llamar a todas las federaciones, también incluimos acá a FECOPEBA, que es la Federación de Consejos Pastorales Evangélicos de la Provincia de Buenos Aires, porque tienen una dinámica que es distinta, y que el Estado también tiene que comprender que es otra dinámica, que es mucho más horizontal en algún punto, entonces hay que agilizar los mecanismos de diálogo.

Juan Ignacio Torreiro

En La Matanza, por ejemplo, hay una propia federación llamada JUCOPAM, que son más de 2 mil iglesias solo de La Matanza. Es otra institución. A diferencia de, por ejemplo, la Iglesia católica, que tiene la Conferencia Episcopal Argentina. También visitamos el Centro Islámico de la República Argentina (CIRA). Esto es la parte de los musulmanes, la comunidad musulmana en Argentina, y que participamos de diferentes actividades que se hacen en el año. Fuimos a la celebración de Iftar[6] en Cancillería, vamos en el mes del Ramadán, a hacer una celebración donde rompen el ayuno, y se hace en Can-

[6] El Iftar es la comida que rompe el ayuno en el mes sagrado musulmán del Ramadán, después de la puesta del sol. Se trata de un momento especial para compartir con la familia y la comunidad, además de ser un momento de reflexión y agradecimiento.

cillería, y vamos a representar a la provincia de Buenos Aires en esa actividad. Como también fuimos a otras actividades que se hacen en el Centro Islámico, y también a la presentación de una película que se hizo en el INCAA, en el Gaumont, *Los constructores de la Alhambra*, que es la historia de la Alhambra de Granada, que la hicieron los musulmanes, y es muy muy buena la película. Como la construcción que tiene que ver con la religión y con su pueblo.

Agustina Quiroga

En relación al CIRA, nosotros acompañábamos a las relaciones institucionales, pero también tenemos reuniones y vemos, y hay una demanda histórica del mundo musulmán en Argentina, frente al relato hegemónico que ha sido Argentina, país católico, ¿no? Ellos nos dicen, "nosotros tenemos toda una historia de que vinimos en los barcos, estuvimos también en la conquista, trajimos nuestras prácticas, nuestras creencias". No hay reconocimiento histórico en relación al mundo musulmán en nuestro país. Tampoco tienen datos, que también, puede ser un tema para que CONICET lo tome, porque quieren hacer un censo, o saben que en algunas localidades de la provincia de Buenos Aires hay musulmanes, pero bueno, tampoco está sistematizado ese dato. Tienen, sobre todo, algunos referentes históricos que lo conocen por un relato más oral, pero bueno, están en un proceso de esa búsqueda, porque hoy por hoy sin datos y sin comunicación, a veces no se conoce. Hay que dar a conocer un poco la historia de los musulmanes acá.

Juan Ignacio Torreiro

Hay un programa de la televisión pública de los musulmanes los domingos a las 7 de la mañana y en YouTube lo pueden seguir, los domingos a las 7am. Se llama *El Cálamo*, donde muestran todo lo que hacen los musulmanes en Argentina.

Con la comunidad judía también hemos participado en actividades. Acá en La Plata está AMIA (Asociación Mutual Israelita Ar-

gentina), donde nos han invitado a distintas actividades, y también fuimos a la comunidad judía el Seminario Rabínico Latinoamericano "Marshall Meyer", que cumplió el 60 aniversario. Hemos hecho mucha intervención con el rabino, el presidente del seminario, que es donde se forma una parte de los judíos, de los rabinos, se forman en el seminario rabínico. También fuimos a participar del 27 aniversario de su muerte [la de Marshall Meyer]; y también del aniversario del atentado a la AMIA. Fuimos participados en esos espacios. Tenemos una constante actividad con ellos, muy buena relación acá en La Plata con Agustín, que es seminarista y se está preparando para ser rabino.

Acción interreligiosa juvenil, discriminación y educación

Agustina Quiroga

Otra línea de trabajo es la que hicimos con Juventudes. Creamos, junto a la Dirección Provincial de Juventudes, que pertenece al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de provincia de Buenos Aires, una mesa interreligiosa de Juventudes, donde vienen jóvenes de los distintos cultos y donde hicimos distintas propuestas o actividades.

Una de ellas fue el Ceibo de la Paz, que terminamos plantándolo en la Gobernación, que tuvo que ver con que este ceibo recorrió las distintas comunidades, y se realizó un video comunicacional, para dar a conocer las prácticas religiosas que cada uno de ellos y ellas hacían. A su vez hay una línea de trabajo con jóvenes, o sea, con juventudes, pero también desde cultos en general, a partir de una encuesta de CONICET (Mosqueira, Barron y Esquivel, 2022),[7] donde comenzamos

[7] Esta encuesta fue producto de la primera cohorte de la Diplomatura en Diversidad Religiosa, Espacio Público e Interculturalidad de la Universidad de Buenos Aires, dirigida por Mariela Mosqueira. Se trató de una encuesta no probabilística en modalidad autoadministrada dirigida a personas de diversas comunidades de fe y, también, a personas sin filiación religiosa. Se realizó entre el 2 y el 23 de agosto de 2022 mediante la circulación de un cuestionario digital por redes sociales (Facebook, Instagram y WhatsApp). El relevamiento alcanzó los 1.012 casos.

a indagar en torno al tema de la discriminación por motivos religiosos en Argentina, que hay mucha, pero no está tan sensibilizado el tema. En el sentido común pareciera que no hay discriminación por motivos religiosos, entonces estamos tratando de iniciar una campaña de sensibilización o de visualización de esta problemática. E incluso, cuando lo hablamos con los distintos jóvenes, una cosa lo planteaba el CIRA, los musulmanes, los evangélicos que también lo sufren mucho, o los chicos de afroumbandas, pero incluso los y las jóvenes de la Iglesia católica nos planteaban que se sentían discriminados, por ejemplo, que están estudiando en la universidad, en la facultad, y que se sentían a veces en un mundo tan secularizado, o tan, digamos, distante del mundo o de la práctica religiosa, que ellos también se sentían muchas veces discriminados. Lo traigo, porque uno piensa que un católico se siente menos discriminado, y los propios jóvenes lo planteaban, sobre todo en sus lugares de estudio, un sentirse discriminados, etiquetados.

Juan Ignacio Torreiro

Sí, según el estudio, seis de cada 10 personas que practican una religión en Argentina se sintieron a veces en discriminación religiosa.

Pilar García Bossio

Aparte esa encuesta alcanzó, por su modalidad, fundamentalmente a minorías religiosas, entonces es interesante también porque al no tomar, al tener gran parte del universo que se encuestó de minorías religiosas, permite también amplificar ese problema para tenerlo en cuenta, que quizás en el total de la población, las encuestas en el trabajo que hace el INADI (2014a, 2014b, 2022), por ejemplo, suele aparecer la discriminación religiosa pero bastante abajo en el ranking de discriminación.

Agustina Quiroga

Estos jóvenes estuvieron a cargo del cierre del foro. Lo armaron, hicieron una propuesta, un trabajo, los hicimos realmente parte. En rela-

ción con esto de la discriminación, nosotros sabemos que muchas veces sucede a partir de prejuicios y de desconocimientos. Entonces presentamos un proyecto de ley que cuando sesione la provincia, esperemos que lo aprueben, que es para declarar el Día de la Libertad Religiosa en la provincia de Buenos Aires, y que ese día se trabaje en las escuelas.[8]

El proyecto contempla que la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia tome ese día y se empiece[n] a trabajar o abordar algunos contenidos. ¿Qué quiere decir esto? Que los y las estudiantes y los y las docentes, o quienes conforman a la comunidad educativa, sepan al menos que hay un ayuno en la comunidad musulmana, porque no se sabe, o cuáles son las fechas importantes, o qué es lo que le está pasando a ese estudiante o a esa estudiante con relación a su filiación religiosa.

Porque también consideramos que sobre todo que hay mucho desconocimiento con relación a estas prácticas, entonces decimos, bueno, quizás uno de los aspectos puede ser que en algunos contenidos vinculados a la construcción de ciudadanía empiece a aparecer las distintas religiones que conforman la comunidad argentina.

Juan Ignacio Torreiro

Los jóvenes, más que nada los afroumbandistas, que es una religión africanista, los chicos en la escuela, no dicen que son umbandas porque tienen vergüenza porque los discriminan sus mismos compañeros, entonces nos pareció muy grave eso. El Día de la Libertad Religiosa se celebra en todo el mundo, es el 25 de noviembre, pero no hay una ley, no hay una ley nacional y tampoco de la provincia de Buenos Aires. Hay algunas provincias, cuatro provincias que tienen esa ley, nosotros queremos que la provincia de Buenos Aires tenga esa ley para que se recuerde que es un derecho humano, declarado por la ONU.

[8] Este proyecto de ley no llegó a ser sancionado. Puede consultarse bajo el expediente D- 2622/23-24- 0 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Formación de agentes estatales

Agustina Quiroga

Después otra línea de trabajo es un Seminario de Religión y Sociedad. Les cuento un poco la cocina de esto. Cuando nos reunimos con los directores y directoras de Culto ni bien asumimos, muchos de estos espacios institucionales en el conurbano eran ocupados por pastores y pastoras. Está muy bien, porque cada uno tiene su filiación, digamos, su vínculo, el culto, su religión, pero empezamos a notar que, en algunos casos, se les hacía difícil interactuar con otras religiones. Entonces, lo que decidimos fue generar un seminario dirigido a los agentes del Estado, es decir, a los directores y directoras de Culto y a los equipos de trabajo que quieran. Pero fundamentalmente para la formación de cuadros técnicos donde se entienda que más allá de la religión de cada uno o una, allí el rol que se ocupa y se ejerce es como agente del Estado. Entonces tenés que escuchar a todas las religiones, diseñar políticas que no sean discriminatorias, alojar las demandas de los otros y de las otras, ver cómo el municipio o el Estado da[n] respuesta.

Juan Ignacio Torreiro

Entonces con relación a eso hicimos varios seminarios o encuentros. El primer invitado fue el secretario de Cultos de Nación, Guillermo Oliveri, que contó un poco cuál es su trabajo. El segundo fue en el municipio de Malvinas Argentina[s], con la rabina Silvina Chemen, que también tiene una experiencia muy positiva de intercambio, ella como judía con los musulmanes y con católicos, contó sus experiencias y la importancia del diálogo interreligioso, con diferentes diversidades religiosas.

Agustina Quiroga

Incluso cuando la invitamos a Silvina, que es conocida por ser una rabina mujer que militó la ley de interrupción voluntaria del embarazo, salió en varios medios. Cuando nos dijimos, bueno, la vamos a

invitar para que nos forme, también empezamos a tener preguntas de algunos pastores de los municipios, "pero nos va a formar, nos va a generar lío". Y al final salió espectacular, pero bueno, también porque tensionamos un poco algunas miradas, que quizás están como más rígidas, en algunos espacios.

Juan Ignacio Torreiro

Silvina Chemen es representante de Argentina en G20; en el espacio de diálogo interreligioso representó a la Argentina. Ella y un sacerdote de la Conferencia Episcopal fueron las dos representantes de Argentina. Así que es una persona muy reconocida. Hace poquito estuvo en el Vaticano también con el papa Francisco. Está en la Comunidad Betel. Es muy buena. Para el tercer encuentro vino el arzobispo de La Plata en ese momento, Víctor Manuel Fernández, y nos habló sobre la fraternidad de las religiones, que es el capítulo ocho de la *Fratelli Tutti*, escrito por el papa Francisco. Y el cuarto seminario se hizo este año, donde convocamos al Centro Islámico de la República Argentina, vino uno de sus imanes, que es su líder religioso, y hablamos sobre el islam como parte de la identidad bonaerense. Contaron lo que decía Agustina, que muchas identidades que tenemos como argentinos provienen de los musulmanes. También hicieron referencia a lo que yo dije antes de la Alhambra y que muchas de las costumbres que trajeron los españoles acá, muchas palabras que tenemos nosotros en la vida común nacieron de los musulmanes.

Reconocimiento a las iglesias evangélicas

Agustina Quiroga

Otra iniciativa que tuvimos es que en la provincia hay una Ley, la N°14.974 de 2017, que reconoce el 31 de octubre el Día de las Iglesias evangélicas, entonces decidimos realizar un reconocimiento a pastores y a pastoras por sus trayectorias o acción social, que fue el primero que hubo en la provincia, que no dimensionamos el efecto.

Nosotros hicimos un encuentro, entregamos los reconocimientos, fue una cuestión híper emotiva. Era muy importante para estos pastores y pastoras que en la provincia reconocieran su labor, lo hicimos con una tanda de municipios, y ahora vamos a hacerlo con otra tanda de municipios, y cada municipio propone a dos personas.

Logística de eventos religiosos: Peregrinación a Luján

Agustina Quiroga

Esto tiene que ver con una acción que en la provincia se venía haciendo, pero de manera descentralizada, que es la peregrinación más importante, digamos, es la tercera más grande en América Latina, porque primero está la de México, después Aparecida en Brasil, y después en Luján, que es la peregrinación a pie a Luján, que ahora se hace el 30 de septiembre. Nosotros cuando asumimos notamos que esto sucedía, que la comisión organizadora le pide a Seguridad, le pide a Energía, le pide a Niñez, porque los chicos se pierden, le pide a Salud que aporte enfermeros, le pide agua a ABSA, casi todas las áreas del Estado. Pero no había una norma que lo regule. Entonces creamos una norma, la Resolución 1.469/2022 del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros (RESO-2022-1.469-GDEBA-MJGM), donde nosotros decimos la solicitud debe ser 60 días antes, con una nota, para que quede todo formal e institucionalizado. En ese sentido generamos, obviamente, una mesa interministerial donde nos reunimos con todas las áreas y planificamos. De hecho, ya lo hicimos ahora para la peregrinación del 30 de septiembre y armamos obviamente el clásico grupo de WhatsApp. El gobierno de la provincia le da apoyo porque el año pasado fueron 2 millones de personas, y se está esperando 2 millones y medio este año por las promesas que se hicieron por el Mundial, mucha gente va a caminar. No hay dimensión a veces, se ponen helicópteros, se ponen 20 ambulancias, muchos enfermeros y enfermeras y médicos, energía en donde hay un puesto, cortamos

las rutas, Niñez desde un enfoque de promoción y protección de los derechos de las niñeces, para evitar que si hay un chico perdido se vaya con la policía, generó todo un sistema de postas, les ponen una cinta identificadora para evitar eso. Obviamente es un acto masivo. Armamos la normativa, que la verdad que ya es el segundo año que la aplicamos, y funciona y organiza. También a la comisión organizadora le sirve porque tiene un interlocutor que es Jefatura de Gabinete que ayuda a que esto fluya de otra manera.

Juan Ignacio Torreiro

Para que vean el mapa del agua y la foto de Desarrollo Social que da fruta y da agua a la gente en los puestos de la caminata (**Figura 4**).

Figura 4. Mapa de asistencia de ABSA (Aguas Bonaerenses) a la peregrinación juvenil a Luján



Fuente: ABSA "48° Peregrinación Juvenil a Luján: ABSA dispondrá puestos de hidratación para los fieles" https://www.aguasbonaerenses.com.ar/noticia.php?id=1691

Agustina Quiroga

Tenemos la mesa interministerial y la misma normativa también da cuenta del trabajo con los municipios por donde pasa la traza de

la peregrinación y también articulamos con los directores de Culto de todos estos municipios.

Juan Ignacio Torreiro

El recorrido incluye Tres de Febrero, Ituzaingó, La Matanza, Morón, Merlo, Moreno, General Rodríguez y Luján. Y también hay otro grupo de WhatsApp donde están todos los directores de culto acompañando y asistiendo también a los puestos sanitarios que pone la Iglesia ahí en esos lugares. Todas las cosas que la gente no ve, van dos millones de personas, pero se hace todo un trabajo previo. Este domingo pasado, por ejemplo, hicieron todo el recorrido para ver si hay un pozo, si hay una obra, si andan las luces de noche. Todo eso se hace para que la gente camine tranquila. Que no pase nada.

Consejo Provincial de Cultos

Agustina Quiroga

Por la Resolución 2022-3.506-GDEBA-MJGM, creamos a partir del diálogo y del trabajo constante con los municipios y sus áreas de Culto el Consejo Provincial de Cultos por resolución del ministro Martín Isaurralde. Ahora hace poquito también lo que se pudo resolver o se creó por normativa es el reglamento de este Consejo. Acá lo que hacemos es invitar a los municipios a adherirse. O sea, todos participan, pero formalmente se adhieren, o con una ordenanza del municipio, o un decreto del intendente. Creamos una Secretaría General y después cuatro miembros asesores, donde ahí se sienta, una representante del CONICET, que es Mariela Mosqueira; un representante del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad; una compañera, que también es parte de la Subsecretaría, que trabaja migraciones, porque todo el tiempo Cultos, Migraciones y Colectividades están muy entrelazados; y un tercer miembro que representa el Instituto Cultural de la provincia.

Juan Ignacio Torreiro

Tuvimos dos sesiones, una en abril en La Plata y la segunda en junio en San Martín. Hay 13 municipios que ya se adhirieron al Consejo Provincial y este agosto pasado salió la reglamentación de cómo debe reunirse, cómo debe tratarse el Consejo Provincial. No hay otro Consejo así en el país, ni nacional ni provincial, de ninguna provincia. Es el primero en todo el país.

Articulación académica

Juan Ignacio Torreiro

Hicimos un encuentro en la Casa de la Provincia, en la Capital Federal, con el grupo que veníamos trabajando de CONICET de Sociedad y Religión, investigadores del CUIA (Consorcio Interuniversitario Italiano para Argentina) y también la Universidad de Turín de Italia que estudian el fenómeno de la diversidad religiosa, y eligieron la provincia de Buenos Aires como ejemplo del trabajo que se hace de la provincia con los municipios. Entonces fue un intercambio de ellos hacia nosotros, y de nosotros, de la provincia y de los directores de Culto de los municipios, contándoles nuestras experiencias a los investigadores de Italia y Argentina.

Agustina Quiroga

En Dolores realizamos una Mesa de Promoción del Diálogo Interreligioso con la Universidad Atlántica, denominada "Sociedad y religión. La promoción del diálogo interreligioso" con el subsecretario y académicos, como forma de incentivar la presencia de direcciones de Culto en lugares donde no las hay.

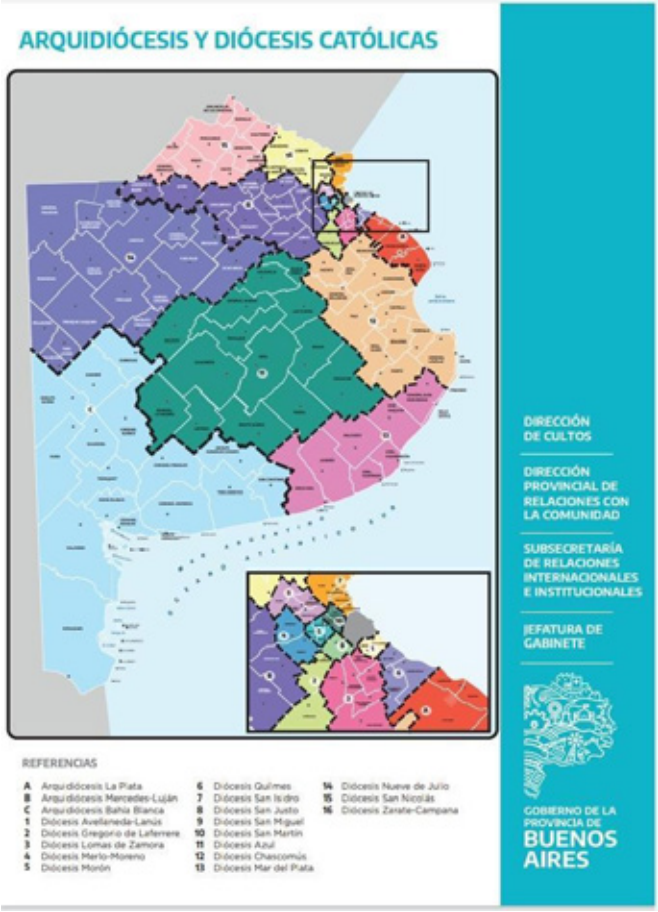
Regularización de pagos a la Iglesia católica

Agustina Quiroga

Se regularizó el pago a la Iglesia católica conforme a la Ley provincial N°9.655 de 1981. Esto está asociado al compromiso de la Cons-

titución provincial en su artículo 9 de sostener el culto católico. Se paga a la Iglesia católica por tres ítems: la formación de los seminaristas, el acrecentamiento de las bibliotecas, para que puedan comprar libros, y el mantenimiento de edificios. Esto que se pagaba de manera equitativa, el gobernador Axel Kicillof, con el Decreto N°445 de 2021, jerarquizó esa paga. Es un decreto que retoma la ley provincial, pero lo que hace es que le paga, pero el 80% va a las personas, o sea, la gran mayoría del aporte es para que se formen los seminaristas, y el resto va para iglesias y mantenimiento de edificios. Eso es porque el subsidio, de alguna manera, está puesto en la formación, digamos, de las personas. Son 8 millones, que en términos presupuestarios es muy poco. También para que tengan en cuenta que está esta responsabilidad y ahí está el mapa (**Figura 5**) que también construimos porque no estaba este dato hecho sobre las arquidiócesis y diócesis católicas en la provincia.

Figura 5. Diócesis y arquidiócesis católicas con relación a los municipios bonaerenses



Fuente: Imagen presentada en el Conversatorio. Dirección de Culto de la provincia de Buenos Aires.

Participación en el Tedeum

Juan Ignacio Torreiro

Participamos en el Tedeum, que es la oración que se hace todos los 25 de mayo a nivel nacional y algunas provincias lo replican, que es la oración por la patria. Eso se articula desde el Estado provincial

con el Arzobispado de La Plata. A nivel nacional, la Secretaría de Culto lo hace con la Arquidiócesis de Buenos Aires.

Lo particular y positivo es que el anterior arzobispo, Víctor Manuel Fernández, lo hacía muy interreligioso. Ahí participa el gobernador y los representantes de todas las distintas religiones que participan en la Mesa de Diálogo Interreligioso de La Plata y Región Capital Bonaerense.

Comunicación

Agustina Quiroga

Otra de las líneas de trabajo es diversificar las estrategias de comunicación, saben que hay que contar lo que se hace, si no a veces no se conoce. Entonces, a partir de los contenidos trabajados en el seminario se generaron unas producciones, cuadernillos que están disponibles, que tienen que ver con la desgrabación y la edición de los expositores y las expositoras del Seminario Religión y Sociedad.[9] También hemos publicado tanto el primer foro como el segundo, las conclusiones del debate, porque nos parece que es importante que circule, que se haga público, que ahí aparecen todas las demandas que han sido formuladas en las comisiones de debate.

También hemos logrado que se tome en los medios de comunicación, al menos los provinciales, parte de nuestras definiciones. Ahí aparece el foro, el reconocimiento, el trabajo que hacemos con el Consejo, la peregrinación, que de alguna manera tiene que ver con la cobertura o lo que se conoce como prensa en general.

Marco normativo y articulación con REPOC

Agustina Quiroga

Les compartimos, obviamente que acá hay otra normativa que tiene que ver con las otras áreas, pero sobre todo hay los números de

[9] https://www.gba.gob.ar/rrii/culto

resoluciones y normativa vinculada a cultos, que serían las tres primeras que aparecen, los números de resolución y los anexos.

Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad

- Resolución Ministerial sobre asistencia a peregrinaciones masivas. RESO 1.469/22 y sus dos anexos.
- Resolución Ministerial de Creación del Consejo Provincial de Cultos. RESO 3.506/22.
- Resolución del Subsecretario del Reglamento del Consejo Provincial de Cultos. RESO 1/23 y su Anexo.
- Resolución Ministerial de Creación de la Red Provincial de Políticas Sociales Empresariales. RESO 628/23.
- Resolución Ministerial del Programa Sello Empresa Socialmente Comprometida con la Provincia de Buenos Aires (en circuito).
- Disposición (DPRC) sobre Registro Provincial de Relaciones con la Comunidad (en circuito).

Firma de convenios

- Acta acuerdo para el Intercambio de Información entre Jefatura Provincia de Buenos Aires y Jefatura de la Nación. RESO 3.683/23.
- Convenio marco de colaboración, desarrollo y cooperación destinada a asistir a los sectores más vulnerables de la provincia de Buenos Aires, con Fundación Danone. RESO 1.796/23.

Otro elemento en este sentido es el fortalecimiento del sistema de información del REPOC, que es el Registro Provincial de Organizaciones de la Comunidad que pertenece a la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad. Nuestro foco es comunitario, por lo tanto, cuando hablamos de organizaciones de la comunidad entran cooperativas, asociaciones civiles, fundaciones, sindicatos, cooperadoras y también entidades religiosas.

Estamos haciendo un trabajo, por eso acá también lo incluimos, donde convertimos este registro provincial, o sea, por normativa, toda asociación civil o toda organización, mejor dicho, que convenia o recibe subsidio del Estado, tiene que estar registrada en el REPOC. De hecho, las diócesis y la Iglesia católica cuando va a recibir este pago que corresponde por normativa tiene que registrarse, también, en el REPOC. Eso es lo que permite que el Estado visualice y conozca dónde están las organizaciones. Y nosotros hicimos un trabajo de digitalización y ahora para entrar al REPOC y registrarte es todo digital. Bueno, los mismos desarrolladores de la Subsecretaría de Gobierno Digital la desarrollaron, y allí pueden subir sus documentos.

También creamos un mapa georreferenciado de organizaciones de la comunidad junto a IDEBA (Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Buenos Aires), que pertenece a la Subsecretaría de Gobierno Digital de la provincia. Porque nos parece que es importante la georreferencia. Hoy por hoy todos usamos *Google Maps* para movernos, también es importante, digamos, ustedes entran al mapa y pueden ver qué organizaciones hay en cada municipio, las que están registradas en el REPOC.[10]

Estamos en una campaña de acrecentamiento, sobre todo de entidades religiosas, porque la tradición de las entidades religiosas era registrarse en Nación y capaz después en la provincia no. Entonces nosotros estamos haciendo un trabajo porque es importante que aparezcan en el REPOC, que el Estado conozca dónde están. Después nosotros hacemos una publicación, que es una revista que se llama *Comunidades Bonaerenses*[11] y estaría bueno que sepamos dónde están, las podemos entrevistar, contactar. Es como un DNI de las organizaciones y para que el Estado bonaerense sepa dónde están ubicadas y que trabajan a diario ahí con la comunidad.

[10] Disponible en https://visualizador.ideba.gba.gob.ar/repoc

[11] Disponible en https://www.gba.gob.ar/jag/repoc/comunidades

Juan Ignacio Torreiro

Estamos trabajando con ellos, hicimos una reunión virtual con todos los directores de Culto de la provincia que quisieran participar. Participaron más de 14 municipios. Es importante aclarar que el registro del REPOC no suplanta el Registro Nacional. El Registro Nacional es único para las comunidades religiosas. El REPOC para registrar a nivel provincial las comunidades, y no piden los mismos requisitos, es otra cosa. Es muy sencillo y es digital. Es bueno aclarar esto porque antes la gente que se quería inscribir tenía que venir a La Plata.

Agustina Quiroga

Debe tenerse en cuenta que el REPOC es solo un registro, la Dirección no es organismo de contralor. Ahora, para decir un ejemplo, a una asociación civil, para entrar al REPOC le vamos a pedir que esté constituida ante el DPPJ, que es Personería Jurídica: a una cooperativa que esté constituida ante el INAE (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), a un sindicato ante el Ministerio de Trabajo. Cuando esos organismos los certifican, bueno, yo lo puedo registrar en el REPOC. Las entidades religiosas deben estar inscriptas primero en Cancillería, en el Registro Nacional de Cultos.

Desafíos

Agustina Quiroga

Para finalizar, comentarles algunos de los desafíos que tenemos con Juan y con el subsecretario Mario Oporto. Son cosas que dejamos como para seguir trabajando. Una cuestión es el censo. Nos parece que a pesar de que hemos hecho un esfuerzo junto al CEIL, que coordina la encuesta más importante con relación a religiones en el país (Esquivel e Irrazábal, 2020), es interesante pensar en algún momento esto de censar o de conocer un poco más la filiación religiosa de cada persona o habitante, al menos en la provincia. Esa pregunta no entró en el censo nacional, pero tiene que ver con que todo el mundo quiere

preguntar en el censo, entonces bueno, hay que ver a quién le da la correlación de fuerza[s] para que entre su pregunta.

Otra cuestión importante es que no tenemos presupuesto propio. No es un área que tiene programas con presupuesto, entonces nos parece que un desafío sería un presupuesto para dos grandes líneas de trabajo. Una es poder ayudar a la acción social o la práctica cotidiana social que desarrollan los cultos: los evangélicos, los católicos, los musulmanes, los afroumbanda, la comunidad judía… En general, todos tienen comedores, ayudan a la comunidad, entonces muchas veces necesitan también que el Estado les aporte, generen ayuda económica para poder desarrollar esas actividades. Como lo hace cualquier otro comedor. Lo que pasa es que a veces es más sencillo subsidiar a un comedor no vinculado con algún culto, que a uno asociado.

Por otro lado, también creemos que estos espacios se desarrollan siempre en edificios y necesitaríamos algún presupuesto destinado a mejoras de infraestructura. A veces nosotros imaginamos un programa de ayuda a edificios. A veces son patrimonios históricos, a veces no, pero bueno, para poder resolverles algunas de esas problemáticas edilicias. Porque alojan todos los domingos a cientos y cientos de personas.

Juan Ignacio Torreiro

Como si en un club se está rompiendo el techo, se arregla, una iglesia también. Es muy caro para la comunidad afrontar esos gastos.

Agustina Quiroga

También estamos pensando en capacitarlos en RCP, por ejemplo, porque, bueno, son acciones o prácticas masivas, no nos damos cuenta de eso, pero es así.

Otra de las cuestiones que tiene que ver con Nación, pero bueno, nosotros estamos trabajando eso específicamente en el Consejo Provincial de Cultos, creemos que no se puede tener una ley de 1978, nacional, firmada por Videla, que regule el registro de los cultos en

nuestro país. Creemos que hay que cambiar la ley nacional, no implica eso cambiar el Registro de lugar, pero sí nos parece bueno actualizarla y generar un debate lo más democrático posible para llegar a un consenso en torno a cambiar esa ley nacional.

Después también otro de los ejes es el trabajo de contenidos en lo que es la formación ciudadana, en relación con incorporar como contenido posible en las escuelas, la diversidad religiosa. Es decir, las diversas religiones y las prácticas religiosas que se desarrollan en nuestra provincia y en nuestro país también. Creemos que la mejor manera de erradicar la discriminación es primero conociendo, corriendo, digamos, algunos prejuicios y los estigmas o etiquetamientos que sufren algunas personas. Entonces nos parece que puede llegar a ser una línea de trabajo y nos gustaría la cuestión de contenidos con relación a la formación.

Estamos agradecidos y agradecidas de la invitación, venir a la Facultad siempre es un placer, así que gracias.

Intercambios y preguntas

- Pilar García Bossio: ¿Qué creen que en su formación profesional fue importante o es importante para esta gestión? Juan Ignacio es Profesor en Ciencias Sagradas y estudiante de Ciencias Políticas y Agustina es egresada de esta Facultad en Sociología.

- Agustina Quiroga: Esto ya es un tema de trayectoria personal, yo estoy graduada de Sociología. Cuando estudiaba Sociología también militaba, así que para mí parte de mi formación fue la militancia, también formar parte del mundo político de la Universidad y de la Facultad.

Yo cuando arranqué, no sé si les pasa esto todavía a los sociólogos o a las sociólogas o a quienes están estudiando, la única variable que veía como posibilidad era la investigación, ¿no? Yo pensaba que, bueno, la formación era para ser investigadora. De hecho, me anoté en la carrera de la Licenciatura. Después me dediqué más que nada a

la docencia, volví para tener el título y tuve que dar Sociología de las Organizaciones libre porque era otro plan, que antes no la teníamos. Pero bueno, digamos como que después volví para obtener el título para una tarea que ya desarrollaba, que era la docencia y hacía años. Y la verdad es que también elegí la gestión, porque era un trabajo que me ofrecían, y la verdad que medio como que me terminé enamorando de la gestión.

Siempre estuve en la provincia trabajando, la mayor parte del tiempo estuve, junto a Mario Oporto en la Dirección General de Cultura y Educación, y también acompañé al equipo de Claudia Bracchi en la Dirección de Escuelas. Me pasó que, gestionando, muchas veces tuve que volver a algunos textos, o volver, "esto yo lo vi en una materia", entonces volver a esas lecturas. Y muchas veces también contactarme con docentes, que eran referentes en algunas cuestiones. Entonces es, a veces, como ir y volver a la carrera.

Algo que se decía, era que Sociología era como muy teórica en algunas cuestiones. Pero bueno, en el momento que vos te ponés a trabajar o al menos a gestionar, todo el tiempo volvés y te acordás de contenidos o trabajos que hiciste. Pero bueno, ahí es como el ejercicio más, o la praxis, lo pones como en práctica.

Sí me parece, o por lo menos lo que yo vengo hablando con algunos graduados más recientes, que ya hay una línea mucho más vinculada a la política pública, hay más reconocimiento; de hecho, en esta Facultad hay una Maestría en relación a políticas públicas, lo cual me parece que es bastante importante porque abre el panorama que no solo es investigación, sino que, a su vez, todos investigamos, somos docentes y gestionamos. A mí me pasa que hago las tres cosas, según el momento, la jerarquía.

- Juan Ignacio Torreiro: Soy profesor de Formación religiosa en varias escuelas, más de 10 años, y empecé a trabajar en la Municipalidad, yo soy de Avellaneda, pero no había trabajado en el área de

Culto, así que… Desde hace tres años que estoy acá y también esta experiencia de estar en Culto me abrió mucho la cabeza, incluso desde la misma formación religiosa. Una apertura hacia un conocimiento, me empecé a dar cuenta que en el tejido social nuestro, histórico, hay mucho de toda la diversidad religiosa. Entonces me hizo aprender muchísimo de otras religiones. Y cuando vuelvo a mi religión, que es la católica, y hablo con mis hermanos de mi religión, a veces me pasa incluso con gente muy formada, gente con títulos universitarios, que frente a mi trabajo me dicen "pero ¿cómo te juntaste ahí?". Hay un desconocimiento muy grande de las personas sobre lo que es la religión, o lo que practican. Bueno, yo les voy diciendo, "esto es así y así", ¿no? Hay cosas que me ayudaron muchísimo a mi formación humana. Después estudiando en la Facultad —estoy estudiando Ciencias Políticas— veo que en la historia latinoamericana y argentina hay mucho del entramado social y religioso, vamos mucho de la mano de muchas instituciones, costumbres, tradiciones de nuestro pueblo que es inevitable, no se puede dejar afuera lo religioso, es parte del entramado del pueblo y bueno está ahí, es parte.

Creo que también para ustedes, como Universidad, me parece muy importante que puedan estudiar este fenómeno que existe, y que nos va a enriquecer muchísimo, como nos enriquece a nosotros. También nos nutrimos mucho de la academia. Es como un ida y vuelta, es como entrar y salir del estudio académico, nos nutre a nosotros para nuestras prácticas públicas, de la gestión pública. Y a ustedes les va a servir también nuestra gestión pública para investigar, que los ayude para seguir investigando porque todavía hay mucho, mucho, mucho para aprender. Que en eso va para poder solucionar cosas a la gente. La academia tiene que servir para estudiar cosas que después podamos resolver temas a nuestra sociedad.

- Agustina Quiroga: Además, otra cuestión es que, según el CONICET a partir de la última encuesta, ocho de cada 10 personas de las

encuestas dijeron que tienen alguna práctica o una religión (Esquivel e Irrazábal, 2020), y a veces nos pasa que el nivel de secularización, que está bien, pero ha sido tanto que pareciera que son todos sujetos sin religión. Y cuando dicen ocho de cada 10, comprendo por qué los domingos, en la Iglesia evangélica que queda a la vuelta a mi casa, yo no puedo estacionar, por la cantidad de autos y de personas que van. O sea, con eso sí hay una trama social, que cotidianamente se teje, se participa, hay acción, y que, bueno, que a veces se desconoce, ¿no? Seguimos pensando que no es así.

De hecho, para mí fue un gran aprendizaje; en el caso de Juano, él venía más de un recorrido religioso. A veces se construye en algunos ámbitos esa mirada más secular, y cuando vas a lo social hay mucha práctica y afiliación religiosa.

- Juan Ignacio Torreiro: Incluso cuando fue la pandemia, el Estado apoyó muchísimo a las iglesias y las instituciones religiosas, que ayudaron y abrieron sus puertas para hacer lugares de aislamiento. En todo el país se trabajó muchísimo en eso, y trabajaron mucho también en lo social, en los comedores. Siempre todos los ámbitos nacionales y provinciales y municipales reconocen, el Estado, a las instituciones religiosas que ayudaron muchísimo en ese momento tan difícil. Así que es un ámbito a no descuidar y a investigar y a estudiar. Es muy importante.

- Representante de la Dirección de Cultos del municipio de Tigre: Es importante destacar a las religiones que son anteriores al Estado, que dejaron esa trama sobre la que luego intervino el Estado. Y ahora hay como un despertar de las religiones que dicen "bueno, nosotros estamos de antes y ahora queremos que nos reconozcan".

- Pilar García Bossio: Lo que Juano y Agustina plantean es la discusión sobre los límites, la laicidad, la famosa separación entre religiones y Estado. Que el Estado dialogue con las religiones en términos territoriales no quiere decir que no, o sea, que se convierta en

un Estado teocrático o religioso, sino que tiene que ser. Esa laicidad del Estado no es incompatible con el diálogo por las religiones como parte de la vida comunitaria, que creo que ese es un desafío empírico, pero también teórico de los últimos años, incluso en países que son conocidos por su laicidad.

- Juan Ignacio Torreiro: Que el Estado sea laico es lo que nos facilita relacionarnos con todos.

- Agustina Quiroga: También, porque es una realidad que te lleva puesto, o puesta, traerlo un poco a la cuestión política. Hoy por hoy, el debate en torno a los evangélicos y las evangélicas como prácticas que están masificando, que ustedes vieron cómo crecen en el conurbano los datos, y durante mucho tiempo, digamos, se dilataron algunas decisiones, de reconocimiento o de esto, la reglamentación del artículo. O sea, en algún momento va a haber que reglamentarlo el artículo para darles la posibilidad de que se registren como entidades religiosas. Y la Iglesia católica aceptó esto. Porque bueno, van cambiando las dinámicas sociales.

- Juan Ignacio Torreiro: Ayuda que el papa Francisco baje esa línea a nivel mundial; él hace actividades ecuménicas, interreligiosas todo el tiempo. Va a países y se junta con los líderes religiosos de esos países. Eso también es una bajada de línea y es un momento de una primavera. Estamos viviendo una primavera, creo, de interreligiosidad a nivel argentino.

- Pilar García Bossio: En Argentina en general, si uno ve la relación entre la Iglesia católica y el Estado, en gran medida se ha regulado al ritmo que la Iglesia católica ha querido, muchas veces más que lo que el Estado ha querido. Entonces también es cierto que si la Iglesia se abre al diálogo interreligioso, y también habilita esos espacios, entonces creo que eso es interesante.

- María Laura Pagani: Siguiendo en la parte más organizativa, ¿cómo se conforma el equipo de la Dirección de Culto?, ¿cuántas per-

sonas son? Porque tienen un extendido trabajo territorial, por lo que organizar esa logística debe ser bastante complicado. Quería preguntarles, ¿cómo se conforma el equipo de trabajo?, ¿qué trayectorias tienen las personas que trabajan con ustedes?, ¿era un equipo que ya encontraron?, ¿ustedes armaron el equipo?

¿Cómo se da la relación interinstitucional con otros ministerios? Porque esto que ustedes decían de este sentido común de lo laico, este proceso de secularización, si les es sencillo articular con otras áreas o también notan que desde otras áreas estatales también están estos prejuicios y en el momento de articular, no sé, Niñez prefiere articular con Mujeres; Mujeres con Desarrollo de la Comunidad, ellos con Trabajo… Si bien ustedes están estratégicamente puestos en Jefatura de Gabinete, y eso quizás los ayuda a traccionar esta interacción, pero bueno, ¿cómo ven esta interrelación?

- Agustina Quiroga: Con relación a lo interministerial, hay algo que esto tiene que ver con nuestra formación. Yo recuerdo antes de trabajar en el Estado, veíamos teoría del Estado, o sea, bueno, la correlación de fuerzas en los proyectos. Por ejemplo, nosotros tenemos una excelente articulación con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, pero porque el ministro Andrés Larroque tiene mucha, digamos, empatía con los cultos, con las religiones, y coincidimos en esto. Tenemos como una unidad de concepción con relación a lo comunitario. De hecho, en el primer Foro, que nosotros acabábamos de asumir, no teníamos presupuesto, él nos ayudó, fue a la apertura. Siempre nos acompaña, es como un Ministerio compañero en relación a que ve esto como un espacio de construcción estratégica también, y de trama social.

También otras áreas, Mujeres, también según el sector por el cual, digamos, dialogamos, pero hemos encontrado algunas buenas devoluciones y ha participado en su momento la directora de Capacitación. Porque también nosotros en el primer Foro, por ejemplo, pusimos una

mesa sobre mujeres y religión. Uno de los ejes de trabajo fue este, se nos armó mucho debate.

Entonces, en general hay respuestas, y creemos que a veces hasta que no vas a la peregrinación no dimensionás el tamaño de ese hecho social. Es decir, es tremenda la peregrinación. Seas o no seas católico, es una cantidad de personas que caminan como pueden, con lo que pueden, atraviesa todas las clases sociales, hay distintas necesidades. Entonces, nosotros siempre queremos que vayan todos y todas las autoridades a la peregrinación. Hay un gobernador que fue, Daniel Scioli, que sabemos que iba. También porque su línea de trabajo era muy vinculada a la Iglesia católica.

Pero bueno, a veces también nos pasa esto que a nosotros mismos nos cuesta. Esto de que hablamos de lo laico, de bueno, "Culto, que lo vean ellos". Como que es fácil a veces la derivación. Igual tenemos mucho acompañamiento también de Cristina Álvarez Rodríguez, que está en Secretaría de Gobierno, ella también acompaña mucho, pero hay una tradición en la provincia que es muy de vinculación con la Iglesia católica. Nosotros estamos ampliando el panorama a la diversidad.

- Juan Ignacio Torreiro: En el área de Culto somos muy poquitos. Eso es una de las cosas que tenemos pensado con Agustina, que es jerarquizar el área de Culto dentro del Estado provincial. Porque son tres empleados nada más, que están conmigo en la Dirección de Culto. Todo eso lo hicimos con mucha fuerza, ganas, iniciativa, y también cabe aclarar que lo hacemos con el apoyo de los municipios. Nos apoyamos mucho. Hemos creado con los directores de Culto una red de trabajo muy buena de cooperación y de trabajo en conjunto. Todas las propuestas que hacemos las hacemos en conjunto, nos reunimos y si no fuera por los directores de Culto de los municipios es muy difícil todo lo que hacemos. Entonces hay un trabajo cotidiano con los directores de Culto de los municipios. Lo territorial lo hacemos con los directores de Culto. Lo más llamativo es que a veces en los municipios

tienen más empleados y más estructura que nosotros. Entonces, algunas son subsecretarías, tienen más presupuesto, tienen camionetas, tienen muchos empleados. Lomas de Zamora, La Matanza, por ejemplo, son subsecretarías. También Lomas de Zamora son un millón de habitantes, La Matanza son dos millones de habitantes. Entonces, estamos hablando de mucha población, muchas iglesias.

- Agustina Quiroga: Además, yo lo cuento como anécdota, la variedad de demandas. Nos llegan mails desde que hay una iglesia que pone los parlantes en José C. Paz cuando hace misa y el vecino se queja, que tiene que ver con la convivencia y el sonido; hasta la Iglesia católica que no le pagamos todavía, entonces nos dice "páguennos rápido el subsidio".

- Juan Ignacio Torreiro: La donación de una tierra a una iglesia o una institución...

- Agustina Quiroga: Hay que regularizarlo. Hay mucha variedad, digamos. Pero, bueno, por eso, o que un comedor que hace apoyo escolar y me llama y me dice, "necesitamos galletitas, o necesitamos pan, porque los pibes tienen hambre y no... no nos está llegando ningún subsidio". Entonces ahí yo hablo también con la otra Dirección, que es de relaciones con las empresas, que tenemos la parte de donaciones entonces me donan las galletitas y te las mandamos. Entonces es como que nosotros ponemos a jugar un poco las tres direcciones.

- Juan Ignacio Torreiro: Culto debería estar más jerarquizada. Pero bueno, pasa ahora que estamos nosotros, pero el día que esté cualquiera. Tiene que ver con lo que representa culto en la sociedad. Fíjense que en Nación es una Secretaría de Estado, y en Provincia es una Dirección de línea. Cabe también destacar que, en el gobierno anterior, de la gobernadora María Eugenia Vidal, Culto dejó de existir como Dirección. Pasó a ser una coordinación perdida en la Secretaría General de Gobierno. Entonces ahí como que perdió un poco de terre-

no en el organigrama. Entonces cuando Axel Kicillof asume lo hace, crea de nuevo la Dirección de Culto. Pero ahora nosotros creemos que Culto está para más, ¿no?

- Pilar García Bossio: Es un área que históricamente está bastante desjerarquizada. Surge una Unidad de Enlace con la Iglesia católica en los noventa durante el duhaldismo.

Después de ahí pasa muy brevemente, por un tiempo, a secretaría, pero nada, en el gobierno de Ruckauf, desde ahí ya se queda como Dirección provincial. Hasta la mitad del gobierno de Vidal, que cae a área. Sin embargo, nunca tuvo mucho personal, siendo el máximo nueve personas en algún momento. En general es gente con formaciones muy variadas, no necesariamente especialistas. Sin embargo, el puesto requiere cierta sensibilidad sobre lo religioso, independientemente de lo que uno crea. Hay directores que son pastores, hay otros que vienen de la Iglesia católica, hay gente que es atea o agnóstica, pero se ha ido especializando, es bastante heterogéneo, pero sí necesita cierta sensibilidad ahí.

- Juan Ignacio Torreiro: Sí, los empleados que están con nosotros están, uno está hace nueve años, y otro está hace 17 años, entonces tienen una apertura hacia lo religioso y tienen formación más, digamos, administrativa, del área de Culto. Claro, mi formación es también religiosa, pero también tengo mi militancia política. Hace más de 10 años milito en política, mi formación política, y vengo de una institución católica, pero que tiene mucha formación política y social que es la Acción Católica Argentina. Me formé ahí más de 20 años. Entonces, vengo más de lo político que de lo religioso. Aunque soy religioso, soy político. Eso también lo destacaba Oliveri, que es el secretario actual de Culto de la Nación, que Bergoglio, cuando era arzobispo le dijo "qué bueno que vos venís de la política, y no de lo religioso porque te da más libertad para actuar". O sea, a mí no me dice un obispo lo que tengo que hacer en mi trabajo. Nuestros jefes son políticos.

Pero pasa, a veces pasa en los municipios, que el pastor le dice… o el pastor que es director de Culto recibe comentarios… No, en las órdenes somos funcionarios del Estado, entonces eso te da la libertad que necesitás para trabajar, hacer cosas de gestión estatal, de culto. Que es un poco lo que venimos trabajando con los funcionarios de Culto, que entiendan que es una tarea estatal.

- Antonio Camou: Mencionaban anteriormente que la ley sobre los cultos a nivel nacional tiene 45 años. ¿Qué sucede con esta ley?, ¿qué pasa con los proyectos de ley de libertad de culto?, ¿se han bloqueado?, ¿cuál es su diagnóstico y qué debería tratar esa eventual norma?

- Agustina Quiroga: Bueno, nosotros ahí estamos empezando a trabajar y queremos, a ver, tenemos un objetivo, no sé si vamos a llegar, pero que el Consejo Provincial de Cultos de la provincia se arme una propuesta, así que nos juntamos con Juan Cruz Esquivel, que es un investigador de CONICET que trabajó esto. Y nos hemos reunido y él nos contó y nos pasó todos los proyectos que hubo y que se han obturado, digamos. La verdad que nunca se llegó, hubo uno que estuvo muy cerquita, en 2017, esto también es algo que hablamos con nuestro subsecretario. Cuando una ley es muy finita, cuanto más amplia y más cortita, hay más consenso. La de 2017 se metía en un montón de detalles que generaban más disputa, o que no se iban a poner de acuerdo algunos sectores, por lo tanto, no se llegó. A nosotros también nos llama la atención que aparte desde 1978, la ley es el Registro de Cultos, dice que se tienen que registrar todos los cultos, además… excepto la Iglesia católica porque ya por la Constitución no lo necesitaría hacer, pero a su vez cuando vos hablás con el Registro de Culto en Nación, con quienes lo llevan operativamente, lo tenés que registrar como tal. No es que hay un momento de evaluación, porque es un derecho, entonces se registra la religión que vos declarás con el nombre que declarás.

- Pilar García Bossio: Hay una serie de requisitos mínimos, claro, que tienen que ver con la personería, después algo sobre doctrina,

cantidad de fieles. Una de las cosas que genera más problemas tiene que ver con la tenencia de la tierra donde está el guarda de culto, porque lo que se registra no es la religión, sino el lugar de culto. Entonces ahí eso tiene que estar, tiene que estar la propiedad por parte de la religión, o tiene que haber sido donada, o un alquiler. Y ahí hay algunas iglesias evangélicas, por ejemplo, que están en tierras, en sectores populares, en barrios, que todo el barrio es tierra tomada, no es nada más la iglesia. El municipio puede certificar una constancia de posesión para esos casos, pero pone al municipio en la responsabilidad de sostener esa figura y no está particularmente reglamentado.

- Agustina Quiroga: Hay municipios que lo hacen y otros que no, es muy difícil.

- Pilar García Bossi: Después ha habido varios proyectos de ley, incluso la Secretaría de Culto de Nación en un momento tuvo una organización que se llama CALIR (Consejo Argentino para la Libertad Religiosa), que sigue funcionando, si bien ya no pertenece a la Secretaría, que se dedica específicamente a la libertad religiosa.

El mayor desafío, que era un poco lo que decía Agustina, es que la ley, si uno ve la ley hoy, es bastante difusa, tiene algunos artículos que son dudosos porque podrían dar espacio a que hubiese como una restricción directa, pero en realidad el mayor problema es que en general todos los proyectos de ley han sido sobre libertad religiosa, entonces han intentado regular el registro y algo más. Y ahí es donde empiezan los problemas. Muchas veces porque lo que pasa es que terminan intentando hacer un sistema de compuertas donde las iglesias evangélicas ganen el estatuto de la Iglesia católica, quedando muchas iglesias y religiones afuera.

- Juan Ignacio Torreiro: Hay que hacer una ley más amplia sobre la libertad religiosa, y la creación de un registro nacional y nada más. Algo amplio, así por lo menos tener una ley de la democracia.

- Agustina Quiroga: Una cuestión que también es interesante es a veces lo que se le pide, por ejemplo, se le pide el texto sagrado y hay religiones que no lo tienen; o el tema de un espacio y hay religiones que no tienen un espacio, se juntan en una plaza y hacen un ritual. Entonces, como de ir quitándole el católicocentrismo, el cristianocentrismo, o la mirada esta, si es un poco más abierta, por ahí posibilitás que entren todas las religiones que se puedan registrar. Que esto de hecho es lo que sucede.

- Pilar García Bossio: A veces pasa, lo que decía Agustina más temprano, es que hoy queda en el criterio un poco azaroso del culto y ahí también hay otro debate que es: ¿por qué el Estado tiene que pedirle una serie de cuestiones teológicas, si nadie puede en última instancia discernir sobre eso? Sino que se les pidan algunas cosas mínimas, que tengan ciertas cuestiones de seguridad, sepan qué hacen, desde cuándo están en el país y qué creen más o menos, como para tener una idea. Pero bueno, hay un debate bastante grande. Hubo en algún momento también la idea de, bueno, saquémoslo y que no se regule sobre esto.

En el fondo lo que termina pasando es que para muchas religiones es importante contar con un número de registro, porque si alguna persona que no conoce la religión quiere denunciarlos, perseguirlos o lo que fuese, bueno, está el registro de que el Estado me reconoció. También hay una cuestión de correlación de fuerza, nunca el tema llega hasta tanta agenda como para que se pueda sancionar.

En 2017 estuvo cerca, pero hubo una cuestión con la objeción de conciencia. En medio del debate por el aborto, la ley planteaba una objeción de conciencia institucional, lo que hubiera habilitado, por ejemplo, que hospitales de una religión, no solamente la católica, sino otras religiones que están en contra de la legalización del aborto, pudieran toda la institución entera negarse.

- Juan Ignacio Torreiro: No solo eso, también estaba la objeción de conciencia de los docentes. Se necesita una ley más amplia, cinco

artículos, que contemple garantizar la libertad religiosa, y después un registro de culto bien actualizado de ahora. Y para mí es ahí. Y no meterse en temas polémicos, porque va a va a aprobarse. Tener una ley de culto de la democracia. Después que esté, ese sea el piso para ir después de seguir debatiendo otras cosas. Pero ese tendría que ser el piso. Es una vergüenza que tengamos una ley de culto firmada por Videla.

- María Laura Pagani: ¿Cómo trabajan el tema de las unidades penitenciarias?, ¿cómo funciona y articula el Consejo provincial?, ¿qué rol ocupa la articulación académica?

- Agustina Quiroga: En realidad, la idea es que el Consejo Provincial esté integrado por todos los directores de Culto de los 135 municipios. Pero a su vez nosotros pusimos cuatro miembros asesores, que lo ocupa ahora Mariela Mosqueira, que es del CEIL- CONICET, del Grupo de Investigación de Sociedad y Religión. Y después, bueno, otros que son equipos o miembros de otros ministerios. Nosotros igual, más allá de eso, le tratamos de dar una dinámica al Consejo. Armamos un reglamento que está ahí en la resolución, que no tratamos de llegar al voto, o sea, tratamos de que sea un espacio de generar consenso. Obviamente que, además, participan muchos municipios en oposición a nuestro partido político, y la verdad que se logra, es un espacio más de construcción. Porque me parece que todavía hay una unidad ahí de ser como áreas que no son del todo a veces escuchadas en todos los ámbitos del Estado a nivel municipal o provincial. O sea, estamos remando juntos muchas veces para que se vea la importancia del área de Cultos.

En el último invitamos al INADI, que tiene una mesa para el tema de la discriminación por motivos religiosos,[12] entonces hacen una mesa interreligiosa, y vinieron a exponer, tratamos de que sean como espacios de formación, o que siempre haya un poquito de espacio para eso.

[12] https://www.argentina.gob.ar/noticias/mesa-de-trabajo-para-la-prevencion-de-la-discriminacion-por-motivos-religiosos

- Juan Ignacio Torreiro: Vimos ese tema y cómo trabajamos esto en los municipios. Expusieron también el estudio que se hizo y el mapa y también de la discriminación. Y bueno, ellos también contaron cómo hacen desde el INADI, cómo los municipios, ante una denuncia o ante alguien que tenga una denuncia por discriminación por motivos religiosos, ellos saben cómo actuar. Desde ahí también surgió el que el INADI vaya a los municipios a trabajar.

Respecto a las cárceles, eso lo trabaja el Ministerio de Justicia de la provincia. Entonces colaboramos o aconsejamos ante cualquier tema que nos consultan, pero es un tema que lo maneja Justicia. Sí hay un tema ahora que está pasando, es bueno también comentarlo, que hay muchos evangélicos en las cárceles y no hay capellanes. Históricamente los capellanes que pertenecen a la penitenciaría son sacerdotes católicos.

Uno de los debates que se está dando ahora en Argentina, que se está llevando a cabo no solo de las cárceles, sino también de los hospitales, que tienen capellanes católicos, es la apertura para que haya capellanes evangélicos, que haya pastores capellanes para estar con las personas que están dentro de la cárcel, los enfermos en los hospitales, tengan el apoyo espiritual de su religión. Es uno de los debates que está pasando ahora.

- Agustina Quiroga: Existe una demanda de las asociaciones evangélicas, por ejemplo, ACIERA, que se ha reunido con nosotros, FECOPEBA también, que están pidiendo que esos espacios se puedan abrir y legitimar también. Porque una cosa es entrar como práctica y otra es que se te legitime, como capellán, que haya un nombramiento desde el Ministerio, por lo menos para el mundo evangélico. Y ahí sí hay resistencia.

- Pilar García Bossio: Implica otro nivel de legitimación también dentro del Estado. Hay varios países que lo tienen, digo España, por ejemplo, que es un país que como el nuestro tiene una tradición ca-

tólica muy fuerte, ha estado avanzando mucho en la gestión de la diversidad religiosa, en torno sobre todo a capellanías y hospitales, porque la diversidad, si se reconoce, si el Estado reconoce la necesidad de asistencia espiritual, bueno, tiene que aceptar que esas necesidades que tengan que ser diversas.

Ellos hablaban de FECOPEBA que es la Federación de Evangélicos de la Provincia de Buenos Aires, que tiene la dirección del pastor Zuccarelli, que es muy famoso, porque es el que empezó con el trabajo en cárcel, el que creó de alguna forma los pabellones evangélicos en la provincia de Buenos Aires. Empezó como guardiacárcel, como forma de ingresar.

- Juan Ignacio Torreiro: También trabaja mucho con las familias que están afuera, van a visitar a las familias, hacen todo un trabajo muy social, dando asistencia y comida y ayuda a la gente que está afuera esperando por muchas horas para poder entrar, la Iglesia evangélica acá en La Plata trabaja muchísimo con eso.

- Pilar García Bossio: Dado que no hay más preguntas hacemos el cierre. Agradecemos a Agustina y Juano por venir a contar sus experiencias de gestión, a quienes participaron presencialmente y a quienes lo están mirando o lo mirarán luego por YouTube.

Referencias bibliográficas

Agencia Informativa Católica Argentina. *Guía Eclesiástica.* https://aica.org/diocesis.php

Bianchi, S. (2009). *Historia de las religiones en Argentina: Las minorías religiosas*. Sudamericana.

Di Stefano, R. (2011). Por una historia de la secularización y de la laicidad en la Argentina. *Quinto Sol*, *15*(1). https://doi.org/10.19137/qs.v15i1.116

Esquivel, J. C. (2017). Laicidad y políticas públicas en Argentina: Derecho, religión y cultura como telón de fondo. En P. Capdevielle (Coord.), *Nuevos retos y perspectivas de la laicidad* (pp. 183-202). UNAM.

Esquivel, J. C. e Irrazábal, G. (2020). Sociedad y religión en movimiento: Segunda Encuesta Nacional sobre Creencias y Actitudes Religiosas en la Argentina. *Sociedad y religión*, *30*(55). https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/sociedadyreligion/article/view/799

Frigerio, A. (2018). ¿Por qué no podemos ver la diversidad religiosa?: Cuestionando el paradigma católico-céntrico en el estudio de la religión en Latinoamérica. *Cultura y Representaciones Sociales*, *12*(24), 51-95. https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/466

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. INADI. (2014a). *Mapa nacional de la discriminación*. INADI.

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. INADI. (2014b). *Mapa de la discriminación en Buenos Aires* (2a ed.). INADI.

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. INADI. (2022). *Mapa nacional de la discriminación* (3a ed.). https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-inadi-presenta-el-nuevo-mapa-nacional-de-la-discriminacion

Mallimaci, F. (Dir.). (2013). *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*. Biblos.

Mosqueira, M. A., Barron, E. V. y Esquivel, J. C. (2022). *Diversidad religiosa en diálogo*. CEIL-CONICET. https://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2022/09/mi11-Mosqueira-Barron-Esquivel.pdf

República Argentina. Registro Nacional de Cultos. https://cancilleria.gob.ar/es/ministerio-de-relaciones-exteriores-comercio-internacional-y-culto/secretaria-de-culto/registro

Experiencias

Conocer para prevenir el riesgo: La experiencia de las mesas de trabajo para la gestión de riesgos de desastres en municipios de la provincia de Buenos Aires

Andrea Suárez Maestre, Camila Díaz, Víctor Somoza Sánchez[1]

Presentación

La gestión del riesgo de desastres (GRD) es un nuevo paradigma propuesto por un grupo interdisciplinario de especialistas de Latinoamérica denominado La Red (Gellert-de Pinto, 2012). Este paradigma aborda procesos sociales complejos que tienen como objetivo la reducción de los niveles de riesgos en la sociedad, lo cual implica tener un mayor control de la construcción y persistencia de amenazas y vulnerabilidades, a través de un uso más seguro y sostenible del territorio, de los recursos naturales y del ambiente (Lavell, 2001).

Desde este enfoque, la sociedad no tiene un rol pasivo frente a los desastres y sus causas no son atribuibles únicamente a fenómenos de la naturaleza. Se plantea, en cambio, la posibilidad de intervenir sobre ciertos riesgos para reducirlos, mientras otros pueden considerarse aceptables en función del modelo de desarrollo imperante. También implica un posicionamiento crítico ante la desigualdad y la

[1] Las autoras y el autor agradecen los comentarios de Magalí Morel Piebert.

distribución del riesgo entre regiones, puesto que, en consecuencia, habrá lugares más o menos seguros para la población y sus medios de vida. A su vez, propone que las comunidades participen activamente en las políticas para la reducción de riesgos, construyan capacidades para responder a las emergencias o desastres,[2] y generen estrategias de resiliencia, lo cual significa hacer todo lo posible para reducir los impactos de esos eventos (Dauphiné y Provitolo, 2007).

La GRD puede considerarse, entonces, como parte de las acciones que contribuyen a la seguridad humana (Rojas Aravena, 2007), ya que las poblaciones más seguras serán aquellas en las que se logren reducir las vulnerabilidades sociales y mitigar los impactos de los desastres.

En Argentina, la Ley N°27.287, promulgada en 2016, crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Esta ley enfatiza la gestión del riesgo en lugar de la gestión de desastres, actualizando así el enfoque de las políticas públicas de emergencias y protección civil, que hasta entonces estaban a cargo del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM). En la misma dirección, en 2018 la provincia de Buenos Aires adhiere a la ley nacional, pero no pierde vigencia el Decreto-Ley Nº11.001/1963 por el que organiza la Defensa Civil en la provincia.

Luego, en el año 2020, desde el Ministerio de Seguridad bonaerense se inició un trabajo coordinado con los municipios en el marco del programa de Fortalecimiento del Sistema Provincial de Seguridad Pública. De esta manera, los gobiernos locales adherentes deben elaborar un Plan de Gestión Integral del Riesgo (PGIR) que incluya

[2] Un criterio para diferenciar entre emergencia y desastre se vincula a los recursos y medios que se requieren para atender un evento cuyos daños desencadena una interrupción en el desenvolvimiento habitual de una comunidad. Una inundación, una tormenta severa, un accidente industrial u otro evento pueden resultar en una situación de emergencia que es atendida por las defensas civiles municipales, los equipos de salud y bomberos locales, entre otros. Pero cuando la magnitud de los daños o la afectación supera a la capacidad de respuesta local, se habla de desastre.

> un análisis de las principales hipótesis de catástrofes y emergencias y su probabilidad de ocurrencia, un diagnóstico de las capacidades y vulnerabilidades del sistema local y una planificación para coordinar acciones que reduzcan el riesgo y disminuyan los impactos potenciales (Resolución Nº341/2020 MS, artículo 70).

Este programa, además, resalta el carácter multiagencial de la implementación de las políticas para la reducción de desastres.[3] Complementariamente se proporcionó a los gobiernos locales un documento con lineamientos para la elaboración del plan, que sugiere un conjunto de acciones para la prevención, la preparación y la recuperación posterior a emergencias y desastres (Resolución Nº367/2021).

En los siguientes apartados se propone relatar y analizar la experiencia de las mesas de trabajo para la gestión de riesgos de desastres (MGR) en diez municipios de la provincia de Buenos Aires, implementadas entre mediados de 2020 y el segundo semestre de 2024. El objetivo de estas mesas fue asistir a los municipios en sus procesos de planificación local desde una perspectiva de la gestión del riesgo de desastres. El recorrido propuesto constó de tres etapas, en cada una de las cuales participaron diferentes áreas de los gobiernos locales y representantes de la sociedad civil. La metodología de trabajo se centró en la realización de talleres para relevar percepciones respecto de las amenazas, vulnerabilidades y experiencias sobre eventos pasados, y en la elaboración del mapa de riesgo del municipio.

Sin embargo, el nivel de avance ha sido heterogéneo entre los municipios visitados. Esto nos anima a reflexionar sobre las dificul-

[3] Este tipo de plan difiere de aquel instituido por la Ley Provincial de Defensa Civil provincial. Allí se menciona que a nivel local deben conformarse las Juntas municipales de Defensa Civil y entre sus funciones se encuentran las de confeccionar un Plan Municipal de Defensa Civil, orientado a protocolizar las formas de intervención de diferentes organismos y actores de la sociedad civil en la atención de las situaciones de emergencia o desastres (Decreto-Ley Nº11.001/63).

tades para incorporar la GRD en la agenda local, recuperar e integrar información para la toma de decisiones, y ampliar el enfoque de la atención de las emergencias al de la planificación para la reducción de los riesgos de desastres como parte de las políticas de seguridad y ordenamiento territorial.

Descripción de la experiencia

Con el objetivo de apoyar a los municipios de la provincia de Buenos Aires en la adopción del enfoque de la GRD y en la elaboración de sus planes (PGIR), la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Seguridad[4] cursó invitaciones a los gobiernos municipales a conformar mesas de trabajo integradas por funcionarios/as, referentes de las distintas áreas y representantes de las instituciones de la sociedad civil. Estas mesas fueron pensadas como espacios de diálogo local y de asistencia técnica provincial para identificar amenazas, vulnerabilidades y capacidades ante las emergencias. Además, se esperaba que luego de conformadas, las mesas continuaran funcionando y supervisando los avances y actualizaciones del PGIR. Concretamente, las MGR se propusieron:

- Consolidar un espacio de diálogo para trabajar bajo el paradigma de la gestión de riesgos, es decir, en el abordaje multidimensional y multiagencial de la prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante las emergencias y desastres, involucrando y articulando a todas las organizaciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil con alcance municipal.
- Identificar, mapear y evaluar las amenazas y vulnerabilidades del territorio municipal, así como las capacidades de respuesta a las posibles emergencias y desastres.

[4] La planificación e implementación se llevó a cabo desde la dirección de Análisis y Reducción de Riesgos dependiente de la Dirección provincial de Riesgos y Emergencias de esta Subsecretaría. Las competencias de esta área pueden consultarse en el sitio web con el mapa del Estado provincial: https://mapadelestado.gba.gob.ar/organismos/1182

- Iniciar junto al municipio y la comunidad un proceso de planificación para la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial, que incluya la prevención y mitigación de riesgos, el fortalecimiento del sistema de respuesta, la recuperación y reconstrucción.

La estrategia propuesta para el logro de estos objetivos incluyó las siguientes tres etapas:

Primera etapa. Conformación de la Mesa de Actores

Se llevaron a cabo reuniones con funcionarios/as municipales de las áreas que tradicionalmente intervienen en situaciones de emergencia, como defensa civil, seguridad, salud, obras públicas y desarrollo social. Además, la propuesta se amplió a otras áreas relevantes, como infraestructura, ambiente, educación, producción y comercio, turismo, niñez, géneros, delegaciones municipales, o sus equivalentes según los organigramas de cada gobierno local. El propósito de estas reuniones fue presentar los objetivos de la MGR, conocer sus experiencias previas en emergencias y acordar qué otros actores públicos, privados y de la sociedad civil deberían ser convocados para trabajar en las mesas siguientes. Los encuentros se realizaron en formato de mesa redonda, donde el equipo de la Dirección registró y sistematizó las intervenciones.

Segunda etapa. Identificación de amenazas, vulnerabilidades y capacidades

En esta fase se llevaron a cabo talleres presenciales con las áreas municipales y bomberos voluntarios, guardavidas, fuerzas de seguridad (policías, gendarmería, prefectura), cuerpos de voluntariado, guardaparques, asociaciones rurales, empresas de servicios públicos (energía eléctrica, gas, agua, telecomunicaciones), cooperativas de mantenimiento de espacios públicos, y otras entidades consideradas relevantes por los municipios. El propósito de estos talleres fue identificar y ubicar en mapas las amenazas y zonas de mayor vulnerabi-

lidad social, económica, ambiental y estructural del municipio, retomando la información del primer encuentro. También se recabaron datos sobre eventos pasados, capacidades logísticas y operativas para intervenir en emergencias, y otros recursos e información relacionados con la gestión de riesgos. Durante los talleres, los/as participantes se dividieron en grupos para sistematizar percepciones sobre eventos históricos y sus posibles causas, los daños y pérdidas, la cantidad de personas heridas, fallecidas o evacuadas, y las zonas, barrios o localidades más afectadas, la frecuencia y las entidades que intervienen habitualmente en la primera respuesta. Los eventos analizados incluyeron inundaciones, tormentas, grandes incendios, accidentes viales con múltiples víctimas, accidentes industriales, derrames de sustancias peligrosas, cortes prolongados de servicios y sequías, entre otros. Además, los/as participantes marcaron en un mapa del municipio las áreas y zonas identificadas. La elaboración del mapa de riesgos (Renda, 2017) se basó en la metodología de la cartografía social, que busca generar nuevos sentidos espaciales y un mayor conocimiento de los partícipes sobre su territorio (Diez Tetamanti y Chanampa, 2016).

Tercera etapa. Planificación para la gestión de riesgos

En la etapa final, se realizaron reuniones para presentar las conclusiones y el mapa elaborado a partir de la información de los encuentros anteriores. Sobre la base de estos, se propuso relevar las acciones públicas, privadas y civiles ya en marcha que contribuyen a la anticipación, intervención y recuperación de las emergencias. La sistematización de esta información permitiría al municipio junto a la comunidad dar los primeros pasos para la elaboración del PGIR.

Resultados de la experiencia

Una de las primeras acciones llevadas a cabo por la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos[5] fue la redacción de la Resolución

[5] Esta área depende de la Dirección Provincial de Riesgos y Emergencias. En sep-

Nº367/2021 destinada a orientar a los gobiernos locales en la elaboración de sus PGIR. Complementariamente se desarrolló una metodología de trabajo basada en talleres para facilitar la identificación de amenazas y promover la planificación de acciones desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres. No obstante, la pandemia por COVID-19 que se extendió entre 2020 y 2021, fue una dificultad para la implementación presencial de estos talleres, lo que condujo a la realización de las primeras reuniones de forma virtual.

En la siguiente sección se presentarán los avances de esta experiencia en relación con cada etapa. En primer lugar, se abordará la participación de los municipios y la composición de actores e instituciones involucradas en los encuentros. Posteriormente, se expondrán las principales problemáticas identificadas en cuanto al riesgo de desastres. Finalmente, se analizará el grado de avance en la planificación y la generación de capacidades locales para la reducción del riesgo de desastres.

Primera etapa

La primera etapa de conformación de las mesas de gestión de riesgos (MGR) comenzó formalmente con un encuentro virtual en mayo de 2021, durante el cual se presentaron la propuesta, los objetivos y las etapas del proceso. Se invitó a los 135 municipios, y participaron 63 personas de 46 municipios.

Posteriormente se establecieron comunicaciones telefónicas, visitas presenciales, reuniones virtuales e intercambios de correos electrónicos con secretarios de Gobierno, de Seguridad y referentes de Defensa Civil local. A pesar de ello, solo diez municipios avanzaron voluntariamente en la conformación de las mesas de trabajo. Aunque

tiembre de 2018 fue incorporada a la estructura de la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Seguridad, luego de su paso por el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública (2016) y el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2017-2018). A raíz de estas reubicaciones, no se cuenta con antecedentes anteriores a marzo de 2020.

la invitación fue dirigida a las máximas autoridades locales, el seguimiento del tema fue delegado internamente a referentes de áreas tradicionalmente vinculadas a la seguridad y defensa civil.

Sin embargo, como muestra la **Tabla 1**, en diez distritos se realizó al menos un encuentro de la etapa 1 con el gabinete municipal, seis concretaron los talleres de mapeo y dos avanzaron en la etapa 3 de planificación. En cuanto a la distribución geográfica, la mayoría de los municipios adherentes son del interior de la provincia. Por el contrario, los pertenecientes al conurbano bonaerense —zona con alta vulnerabilidad a inundaciones urbanas y una mayor concentración poblacional— no avanzaron en la implementación de las mesas, posiblemente por contar con mayores recursos, equipos técnicos especializados y mayor autonomía respecto de la asistencia del gobierno provincial.

Tabla 1. Nivel de participación en las mesas de gestión de riesgos en el nivel local

	Etapa 1	**Etapa 2**	**Etapa 3**
Municipios	10	6	2
Encuentros	11	8	3
Áreas o instituciones representadas	122	58	27
Asistentes	156	122	47

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Como puede observarse en la **Tabla 1**, hubo una merma de participantes significativa a medida que se avanzaba en cada etapa, reduciéndose notablemente el número de asistentes en las reuniones de planificación. Las razones principales fueron la superposición con otras actividades en la agenda gubernamental y la escasa difusión de la iniciativa entre los actores, la comunidad y las áreas municipales. Es importante resaltar que la organización y convocatoria de

los encuentros estuvo a cargo de los municipios, buscando fortalecer capacidades locales de gobernanza y promover el involucramiento interagencial e intersectorial para la identificación de amenazas y la planificación bajo el enfoque de gestión de riesgos de desastres.

Los primeros encuentros se proponían como un espacio de escucha, donde se compartieran percepciones e información sobre los riesgos de desastres y emergencias con las distintas áreas de gobierno y actores participantes. Los/as participantes provinieron en su mayoría de áreas tradicionalmente vinculadas a la respuesta a emergencias, como bomberos voluntarios, defensa civil y seguridad. Sería adecuado interpretar que, al tratarse de una iniciativa del Ministerio de Seguridad bonaerense, el tema fue mayormente asumido por secretarías de Seguridad Municipal y derivado a las defensas civiles locales. Para ampliar la participación, se enfatizó la importancia de incluir representantes de todas las áreas gubernamentales, del sector privado y de la comunidad. Sin embargo, durante el acompañamiento en la organización los/as interlocutores locales manifestaron las dificultades recurrentes que tenían con otras áreas de gobierno para que hicieran lugar en su agenda para participar de estos encuentros. Solo en aquellos casos en los que los/as mismos/as intendentes/as convocaron directamente se logró una mayor representatividad de áreas de gobierno en las mesas. Un caso destacado fue el de un intendente que participó durante todo el encuentro y él mismo moderó el debate entre los/as presentes.

Este relato refleja la coexistencia de dos paradigmas en la política pública sobre riesgos y emergencias. Por un lado, la normativa vigente desde 1963 regula la defensa civil enfocada en la respuesta a emergencias; y por otro, desde 2018 y con énfasis desde 2020, se promueve un enfoque de gestión integral del riesgo orientado a la identificación, anticipación y reducción de riesgos. La conformación de mesas de trabajo con pluralidad de actores y multisectoriales representa una propuesta alineada con este nuevo paradigma, aún en proceso de adop-

ción por las gestiones municipales. Según el enfoque de Surel (2008), podría interpretarse que este cambio de paradigma en la política pública se encuentra en una etapa de crisis, donde el enfoque vigente no alcanza a explicar y resolver los problemas de los gobiernos locales, pero tampoco ha sido plenamente reemplazado por el enfoque de gestión integral del riesgo establecido en el marco normativo nacional.

Segunda etapa

Por su parte, los municipios participantes identificaron problemáticas y amenazas relacionadas tanto con fenómenos naturales como, principalmente, con acciones humanas. Entre los eventos naturales, las lluvias intensas y los temporales con vientos fuertes fueron señalados como los más relevantes para la mayoría de los municipios. Las abundantes precipitaciones, combinadas con deficiencias en los sistemas de drenaje y la planificación urbanística inadecuada generan inundaciones tanto urbanas como rurales; estas últimas vinculadas a canales clandestinos de riego que alteran el curso natural del agua.

En la zona serrana se destacaron los incendios de vegetación, asociados sobre todo a las sequías, con grandes pérdidas para productores locales y afectación de áreas protegidas como el Parque Provincial Ernesto Tornquist. Durante el verano, incendios ocasionados por altas temperaturas y negligencia de visitantes, especialmente cerca de casas de veraneo, aumentan la vulnerabilidad a incendios de interfase. Asimismo, los incendios en basurales a cielo abierto representan un problema frecuente, causando contaminación de aire, suelo y napas, con el agregado de la gran dificultad para extinguir este tipo particular de siniestros. En el interior de la provincia también se perciben riesgos por fumigaciones que incumplen normativas vigentes.

Por otro lado, los accidentes viales fueron reconocidos como una problemática significativa, dado que muchos involucran víctimas múltiples y fatales. Pero además los accidentes viales urbanos sin víctimas fatales también fueron un tema redundante en las mesas de trabajo.

Se debatió mucho entre las/os participantes sobre si se trataba o no de una problemática para ser incluida en el diagnóstico. En primer lugar, esto suponía que, por su repitencia y por la rápida respuesta que en el nivel local se le daba a este tipo de accidentes, no representaban para los/as funcionarios/as un tema tan relevante como otros. Aunque, al pensar en la frecuencia y en los medios de respuesta que se asignan a estos siniestros, se advirtió que estos eventos menores colapsan más fácilmente al sistema de salud y de seguridad, y resultan en una *vulnerabilidad funcional* para los municipios con recursos limitados (Wilches-Chaux, 1993). La capacidad hospitalaria, la limitada dotación de ambulancias y de recursos sanitarios constituyen una vulnerabilidad, por lo que finalmente se acordó que los accidentes viales deben ser una prioridad en la agenda local. Esta reflexión se dio en un municipio donde, tras el debate en las MGR, una funcionaria manifestó públicamente ante un auditorio repleto de estudiantes, docentes, fuerzas de seguridad y otros miembros de la comunidad, que el desastre en ese municipio no eran las inundaciones o las tormentas, sino la alta incidencia de accidentes viales, especialmente entre jóvenes reticentes al uso del casco. Este caso ilustra el concepto de *riesgo extensivo*, definido como aquel de baja intensidad en cuanto al daño, pero de una recurrencia que altera y compromete en el largo plazo los recursos y condiciones de vida de la comunidad afectada (Gellert-de Pinto, 2012).

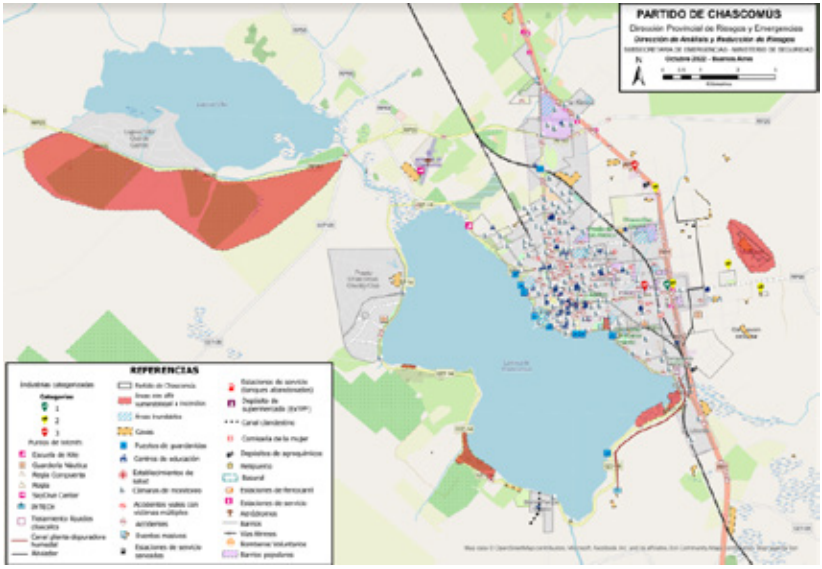
Tercera etapa

Una vez finalizadas estas etapas, el equipo técnico provincial[6] sistematizó los datos cualitativos recabados en las reuniones y talleres,

[6] El equipo encargado de la sistematización de estos datos está compuesto por cuatro personas: dos profesionales (un Ingeniero agrónomo y una Licenciada en administración con funciones de dirección) y dos administrativas. Es importante señalar que este grupo se formó a mediados de 2020 con personal que fue reubicado desde otros puestos a la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos, la cual no contaba previamente con personal asignado.

así como otros registros estadísticos y cartográficos aportados por los/as participantes de las MGR. Estos datos se incorporaron a un mapa digital, el cual fue entregado a los municipios que completaron el proceso. El mapa del partido de Chascomús, ejemplificado en la **Imagen 1**, detalla áreas de riesgo e infraestructura clave identificadas por las personas que participaron de los encuentros. Entre las referencias cartográficas se incluyeron las zonas con alta vulnerabilidad a incendios e inundaciones, cavas, cuerpos de agua, campings y balnearios, puestos de guardavidas, barrios populares, industrias categorizadas, estaciones de servicio, depósitos y acopio de materiales peligrosos y basurales. También señala los cuarteles de bomberos, comisarías, instituciones educativas y de salud, e infraestructura como rutas, helipuertos, vías de ferrocarril y aeródromos.

Imagen 1. Ejemplo de mapa elaborado con actores municipales del partido de Chascomús



Fuente: Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos, Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los objetivos propuestos, se reconoce una gran dificultad de los gobiernos locales para identificar acciones en curso o nuevas iniciativas que contribuyan a la reducción de riesgos de desastres. Hasta la fecha, los municipios participantes no han logrado presentar sus PGIR, aunque vienen incorporando parte de las recomendaciones que surgieron en las mesas de trabajo.

Esto puede interpretarse como uno de los obstáculos para la implementación de políticas públicas que revistan esta característica denominada por Pressman y Wildavsky (1998) como *complejidad de la acción conjunta*. Los autores señalan que a mayor cantidad de actores que participan de la política, también mayores son las dificultades para encontrar puntos de acuerdo y lograr la cooperación entre actores con intereses en conflicto o con diversas percepciones en cuanto a la prioridad y la urgencia del tema en cuestión. Un ejemplo para ilustrar esta idea pueden ser las decisiones vinculadas al ordenamiento territorial, como las habilitaciones de barrios cerrados, industrias o mayores controles sobre la degradación ambiental de actividades productivas. Además, es importante considerar que la elaboración de un plan de esta envergadura requiere personal capacitado, recurso que no siempre está disponible en los municipios.

Aprendizajes y desafíos

La intención de esta iniciativa fue conformar mesas de trabajo con pluralidad de actores que se sostengan en el tiempo con el fin de reforzar las capacidades institucionales en los municipios participantes. Durante los encuentros se intercambiaron percepciones sobre amenazas y vulnerabilidades, así como sobre las áreas responsables de la gestión de emergencias.

La convocatoria fue un aspecto crítico. Al explicitar que la implementación de los talleres estaría a cargo del Ministerio de Seguridad bonaerense se sesgó la participación a referentes de ese sector. Aunque el enfoque tradicional de la gestión de emergencias sirvió como

punto de partida para la conformación de las mesas, durante el desarrollo de los encuentros los propios participantes identificaron la necesidad de una mayor inclusión de referentes de las áreas de salud, producción, ordenamiento territorial y ambiente.

En cuanto a la metodología de trabajo, en algunos encuentros se evidenció una falta de interés y desconocimiento del tema por parte de algunos asistentes, manifestándose incluso reticencias en la participación. Esto sugiere reflexionar sobre los problemas de cooperación entre distintas áreas del municipio, conflictos, desconocimientos y reservas para el intercambio de registros e información. Esta dinámica puede asociarse con la *vulnerabilidad funcional* que expone a los gobiernos municipales a no estar debidamente preparados para las emergencias. No obstante, en los municipios donde los/as asistentes estaban dispuestos a involucrarse, la metodología de trabajo se tornó más dinámica, facilitando la participación de diversas áreas que habitualmente no interactúan. En estos casos, el intercambio resultó muy enriquecedor. Por otro lado, se debe destacar que, en materia de gestión de las emergencias, estos municipios cuentan con una buena articulación entre el sistema de bomberos voluntarios y las áreas de defensa o protección civil, servicios públicos, comandos de patrullas, desarrollo social y salud. Se observa que en todos los eventos que se relataron los primeros respondedores han sido los cuarteles de bomberos voluntarios. Sin embargo, los registros suelen quedar dentro de estas instituciones y no llegan a compartirse y unificarse la información entre las distintas áreas.

Es importante resaltar que, como resultado de las mesas de trabajo, los municipios que completaron todos los encuentros lograron elaborar un mapa de riesgos de gran utilidad para su labor cotidiana, mientras el propósito de que culminaran el proceso con la elaboración de un Plan Local de Gestión de Riesgos no llegó a concretarse en esta etapa. A pesar de ello, se considera que el proceso generó una capaci-

dad instalada significativa: la incorporación de la perspectiva del riesgo en la gestión de cada área participante, lo que produjo resultados igualmente valiosos, aunque diferentes a los inicialmente previstos. Por consiguiente, se espera que esta iniciativa tenga continuidad en los próximos años e incluso se formalice como un programa de la Subsecretaría de Emergencias.

Referencias bibliográficas

Dauphiné, A. y Provitolo, D. (2007). La résilience: Un concept pour la gestion des risques. *Annales de géographie*, (654), 115-125. https://doi.org/10.3917/ag.654.0115 https://normas.gba.gob.ar/documentos/BeAgWPF7.html

Diez Tetamanti, J. M. y Chanampa, M. E. (2016). Perspectivas de la Cartografía Social, experiencias entre extensión, investigación e intervención social. *Revista+E versión digital*, (6), 84-94. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/30381/CONICET_Digital_Nro.27ed8d93-5388-4bff-b91f-74d8101df790_B.pdf

Gellert-de Pinto, G. I. (2012). El cambio de paradigma: De la atención de desastres a la gestión del riesgo. *Boletín Científico Sapiens Research*, *2*(1), 13-17. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3841348

Lavell, A. (2001). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacía una definición*. https://desastres.unanleon.edu.ni/pdf/2004/mayo/PDF/SPA/DOC15036/doc15036-contenido.pdf

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. B. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.

Provincia de Buenos Aires. (1963). *Decreto-Ley N°11.001. Ley provincial de Defensa Civil*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1963/11001/1553

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Seguridad. (2020). *Resolución N°341. Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del Sistema*

provincial de Seguridad Pública. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2020/341/212569

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Seguridad. (2021). *Resolución N°367. Lineamientos para la elaboración de un Plan Integral de Gestión de Riesgos*. https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/dirprovriesgos/marco/RESO-2021-367-GDEBA-MSGP%20LINEAMIENTOS.pdf

República Argentina. Honorable Congreso de la Nación. (2016). *Ley Nº27.287. Sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27287-266631

Renda, E. (2017). *Manual para la elaboración de mapas de riesgo*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo / Ministerio de Seguridad de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sinagir/institucional/mapas-de-riesgo/manual-elaboracion

Rojas Aravena, F. (2007). Seguridad humana: Aportes en la reformulación del concepto de seguridad. En I. Sepúlveda Muñoz (Coord.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica* (pp. 49-74). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2724736

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, (33), 27-47. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/iep-udea/20100623093704/EstPol33Art2.pdf

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (Comp.), *Los desastres no son naturales* (pp. 11-44). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf

Reflexiones sobre la Unidad de registro y monitoreo de muertes en contextos de encierro

Rocío Agustina Barrera, Juana Gargaglione

Presentación

En el presente capítulo se describe el proceso de implementación de una política pública orientada a conocer, a través de un registro administrativo, las características que asumen las muertes en contextos de encierro, particularmente las que ocurren dentro del Servicio Penitenciario Bonaerense (en adelante, SPB). La política pública estudiada se llama *Unidad de registro y monitoreo de muertes en contextos de encierro* (en adelante, Unidad de Registro), se creó a partir de una resolución ministerial en el año 2020 y funciona bajo la órbita de la Subsecretaría de Política Criminal (en adelante, la Subsecretaría) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, particularmente dentro de la Dirección de Lucha contra la violencia institucional en contextos de encierro (en adelante, la Dirección).

Para comprender las finalidades que persigue un registro de estas características en el organismo en el cual se desarrolla es necesario mencionar que entre las funciones que cumple la Dirección (dentro de esa Subsecretaría en particular) se encuentra el diseño de estrategias integrales de abordaje destinadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia institucional por parte de agentes estatales o efectores de

salud en contextos de encierro y la sistematización y análisis de la información obtenida de las denuncias sobre violaciones de derechos por parte de dichos agentes, a fin de establecer indicadores de evaluación y monitoreo. Siguiendo estos objetivos, a través de la Unidad de Registro se intenta comprender el fenómeno para generar políticas públicas que prevengan nuevas muertes y ahondar ante la posibilidad de que constituyan hechos de violencia institucional resultado del accionar —directo o indirecto— de agentes del Estado, es decir, que sean fenómenos criminales.

En este capítulo se encontrará una breve descripción de las prácticas, actores y dificultades que atravesaron el proceso de implementación de la Unidad de Registro desde las experiencias de quienes estuvieron a cargo.

Contextualización y descripción de la experiencia

Cuando una persona asume responsabilidades en algún organismo del Estado debe comprender que su tarea principal como representante del mismo es identificar aquellos emergentes que deben tener una respuesta del Estado, reconocer las problemáticas que, por su complejidad, no pueden ser solucionadas por particulares y tienen que ser abordadas por agencias estatales. En este sentido, la Unidad de Registro comenzó con la identificación de aquellos emergentes criminales o de conflicto que debían tener una respuesta del Estado. Uno de ellos, que la Subsecretaría estableció como prioritario y de necesaria atención, fueron las muertes que ocurrían en unidades penitenciarias y alcaidías del Servicio Penitenciario Bonaerense, ya que podían ser concebidas como una expresión de la violencia institucional en contextos de encierro.

Esta decisión supuso un cambio de posicionamiento del gobierno provincial en relación con quienes gobernaban previamente (2015-2019), a partir del cual el Estado comenzó a intervenir en las cárceles desde un rol más allá del meramente punitivo, del que impide la li-

bertad ambulatoria de las personas procesadas o condenadas por un delito penal, y desplegó un abordaje más amplio y complejo. Una de las líneas de acción que dan cuenta de este movimiento fue empezar a registrar y monitorear las muertes que ocurrían en dependencias del SPB entendiendo que podían ser responsabilidad del mismo Estado —desde el hecho en sí hasta su investigación— y que al menos había que desnaturalizarlas y ahondar a los fines de prevenir o sancionar en caso de que sean resultado de un fenómeno criminal.

Además, el registro oficial existente al momento de la creación de la Unidad de Registro en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos era construido por la agencia penitenciaria y era objeto de múltiples críticas/denuncias por organismos internacionales y nacionales[1] de derechos humanos en tanto su función quedaba reducida a contabilizar las muertes sin realizar un análisis exhaustivo de cada caso, dejando entrever el sesgo burocrático, político y metodológico propio de la agencia penitenciaria. Esos sesgos políticos y burocráticos no solo determinaban la posibilidad de acceso por parte de otras agencias a los datos y su procesamiento, también impactaban en la manera en que la agencia penitenciaria construía esos datos y, en particular, cómo categorizaba las muertes.

Por lo tanto, y entendiendo que las estadísticas oficiales de muertes surgían del registro que realizaba la agencia penitenciaria y que, por ende, tenían una vinculación directa con los objetivos de esa organización, que asimismo —como menciona Olaeta (2021)— condicionaban las conclusiones que surgían de estos datos, resultaba necesario construir una herramienta de registro con variables y categorías establecidas por la Subsecretaría, que dentro del organigrama del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se presentaba como un área externa con capacidad de monitoreo ante el SPB.

[1] Organización de las Naciones Unidas, Comité Nacional de Prevención de la Tortura, Comisión Provincial por la Memoria, entre otras.

En este contexto, se fueron tomando una serie de decisiones políticas y metodológicas para establecer las variables y categorías que permitieran registrar —para explicar— las muertes en contextos de encierro, posibilitando producir datos estadísticos e información fidedigna del emergente problematizado. Aquí se pone en evidencia una cuestión fundamental relacionada con la autonomía que genera tener una herramienta propia de registro, ya que —como refiere Aguilar Villanueva (1993)—, la manera como se define un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, y las opciones de acción.

Se quería saber quiénes eran las personas que morían, cuántas eran, por qué morían, y para eso se tenían que establecer algunas categorías que permitieran empezar a discriminar esas muertes. Se comenzó usando las categorías empleadas en el plano del derecho internacional de los derechos humanos —traumáticas y no traumáticas—, para luego desdoblarlas en otras categorías que hicieran posible empezar a pensar regularidades, patrones de conducta que podían preceder a muertes que quizás en un contexto libre no hubiesen ocurrido.

Esta cuestión permite poner en valor el mayor aporte de la Unidad de Registro, que justamente es dar previsibilidad a la hora de gestionar la cárcel, comprender por qué suceden y van a suceder las muertes para darle capacidad al Estado provincial de planificar aquellas políticas que tiene que implementar para evitar/prevenir el fenómeno, y es también lo que más convoca para seguir trabajando en una temática tan particular —y hostil— como esta. En este sentido, se entiende que se pueden prevenir muertes con algunos actos, prácticas y voluntad, y que se pueden gestionar diferentes políticas públicas a futuro que sigan previniendo y concientizando a trabajadores/as, personas privadas de su libertad y a otros actores que intervienen de manera directa o indirecta en el ámbito penitenciario. Desde la Unidad de Registro se observó que, ante determinadas muertes registradas, si algunos

actores hubiesen advertido o prestado atención a diversos factores, aquellas no hubieran ocurrido. Lo que se hace va dirigido a eso: proveer de datos e información para que hechos prevenibles no ocurran, y además porque se asume el compromiso, como representantes del Estado, de cuidar a las personas que se encuentran bajo custodia.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, la Unidad de Registro articula con diversos actores. Dentro del Poder Ejecutivo —particularmente dentro del propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos PBA— se destacan la Subsecretaría de Derechos Humanos (DDHH), el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), la Auditoría de Asuntos Internos del SPB y la Dirección Provincial de Salud Penitenciaria (DPSP); y considerando los organismos externos al Ministerio, el Ministerio Público Fiscal dependiente del Poder Judicial.

Con la Subsecretaría de DDHH la articulación se centra principalmente en torno al intercambio de información de las personas fallecidas, por ejemplo, cuando la familia de la persona fallecida se contacta con la Subsecretaría para pedir información o denunciar la posible responsabilidad de algún efector de la salud o agente penitenciario en la muerte de esa persona. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan visitas conjuntas a los establecimientos donde ocurrió el fallecimiento: el equipo de DDHH constata las condiciones generales de detención y la Unidad de Registro se enfoca principalmente en las muertes. También se reciben requerimientos de personas privadas de libertad —que se tramitan por la Subsecretaría de DDHH— y se oyen los testimonios de las compañeras y los compañeros de pabellones, siempre con resguardo de la identidad de quienes hablan entendiendo que a quienes denuncian son también las encargadas y los encargados de su custodia y/o garantes de su salud.

Acá surge una cuestión a tener en consideración en el marco del trabajo que hace la Unidad de Registro: cuando se concurre a los establecimientos penitenciarios también se llevan a cabo otras tareas,

como recibir denuncias o pedidos, que no tienen que ver con las muertes propiamente dichas pero que permiten ahondar en las condiciones generales que las posibilitan, tales como requerimientos de salud, de traslado, de acercamiento familiar, contacto con la defensa, etc., que surgen y dan cuenta de las necesidades emergentes que tienen las personas privadas de la libertad. De esas solicitudes, las que aportan mayor información a la Unidad de Registro involucran cuestiones sanitarias: se hacen preguntas acerca de cómo funciona el área sanitaria, si se entregan los medicamentos, si se recibe atención médica cuando es solicitada, entre otros; para reconstruir el escenario que permita dar cuenta de si las personas fallecidas que registramos tuvieron una adecuada atención en materia de salud en función de lo que cuentan sus compañeros/as sobre lo que les pasa en su cotidianidad. También se releva el funcionamiento de la parte asegurativa, es decir, si el personal penitenciario lleva a sanidad a las personas en el momento en que se requiere, qué vínculo tienen con sanidad, si hay móviles de traslado o ambulancias en el establecimiento, entre otras cuestiones.

Otro de los actores con los que se articula para llevar a cabo la tarea de la Unidad de Registro es la DPSP —que pertenece a la Subsecretaría de Política Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos—. Primero, porque de ese organismo depende el personal de salud que trabaja en los distintos establecimientos penitenciarios: son los que garantizan —o deberían garantizar— la atención médica de todas las personas privadas de la libertad; son además quienes confeccionan las historias clínicas —documento elemental relevado por la Unidad de Registro para conocer las prácticas médicas que se le realizaron a la persona a lo largo de su estadía en el SPB—; la entrega de medicamentos, estudios realizados, atenciones psicológicas/psiquiátricas, etc. Asimismo, es el área a la que se le remiten los requerimientos en materia de salud que se recaban en las visitas institucionales a las distintas unidades y/o alcaidías. También la Unidad

de Registro consulta sobre las políticas que implementan en dicho organismo para visibilizarlas y ponerlas a disposición de los actores con los que conversa en los monitoreos —ya sea personal penitenciario, de salud o personas privadas de la libertad—.

Por su parte, la auditoría de Asuntos Internos del SPB es otro de los organismos con los que se conversa; particularmente la relación gira en torno a las causas que revisten mayor gravedad, aquellas muertes registradas que luego de la lectura de los distintos documentos, de lo referido por compañeras y compañeros privados de libertad, se presume que existe responsabilidad —directa o indirecta— de algún/a agente penitenciario/a en el desenlace de esa muerte. Por ello, ante estas situaciones desde la Unidad de Registro se remiten informes de los casos graves para que la auditoría pueda profundizar la investigación de los hechos, además de consultar acerca de los avances de esas investigaciones o de la información que reúnen de alguna muerte en particular de la cual la Unidad de Registro no tiene mucha información.

El otro actor mencionado es el SPB a través de las autoridades que cumplen funciones en las unidades penitenciarias y alcaidías. Cuando ocurre un fallecimiento, las directoras y los directores de unidades remiten una nota informando del hecho, luego se les solicita una serie de documentos que producen en la Unidad Penitenciaria y que a la Unidad de Registro le permiten caracterizar a la persona fallecida. Es posible decir que la información producida y enviada por el SPB sirve para ahondar más en las condiciones de detención de la persona que sobre la muerte en particular; por eso es tan importante complementar la información provista por la agencia penitenciaria con documentos de otros organismos.

Por último, se menciona al Ministerio Público Fiscal que, como se dijo, depende del Poder Judicial. Por cada muerte —traumática o no traumática—de una persona que está detenida, que ocurre en algún organismo estatal, se inicia una investigación penal preparatoria (es

decir, una causa judicial) que investiga el hecho. En teoría, durante el proceso de investigación se deben realizar una serie de pruebas periciales que permitan determinar el motivo de fallecimiento de la persona y, principalmente, si hay responsabilidad de terceros en ese hecho. Una de las pruebas que se realizan son las autopsias, y ese es particularmente el documento que más le interesa a la Unidad de Registro, porque es el que determina con un mayor nivel de especificidad las causas que derivaron en la muerte.

Análisis crítico de la experiencia

Como se ha mencionado, la labor de la Unidad de Registro depende en buena medida del trabajo articulado con otras áreas y de su predisposición para que remitan la información. Por tal motivo, uno de los principales obstáculos que surge es justamente la falta o la demora en el envío de los documentos que se recopilan (historias clínicas, formularios, informes de concepto y conducta, certificados de defunción, información sobre las visitas que recibía la persona detenida, autopsias, etc.), tanto por los actores del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. Estos tiempos ajenos a la Unidad de Registro terminan retardando el trabajo y la clasificación propia del fallecimiento.

Asimismo, trabajar con un organismo como el SPB, que se constituye como una institución total, es complejo y presenta características particulares. Diversos autores estudian las burocracias penales dando cuenta de que las mismas no se limitan al mero cumplimiento de las leyes de ejecución (Ley N°12.256 y Ley N°24.660) sino que también han desarrollado poderes e intereses organizacionales propios, donde una parte de sus trabajadoras y trabajadores demuestran una "escasa implicancia en sus labores diarias las cuales se limitan a responder las requisitorias administrativas, desestimando de esta manera la capacidad de intervención que podrían aplicar sobre la población detenida" (Castro, 2022, p. 188). Un claro ejemplo de esta cuestión lo evidencia la Unidad de Registro en su articulación con la Dirección Provincial de

Salud Penitenciaria. En este sentido, hay una particularidad que cabe mencionar con este actor en concreto: la relación y predisposición varía en función del sujeto con quien se habla; hay mejor recepción de requerimientos por parte de las autoridades políticas que de las trabajadoras y los trabajadores, que suelen ser reticentes a demandas que surjan tanto en ámbitos presenciales o por pedidos derivados por el sistema informático de la administración provincial (GDEBA). Incluso cuando el equipo de la Unidad de Registro se apersona en las áreas sanitarias de las unidades penitenciarias, hay cierta resistencia a brindar información, demostrando una actitud defensiva ante las distintas preguntas que se les hacen, que están orientadas a reconstruir los hechos y entender las causas que devinieron en la muerte de la persona, y que no buscan sancionar al personal. Esta situación de gran parte del personal médico de las unidades dificulta particularmente el trabajo del Registro porque las muertes que suceden en el SPB son en su mayoría no traumáticas, y son ellos quienes pueden clarificar o tienen el conocimiento técnico para dar cuenta de las distintas patologías de salud que podría registrar la persona y los motivos por los cuales fallece, a través de la lectura de la historia clínica.

En este sentido, retomamos el argumento de Castro (2022) cuando afirma que gran parte de este grupo de trabajadores/as tiende a deslindar responsabilidades organizacionales fundamentadas en la escasez de recursos humanos, atribuyendo la responsabilidad de esto a los organismos centrales. Esta idea subyace constantemente en las entrevistas que la Unidad de Registro hace a las y los trabajadoras/es tanto de salud como del SPB. Suelen nombrar desde la falta de personal para abordar a tantas personas privadas de su libertad hasta las condiciones edilicias y de infraestructura en las que trabajan para justificar la forma en que realizan la labor diaria.

La omisión de respuesta ante los pedidos de información y la falta de investigaciones rigurosas por parte de las fiscalías dependientes

del Poder Judicial también complejizan la labor, ya que son quienes en última instancia pueden sancionar aquellas prácticas o personas que por acción u omisión producen una muerte. Cuando se observa que esas muertes o hechos son el resultado del mal accionar de las y los representantes del Estado y que no tienen consecuencias negativas ante la justicia, se dificulta la posibilidad de revertir estos escenarios que habilitan las muertes en contextos de encierro: quizá si algunos hechos o prácticas fueran sancionadas, dejarían de estar tan instauradas. Además, los pedidos de información del Poder Ejecutivo hacia el Judicial se piensan mayoritariamente como un control o una evaluación y no como una forma de fortalecer con esa información a las políticas públicas. Por último, se observa que el Poder Judicial se suele pensar aislado de los otros poderes del Estado, sin comprender que a la ciudadanía las respuestas se les tienen que dar como Estado provincial.

Otro factor que afecta o incide en la labor diaria es la falta de solución de los problemas evidenciados desde hace tiempo. Se elaboran propuestas y posibles soluciones y se observa que continúan falleciendo las personas por los mismos motivos que la Unidad de Registro denunció meses o años atrás. Por ejemplo, se concurre a una Unidad, se relevan ciertas problemáticas que fueron las que crearon el escenario posible para que esa muerte suceda, y cuando regresamos al año siguiente continúan constatándose esas mismas problemáticas que nunca se solucionaron y que en su momento fueron comentadas a las autoridades competentes. Una problemática que ejemplifica esto es la vinculada a las muertes traumáticas por suicidio: la Unidad de Registro advierte que en su gran mayoría estos hechos son consumados en los pabellones de "separación del área de convivencia" (de aislamiento); se indica entonces que quienes presentan determinadas características no sean alojadas allí o al menos no durante un período de tiempo prolongado, y aun así se continúan registrando este tipo de fallecimientos en estos lugares.

Aprendizajes y desafíos

Lo que se intenta dar cuenta con lo mencionado ut supra es la incidencia de la dimensión política en la gestión estatal y la importancia de concebir al Estado no solo como entidad burocrática sino también como relación social, donde confluyen actores e intereses diversos que en muchas ocasiones exceden los objetivos últimos y específicos del Estado.

En el caso particular que nos compete, esta definición se puede sintetizar en el monitoreo que hace la Unidad de Registro en las distintas unidades penitenciarias donde se registran muertes. Luego de varios años de implementación del Registro y del procesamiento continuo de la información que surge de allí, el diagnóstico de por qué se mueren las personas detenidas en el SPB está definido, entonces se suscita la pregunta acerca de la necesidad de seguir realizando las visitas institucionales y la respuesta excede el mero objetivo primario de reconstruir el hecho desde la perspectiva de los distintos actores. Hay algo del orden de lo simbólico y de lo político que también entra en juego cuando la Unidad de Registro se hace presente en un establecimiento penitenciario. Por un lado, se intenta conocer en detalle el desenlace del hecho particular que ocurrió en esa cárcel, pero por otro se demuestra que hay alguien que, como mínimo, está observando eso. Quizá no se pueden revertir algunas situaciones, pero sí dejar en claro que autoridades civiles del Ministerio están al tanto de esos hechos, que no se toma con displicencia ni se naturalizan esas muertes, sean traumáticas o no traumáticas: importan, se reconocen, se nombran y se trata de evitarlas.

Esta última cuestión le da validez a lo que se hace: si no se pueden resolver o revertir prácticas históricas de un organismo como el SPB, las acciones de la Unidad de Registro no naturalizan situaciones de violencia e indagan explicaciones sobre prácticas violatorias de derechos. Y respecto de las personas privadas de la libertad, que sepan que

hay personas en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a las que no les da lo mismo que se mueran o no; esto permite dar cuenta del posicionamiento de una parte de ese Estado frente a esa cuestión determinada. Se puede demostrar que el Estado provincial es también el que protege y cuida, con sus falencias y dificultades, pero que está presente, se ocupa y se preocupa.

Por último, reflexionando acerca de aquellas tareas que se realizan en el marco de la Unidad de Registro que podrían ser irrelevantes, notamos que no hay ninguna en particular, justamente por esto que surge en el orden de lo simbólico y político: todas las variables que se tienen en cuenta a la hora de registrar las muertes, los pedidos de información, las visitas en los establecimientos, entre otras acciones, tienen un propósito y finalidad que permiten que el Registro construido sea fidedigno y caracterice de la mejor manera posible —y más cercana a la realidad— lo que acontece con las muertes en contextos de encierro. Si bien hay cuestiones por mejorar, la Unidad de Registro sostiene y cree que el trabajo que se realiza a diario contribuye fuertemente a gestionar desde un enfoque de derechos las cárceles de nuestra provincia.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno: Antología de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Castro, E. (2022). Las prácticas institucionales en una agencia estatal de control: El carácter bifronte del Servicio Penitenciario Bonaerense. En I. Galvani (Comp.), *Etnografías de las cárceles bonaerenses* (pp. 177-218). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Conflicto, violencia y política ; 2). https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/192

Olaeta, H. (2021). Apuntes sobre la construcción de datos oficiales en materia criminal en Argentina. *Revista Atípica*, (2), 26-32. https://

revistaatipica.mjus.gba.gob.ar/apuntes-sobre-la-construccion-de-datos-oficiales-en-materia-criminal-en-argentina/

Provincia de Buenos Aires. (1999). *Ley N°12.256. Ley de Ejecución Penal Bonaerense*. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1999/12256/4596

República Argentina. (1996). Ley N°24.660. Ejecución de la pena privativa de libertad. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24660-37872/actualizacion

Planificación y acción estratégica en las políticas de igualdad de género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires

Lorena Bermúdez

Presentación

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar, por un lado, la implementación de un esquema metodológico referenciado con la gestión estratégica planificada (GEP) en el marco de la creación de la Dirección provincial de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires como espacio de gestión de políticas públicas.[1] Por otro lado, describir la práctica de gestión realizada en el proceso de construcción de la Comisión de Género dentro de dicho espacio, como área de implementación y seguimiento de líneas de acción. Ambos aspectos implican una perspectiva multiactoral, situada y transversal, para garantizar que las políticas de género y diversidad alcancen y transformen realidades en el territorio, atendiendo a las lógicas propias de la organización con el fin de convertirlas en lo más efectivas posibles.

[1] La producción de este artículo se realiza en el marco de la investigación exploratoria-descriptiva llevada adelante por el equipo constituido por María Lorena Bermúdez (FTS, FaHCE, FJURSOC-UNLP; Rosario De Rosa (FPyCS-UNLP); Antonela Guagliarello (FTS-UNLP) y Emilia Welschinger Lascano (FaHCE- UNLP).

Más allá de las múltiples acciones que se llevan adelante desde este espacio de gestión y de sus resultados, el artículo propone revisar las prácticas institucionales a partir de un paradigma dinámico, articulador e interdisciplinario para transformar lógicas, vinculaciones y miradas instituidas que muchas veces interponen obstáculos para la ejecución de políticas públicas y su continuidad por encima de los cambios en los equipos de gestión. Asimismo, implica desde la perspectiva de la planificación estratégica situacional (PES) mostrar el resultado de su implementación para la mejora de la calidad en la gestión y de las acciones vinculadas con las políticas de género.

Marco conceptual para la construcción de un espacio de gestión

En sintonía con los desarrollos conceptuales del paradigma de la gestión organizacional desde la perspectiva de la complejidad (Etkin, 2005), se propone un análisis para la comprensión de la cultura de las organizaciones públicas que parte de una mirada vinculada al reconocimiento de las tramas de relaciones y prácticas que se establecen en ellas a partir del contexto sociohistórico, la coyuntura política y las demandas de la sociedad civil.

El estudio de la matriz estatal, del funcionamiento efectivo de sus intervenciones y de las políticas públicas en Argentina —y en toda América Latina en general— representa una relación dialógica a través de diversos análisis enriquecidos por la teoría, aunque situados en la experiencia concreta de la práctica. Dentro del campo local, autores que trabajan este tipo de análisis de la gestión y planificación estratégica en el ámbito de lo público como Bonicatto (2017), han abordado la cuestión del sostenimiento organizacional a partir de acciones que generen viabilidad.

Esto se traduce en tareas políticas, técnicas, administrativas, de carácter cotidiano, destinadas a satisfacer requerimientos internos de las organizaciones e impulsar procesos que hacen posible el posterior

cumplimiento de la razón de ser; es decir, construir representaciones que más allá de aquellas que puedan identificarse como instituidas en los espacios existentes, recuperen el sentido de lo colectivo en las organizaciones de la administración pública estatal. Es así como se ven transformados los espacios a partir del diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, gestionando recursos del conjunto social donde operan decisiones del orden político e ideológico en la administración estratégica de los mismos.

Partimos de la definición de políticas públicas de Meny y Thoenig (1992) como "el resultado de toda actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad institucional frente a un problema o en un sector de su competencia" (p. 89); sobre todo como terreno y expresión dialéctica de la interacción institucionalizada que implica conflictos entre actores estratégicos —formales e informales— cuyas interacciones se establecen a partir de dimensiones técnicas y políticas.

Esta idea se relaciona con la perspectiva organizacional de Etkin, quien define a las organizaciones como "sistemas complejos, de carácter sociotécnico y adaptativo (...), en el cual se conjugan factores de índole política, cultural, económica y social" (citado en Bonicatto, 2021). Además de su caracterización como espacios dinámicos y en constante transformación, se incorpora la dimensión sociotécnica de las organizaciones en la cual no solo se contempla el conjunto de procedimientos y técnicas como herramientas, sino también la dimensión social, sumando la variable humana. El reconocimiento de los grupos que conforman los equipos de trabajo en el interior de cada organización, y dentro de los cuales coexisten dinámicas de poder, intereses contrapuestos y contradicciones, saberes racionales, comportamientos irracionales, usos y costumbres de cada dependencia, oficina, complejo o sede, hacen a la identidad de una organización y construyen su cultura.

Desde el abordaje de la práctica de gestión se propone un posicionamiento político y modos de orientar sus procesos vinculados al

modelo de planificación estratégica situacional (PES) de Carlos Matus (1997), el cual caracteriza a las organizaciones públicas y define como "un dispositivo de producción de bienes, servicios y regulaciones que se realiza dentro de fronteras institucionales bien definidas, mediante procesos de producción y negociación" (p. 126).

En el interior de las organizaciones, estos procesos pueden categorizarse como aquellos que garantizan la entrega de bienes y/o servicios a la sociedad —producción externa o sustantiva— y aquellos necesarios como pasos previos y fundamentales para que esas tareas puedan llevarse adelante —producción interna o de asistencia técnica—. En los términos de Henry Mintzberg (1992), los estratos se configuran a partir de una pirámide que congrega en la cima a las autoridades político-técnicas que se desempeñan como administradoras; en el lugar intermedio la denominada "tecnoestructura", compuesta por las unidades de apoyo administrativo y el cuerpo de analistas que se abocan a gestionar y desarrollar conocimiento de valor sobre las tareas del conjunto de las partes, y en la base, a los trabajadores que llevan adelante las tareas de producción e integran el núcleo de operaciones de la organización.

El esquema de Mintzberg es enriquecido por la incorporación de la dimensión ideológica, la cual atraviesa a la totalidad de la estructura y se dirige en relación descendente, configurando las características de la cultura organizacional. Esta mirada nos permite reconocer la agencia de los sujetos como un elemento significativo al momento de generar los análisis de viabilidad para llevar adelante el diseño e implementación de planes, programas o proyectos.

La importancia del contexto y el escenario para la implementación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA es un organismo conformado por la estructura central administrativa, dividida en 10 subsecretarías, el Servicio Penitenciario Bonaerense y dos

organismos descentralizados: la Escribanía General de Gobierno y el Patronato de Liberados Bonaerense. Como característica general se pueden identificar diversidad de funciones y competencias de puestos de trabajo, así como experiencias heterogéneas de las/os trabajadoras/es que lo integran.

En diciembre de 2019 se inicia la gestión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en un contexto signado por dos crisis agravadas mutuamente. La primera provocada por una situación institucional crítica en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), producto de la sobrepoblación carcelaria más alta en su historia, así como un severo deterioro edilicio y una ineludible emergencia alimentaria y sanitaria de las personas privadas de su libertad. Dicha situación tuvo como consecuencia una manifestación con huelga de hambre que se extendió a gran parte de la población de personas detenidas al comienzo de la nueva gestión.

Se registraba por entonces una sobrepoblación carcelaria con un total de 48.565 personas privadas de su libertad, alojadas en un sistema dotado de 24.100 plazas con una capacidad adaptada de hasta 31.281 plazas, lo cual denotaba un déficit superior a las 20 mil plazas.[2] Las causas responden a una política de prisionalización y encarcelamiento de acusados en procesos jurídicos sin condena firme que recrudecieron las condiciones de vida en contexto de encierro, además de otras consecuencias propias de las gestiones de gobiernos neoliberales, en los que las situaciones de marginalidad, pobreza y políticas de detención sumadas a la cantidad de oficios y la lentitud en los procesos judiciales, la falta de personal y de acciones en torno a políticas públicas para abordar estos temas, impactan de manera directa en la tasa de prisionalización. La gravedad de la coyuntura hizo que se presentara un recurso de habeas corpus en el que se denunciaban las

[2] Datos del Anuario de Gestión 2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Informe para la Comisión Bicameral de Fiscalización y Seguimiento de la Gestión.

condiciones de vida de las personas privadas de libertad y mediante el cual se expusieron las violaciones a los derechos humanos en las cárceles de la provincia de Buenos Aires.[3]

La segunda crisis estuvo asociada a la pandemia por COVID-19 en marzo de 2020, a partir de las medidas de ASPO/DISPO que llevaron adelante los Estados con el objetivo de prevenir contagios y disminuir fallecimientos, a la par de los impactos sufridos en los niveles de vinculación humana, a los que no escaparon los procedimientos y modos de organización de los organismos estatales. Ambas crisis se tradujeron en la complejidad para llevar adelante medidas de aislamiento social eficaces, por lo que la implementación de las políticas de sanidad nacionales no pudo trasladarse a las unidades penitenciarias, y hubo que encontrar nuevas alternativas situadas en la realidad carcelaria.

Una de las primeras medidas tomadas, previa al aislamiento, fue la conformación de mesas de diálogo en cada una de las unidades penitenciarias. Estaban integradas por funcionarias/os de las áreas más significativas, organismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo en contexto de encierro y personas privadas de la libertad. La efectividad de esta acción, sobre todo al momento de abordar el levantamiento de la huelga de hambre y, posteriormente, la implementación de medidas de aislamiento por el COVID-19 fueron claves, ya que el nivel de conflictividad había descendido y el diálogo estaba restablecido. Esto no implicó que las demandas planteadas por las personas privadas de libertad estuvieran saldadas en su totalidad, aunque las políticas para mejorar sus condiciones de detención fueron bien recibidas. Otro efecto favorable se produjo cuando las personas privadas de libertad no opusieron resis-

[3] A partir de esta situación, el Tribunal Superior de Justicia destaca la obligación del Estado de garantizar condiciones dignas para todas las personas privadas de libertad en el documento conocido como *Fallo Verbitsky*. https://ppn.gov.ar/pdf/jurisprudencia/CSJN.%20Verbitsky%2003-05-05%20fallo.pdf

tencia a la medida de suspender las visitas y recibieron con aceptación el uso de los celulares dentro de las cárceles. Este hecho provocó un sinfín de críticas en los medios de comunicación, pero las autoridades de ese momento sostuvieron la decisión.

En este contexto, la Dirección Provincial de Planificación (DPP) realizó sus primeras intervenciones. El Ministerio había desarrollado instancias de articulación con diferentes actores internos y externos ante la medida de fuerza realizada por las personas privadas de su libertad en los días previos y posteriores a la asunción de la nueva gestión. Además, se había comenzado con la planificación y desarrollo temprano del Plan de Infraestructura Penitenciaria para la provincia de Buenos Aires. Dicho plan, proyectado entre los años de gestión 2020-2023, tiene como objetivo la construcción o ampliación de unidades penitenciarias, cárceles y alcaidías, contando además con la incorporación de salones de usos múltiples, aulas, gimnasios y hospitales de campaña con espacios para aislamiento y tratamiento de internos/as de acuerdo con los principios consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos y en las reglas Mandela de las Naciones Unidas. El plan cuenta con 6.240 nuevas plazas finalizadas a diciembre de 2023 y se realizaron obras que mejoran las condiciones de las plazas ya existentes.

La DPP fue incorporada a la estructura orgánico-funcional del Ministerio el 29 de enero del año 2020,[4] como parte de la Subsecretaría de Planificación Estratégica.[5] En la nueva estructura, la DPP no contaba aún con personal propio, por lo que, entre sus tareas urgentes, se concentró en el armado de un equipo para comenzar con el trabajo. Ante esta situación y con el convencimiento de que la articulación

[4] Publicación en Boletín Oficial bajo Expediente N°EX-2020-1280605-GDEBA-DLDPRLMJGP, aprobado a través del Decreto 37/2020.

[5] Cabe aclarar que, hasta esa fecha, el Ministerio no contaba con áreas de planificación, y la primera tarea que se encomienda es la elaboración de un plan estratégico.

con ámbitos académicos fortalece la gestión pública, se convocó a un equipo de trabajo especializado en planificación proveniente de la cátedra de Políticas Públicas, Planificación y Gestión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata para realizar una asistencia técnica en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos.

Dicha asistencia promovió una oportunidad extensiva desde el campo académico hacia una práctica de gestión, donde tanto el rol del equipo profesional como de la unidad académica fue preponderante al momento de establecer las etapas necesarias para la realización de la planificación estratégica. Asimismo, permitió validar la trayectoria del equipo en temas vinculados con pericias, con personas liberadas y también desde la formación de trabajo social con expertise en la planificación organizacional, y posibilitó la elaboración de estrategias específicas en torno a presupuestos, a procesos comunicacionales, a la evaluación del resultado de políticas públicas, entre otros aspectos.

Se trabajó articuladamente para coordinar las actividades de distintas áreas del Ministerio desde la nueva Dirección, con el fin de implementar las políticas públicas y cumplir los objetivos propuestos a partir del posicionamiento del modelo PES[6] que asumió el equipo de gestión desde su rol tecnopolítico. Las bases de este paradigma se propusieron para llevar adelante la gestión en este organismo público caracterizado no solamente por su escala —quizá solo comparable a los Ministerios de Seguridad y Salud en cuanto a la complejidad de la estructura y la cantidad de trabajadores y trabajadoras que lo conforman— sino también por su importante heterogeneidad.

Un ejemplo de ello lo conforman los perfiles de los equipos de trabajo, las distintas modalidades de contratación y trayectorias labo-

[6] Referido al concepto de planificación estratégica situacional de Matus (1997) que establece la necesidad de vincular dos procesos que en general se encuentran escindidos: planificación y gestión.

rales, así como también la amplitud y diversidad de la población destinataria de las políticas que se implementan. Se puede mencionar a las más de 52 mil personas que actualmente se encuentran detenidas, las que están bajo la supervisión del Patronato de Liberados, las que gozan de prisión domiciliaria; los Centros de Acceso a la Justicia que trabajan con personas con derechos vulnerados; la oficina de Asistencia a la víctima y trata de personas; la Subsecretaría de Derechos Humanos que aborda causas de lesa humanidad y acompañamiento de víctimas del terrorismo de Estado; las áreas que tienen entre sus funciones establecer instancias de vinculación y promoción de las garantías constitucionales con organizaciones de otros poderes del Estado —como por ejemplo el trabajo realizado con el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo en la realización de recomendaciones y elevación de propuestas para la designación de magistrados/as y funcionarios/as que requieran acuerdo legislativo con el Consejo de la Magistratura—; las subsecretarías de inclusión laboral que tienen a cargo los polos productivos, el programa Qunita y todo lo relacionado con el derecho al trabajo dentro de las unidades penitenciarias, y la Subsecretaría de Inclusión Educativa desde donde se ejecutan programas vinculados al acceso a la documentación, terminalidad educativa, entre otros.

Esta complejidad pone en evidencia que, a diferencia de otros organismos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos diseña, implementa y evalúa políticas para destinatarios muy diversos y, en algunos casos, "contrapuestos". Por ejemplo, para personas que sufrieron violencia y para quienes la ejercieron; para personas que cometieron algún un tipo de delito y, a la vez, para quienes fueron víctimas de ellas. La amplitud de destinatarias/os de la política pública, la extensión de la provincia de Buenos Aires, la tensión entre prácticas antiguas relacionadas con lo penitenciario y los cambios de paradigma en torno a los derechos humanos hacen que se pro-

duzcan dentro del organismo transformaciones y tensiones dignas de ser analizadas.

Un segundo indicador de la complejidad tiene que ver con las características del personal y su tipo de contratación. Este varía entre personal penitenciario: el 93% de las personas que trabajan en él son del SPB y el resto corresponde a la administración pública provincial (Ley Nº10.430/86). A la vez, de dicho porcentaje, una parte importante cumple tareas administrativas o profesionales en la órbita ministerial, tareas que no están vinculadas a lo asegurativo.

Se puede introducir un tercer indicador, identificado con las características de los bienes y servicios que cada área debe garantizar dentro de la estructura. En ese sentido, la definición de la población destinataria de las políticas públicas es un elemento que le imprime una identidad distintiva a cada sector de la organización. En esa línea, el Ministerio contempla núcleos interdisciplinarios de trabajadores/as orientados a la atención de personas privadas de su libertad con o sin condena firme —cada unidad carcelaria tiene también su impronta, como las unidades de hombres adultos; de mujeres con y sin menores a cargo; de personas declaradas inimputables; entre otras—. Asimismo, cuenta con equipos que trabajan con personas liberadas —bajo tutela del Patronato de Liberados—; con la sociedad civil en general; quienes se especializan en el acompañamiento de víctimas o grupos que ven vulnerados sus derechos reiteradamente; con el otorgamiento de escrituras sociales —una de las tareas que tiene a su cargo la Escribanía General de Gobierno—; la atención de la salud de las 52 mil personas alojadas en las 57 unidades penitenciarias; el otorgamiento de personería jurídica a organizaciones y empresas, entre tantas otras.

Para atender la situación compleja con la que se enfrentó el equipo de gestión, durante el primer año se llevó adelante un relevamiento de todas estas líneas de trabajo vigentes en el Ministerio de cara a

la producción de un plan estratégico. Esta política tuvo por objetivo promover un proceso de cooperación, asesoramiento y asistencia para fortalecer los procesos de gestión y las capacidades estatales existentes, y construir un sistema de planificación integral que contemple los niveles estratégico y operativo de la totalidad del Ministerio.

En total se gestaron 22 equipos. El trabajo se realizó de forma colaborativa y situada, construyendo desafíos estratégicos para cada área y resultados proyectados para los cuatro años de mandato. Esto último implicó un gran desafío para los equipos, debido a la definición de su situación objetivo y la proyección de una serie de acciones para el período 2019-2023 a partir de hitos concretos. Además, esta herramienta permitió diagramar la producción interna y/o externa de los equipos en función de sus orientaciones y, a la vez, en cuanto proceso, significó una oportunidad para conocer la cultura ministerial, sus particularidades y modos de funcionamiento, así como también obtener una primera aproximación a las condiciones de viabilidad de las distintas operaciones posibles.

De este modo, se logró identificar referentes e informantes clave de cada área, y también una serie de problemáticas comunes que atravesaban a toda la estructura: un panorama de abordajes fragmentados, inconstantes en el tiempo, sin articulación entre las distintas dependencias, superposición de acciones, redundancia en el uso de recursos y solapamiento del trabajo con los mismos actores, la invisibilización de otras poblaciones destinatarias y, por lo tanto, la vacancia de iniciativas necesarias para reparar las desigualdades existentes.

Se trabajó con las tensiones y desafíos que implican para los equipos sostener el funcionamiento cotidiano de sus áreas y garantizar su rol sustantivo, generando transformaciones de sus espacios y en sus estrategias para adecuar las actividades realizadas a las necesidades específicas y los problemas situados a los que se enfrentan como agentes del Estado provincial y garantes de sus atribuciones. El con-

tacto del equipo con cada área para indagar en estas tensiones generó a su vez una interpelación de los actores, quienes pudieron transmitir sus demandas al equipo de planificación, sugiriendo que se reconociera la larga y continua trayectoria de los procesos desarrollados. Muchos no sentían que los temas vinculados a planificación tuvieran el reconocimiento que se necesitaba dentro de sus áreas. Más allá de los cambios de gestión y de las autoridades, cada equipo aportó sus aprendizajes, sus acciones efectivas y su experiencia.

En este punto, algo a resaltar es el hecho de que la cultura organizacional no tenía incorporada prácticas y tareas vinculadas al área de planificación estratégica, debido a que esta estructura no estaba contemplada previamente en el organigrama. Desde el inicio, se solicitó que cada área designe a una persona que cumpla la tarea de referente en temas vinculados a la interlocución y la sistematización de la información requerida por el equipo. Durante los dos primeros años esta fue una tarea difícil. Con algunas excepciones, las personas que adquirían conocimientos, al cabo de un tiempo rotaban de lugar o se les asignaban tareas que impedían el nexo con el equipo de gestión, lo cual implicaba un permanente comenzar.

Con el paso del tiempo y el sostenimiento de la información que se solicitaba, estos perfiles fueron consolidándose en sus tareas. Luego de cinco años de existencia de la Dirección Provincial de Planificación, cada sector posee sus personas asignadas y se destaca la evolución de la mayoría de ellas. Para lograr este resultado, se trabajó en espacios de formación sobre temas de planificación como apuestas estratégicas, nudos críticos, producción externa e interna, organizaciones, construcción de indicadores y presupuesto con perspectiva de género. Los datos solicitados, los tiempos y el nivel de las respuestas fueron consolidándose.

Para la elaboración del plan estratégico se contó con el apoyo y acompañamiento de la Unidad Ministro a través de su equipo y la dis-

posición de las/os funcionarias/os necesarios para atender las demandas requeridas en el proceso de construcción del espacio de gestión. El resultado quedó plasmado en la elaboración colectiva del documento. Finalmente, es necesario mencionar que la decisión política para sostener el proceso de planificación en el nivel ministerial fue clave para alcanzar el objetivo: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires contaba con su plan estratégico a unos pocos meses de haber iniciado la gestión y se encontraba en proceso un eje rector de evaluación de políticas públicas.

La génesis de la Comisión de Género como práctica de gestión institucional

Una primera cuestión planteada por el equipo de la Dirección Provincial de Planificación (DPP) a partir de la presentación del plan estratégico fue analizar todas las líneas de trabajo existentes sobre políticas de género, debido a la multiplicidad de programas, proyectos o acciones que existían en esta materia y su invisibilización. En este "primer mirar" se detecta inicialmente la numerosa cantidad de acciones relacionadas con temas de género y la fragmentación, atomización y falta de direccionalidad de las mismas. Cada Subsecretaría o área producía programas y proyectos que no se articulaban con acciones generadas en otras áreas. Esto se trasladaba a los equipos y a las personas, que se desconocían entre sí. Se detectó, por ejemplo, que casi todas las áreas desarrollaban alguna actividad o tenían programas destinados a mujeres privadas de libertad, muchas veces similares entre sí y con un trabajo muy extensivo en esta población.

Asimismo, fue notoria la invisibilización y los problemas que sufrían las 11.508 mujeres penitenciarias que forman parte de la fuerza; la naturalización de situaciones de violencia de género y laboral que padecían por parte de sus compañeros o jefes; la ausencia de perspectiva de género en los procedimientos administrativos y las situaciones perjudiciales ante los ascensos debido a la maternidad y a los

obstáculos para desarrollar la carrera penitenciaria, y la ausencia de protocolos efectivos de protección, entre otras tantas situaciones de injusticia.

Por otra parte, no existía un registro único y ordenado de las actividades que los organismos externos desarrollaban dentro de las unidades penitenciarias. Esto hacía que las actividades que se llevaban adelante con las personas privadas de libertad se registraran de manera fragmentada por sectores, sin la existencia de un registro general de ejecución, ni una necesidad real de las destinatarias.

A partir de este mapeo interno, lo que se establece como estrategia es construir una direccionalidad articulada de todas estas cuestiones, empezando por convocar a las áreas y sus equipos para conformar una mesa de género. Por algo más de un año funcionó con esa denominación; posteriormente, y como anclaje de una práctica de gestión concreta de políticas públicas vinculada a la Dirección Provincial de Planificación, se presenta la creación de la Comisión Permanente, Asesora y Consultiva de Políticas de Género y Diversidades, como espacio específico de promoción, articulación y seguimiento de políticas vinculadas al género y diversidades con una mirada transversal e interdisciplinaria.[7]

Fue clave en este punto la concepción de gestión concebida como

> un proceso mediante el cual se coordinan diferentes tipos de recursos financieros, organizacionales, humanos, ideológicos y políticos, en el marco de una estructura visible y de una red de actores e intereses diversos para llevar adelante prácticas públicas de procesamientos de problemas, diseño e implementación de acciones que pretenden

[7] Dichas políticas se apoyan en tratados internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado Argentino e incorporados a nuestra Constitución Nacional (art. 75, inc. 22); la Ley Nacional N°26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la Ley de Identidad de Género Nº26.743 y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 12, inc. 3).

abordar o desconocer cuestiones socialmente problematizadas (Bonicatto, 2017, p. 11).

Se suma el aporte de Chiara y Di Virgilio (2017) sobre la articulación necesaria con actores externos, cuyas opiniones y acciones impactan sobre el proceso de la propia organización.

El antecedente de la mesa de género fue el sedimento necesario para la creación y consolidación de la Comisión y su aprobación bajo resolución ministerial. La misma se encuentra conformada por representantes de cada Subsecretaría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Escribanía General de Gobierno, la Agencia de Asistencia Técnico Legislativa, el Patronato de Liberados y el Servicio Penitenciario Bonaerense.[8]

Las funciones que se plantearon en su creación se vinculan con la promoción y acompañamiento en la implementación de políticas de género; programas, proyectos y acciones relacionados con el área; seguimiento y evaluación de las políticas; asistencias técnicas y capacitaciones tanto internas como externas a la institución; cooperaciones y articulación con otras instituciones vinculadas a la temática de género y diversidades; elaboración de publicaciones, campañas y otros productos comunicacionales; sistematización de datos y elaboración de informes, y demás acciones que puedan surgir de las líneas mencionadas.

La Comisión toma como principios fundamentales de funcionamiento la transversalidad de las políticas de género; la articulación y colaboración intra e interinstitucional; la importancia de la territorialidad para llevar a cabo las políticas y programas; la formación continua e idoneidad en los equipos; la diligencia y celeridad para la ejecución de acciones; la horizontalidad, transparencia, comunicación y publicidad de los actos. Otro punto a destacar es que gran parte

[8] Art. 2, RESO-2023-487-GDEBA-MJYDHGP.

de los lineamientos sobre el alcance que debía tener la Comisión se definieron y consensuaron en el marco de la mesa de género, hecho que implicó una apropiación clave por parte de quienes la integraron. Se evitó de esta manera definir el sentido de la Comisión de manera unilateral y direccionada.

Un ejemplo del producto del trabajo llevado adelante por la Comisión fue la obtención del Sello de Igualdad de Género otorgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este logro se alcanzó en un tiempo muy reducido y fue posible por contar con una sistematización previa de la información; los vínculos establecidos durante los años anteriores; el trabajo colectivo y el orden, y el registro que se tenía desde la Comisión. La valoración realizada en la manera de presentación, los materiales y las entrevistas que realizaron fueron aspectos destacados para la mención. A raíz de ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos recibió el máximo galardón y obtuvo el Sello de Oro, destacándose internacionalmente como el primer organismo público de nivel nacional en obtenerlo, el segundo latinoamericano y el primer Servicio Penitenciario en el mundo. Vale destacar que esto no implica que estén saldadas todas las inequidades e injusticias que se dan en el organismo, pero fue un significativo punto de partida para continuar trabajando en pos del achicamiento de la brecha de género.

Otro de los logros alcanzados tuvo que ver con el armado de submesas de género en cada una de las subsecretarías. Como se dijo anteriormente, la escala del organismo es muy grande y dentro de cada una de sus dependencias ocurren diversas actividades vinculadas a políticas de género que previamente no disponían de relación o no trabajan de manera articulada. Estos nuevos espacios consolidaron el trabajo de cada una de las áreas, permitiendo sistematizar y generar una sinergia entre los proyectos y programas. Así, al reunirse la Comisión, cada una de ellas posee un trabajo coordinado y colectivo.

Desde la Comisión se fomentan estos encuentros para acompañar la sistematización y planificación de las actividades.

Un ejemplo a destacar es la conformación de la mesa de trabajo con equipos de cada Subsecretaría, destinada a coordinar acciones de quienes trabajan con mujeres privadas de libertad. Esta población recibe un importante número de actividades provenientes del propio Ministerio y de otras organizaciones. No existía un trabajo articulado en torno a estas actividades y se lograron coordinar espacios de encuentro, relevamiento de problemas comunes y estrategias de abordaje. Se destaca la valoración de dichos espacios realizada por quienes trabajan en estos temas.

Por último, el diseño para la implementación de la Ley Micaela[9] para todo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue elaborado multiactoralmente, contemplando la heterogeneidad del personal, la situacionalidad de cada grupo de personas para el que está destinada la capacitación, así como los temas que deben contemplarse. Si bien se han logrado articulaciones cruciales para la mejora de la política de género, la tarea que queda por delante es ardua ya que continúan existiendo situaciones de gravedad dentro del Servicio Penitenciario.

Aprendizajes y desafíos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos trabaja desde una perspectiva de ampliación de derechos, entendiendo que este enfoque es fundamental para garantizar la dignidad y el respeto para todos los sujetos. Este marco general orienta todas las políticas públicas que se ejecutan dentro del mismo promoviendo el acceso a la justicia, la igualdad y los derechos en cada una de sus acciones; no solo hacia

[9] Ley provincial N°15.134 sancionada en 2019. Establece la capacitación obligatoria en temas de género y prevención de violencias contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los tres poderes del Estado provincial (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) cualquiera sea su nivel y jerarquía.

la ciudadanía sino también entre trabajadoras y trabajadores que forman parte de la institución.

Asimismo, la Dirección Provincial de Planificación se ha planteado desde su creación, como apuesta estratégica, la consolidación de equipos técnicos con herramientas de planificación dentro de cada Subsecretaría. Para alcanzar este objetivo se llevaron adelante capacitaciones y espacios de formación en función de temas o dificultades planteadas por las/os integrantes de los equipos. Por otro lado, se realizaron asistencias técnicas en distintas áreas del Ministerio con el fin de mejorar la capacidad de gestión. Como uno de los logros, se destaca el fortalecimiento de los perfiles de planificación con referentes en las distintas subsecretarías, dando cuenta de la importancia de estos procesos para la ejecución de las diversas líneas de acción que se promueven.

El desafío en la consolidación de un plan estratégico en el mediano y largo plazo asume la necesidad de garantizar cierta capacidad instalada en las trabajadoras y los trabajadores para pensar la continuidad de programas que impliquen el compromiso de establecer puentes con las demandas de los territorios y la transformación de problemáticas capaces de trascender los cambios en los equipos de gestión, con el fin de promover una mejor administración pública.

En la gestión pública, los avances están atravesados por lógicas internas y por contextos sociohistóricos. Los cambios de gestión en los niveles nacional, provincial y municipal, impactan directamente en las organizaciones, situación que ocurre en gran parte de los organismos públicos cada cuatro años. Si bien no se puede pensar la construcción de la política pública como algo lineal, se deberían dedicar mayores esfuerzos para que, más allá de los cuerpos de funcionariado que transitan, se pueda generar una capacidad instalada entre las trabajadoras y los trabajadores que permanecen. En la DPP se considera un avance el observar un "sedimento" en el organismo en torno a he-

rramientas de planificación consolidadas desde las prácticas, los circuitos y procedimientos, que adquieren autonomía cualesquiera sean las personas que realicen la tarea.

Otro logro que puede observarse está relacionado con la mejora en el trabajo articulado entre diversas áreas a partir de procesos que permitieron trascender la fragmentación —o al menos identificarla— en las prácticas, así como también la transformación del aspecto comunicacional, que permitió interactuar con los diversos equipos e ir superando procesos endogámicos que muchas veces se instalan en las lógicas institucionales. Tal como afirma Matus (1997), "la comunicación y la organización están totalmente ligadas. La organización facilita o dificulta la comunicación, mientras que la organización realiza sus procesos por medio de la comunicación" (p. 132).

Por tanto, la comunicación es uno de los recursos críticos a los que tanto la DPP como la Comisión de Género le han otorgado importancia y dedicado esfuerzo. Tanto esta como la conformación y el trabajo en equipos han sido pilares fundamentales para el logro de los avances en cuanto a planificación y gestión. El tratamiento de los conflictos a partir de la participación y recepción de los distintos equipos contribuyó a que se realicen reuniones con todas las áreas y se definan las políticas sobre la base de los problemas que se plantearon de manera conjunta y sistemática. Los análisis multiactorales sobre la definición de las urgencias potenciaron la política pública, optimizando recursos y materiales.

En torno a las políticas de género, una de las apuestas estratégicas está dirigida a mejorar las condiciones laborales para que ninguna trabajadora vea amenazada su integridad, y a garantizar un entorno seguro y equitativo. La premisa central radica en fortalecer la confianza en el organismo en dos aspectos: desde el este hacia la ciudadanía y en el interior de la propia entidad. No obstante, las prácticas instituidas en los sistemas carcelarios van a contramano de lo que pueda

generarse como instituyente, aunque permiten crear tensiones que dan luz a instancias de conflicto, pero a la vez transformadoras para el personal penitenciario.

Aquí es interesante destacar dos aspectos. En primer lugar, la visibilización de las diferentes líneas de acción dirigidas a mujeres y diversidades privadas de libertad a partir de la sistematización, que permitió dar cuenta de las situaciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestas gran cantidad de mujeres dentro del Servicio Penitenciario. La planificación estratégica en articulación con estas acciones fue central para lograr la incorporación de la perspectiva de género como política dentro del organismo. Actualmente se puede mencionar una transversalización de dicha perspectiva en todos los procesos administrativos en áreas legales y técnicas, sumarios y juntas médicas, lo cual se considera una transformación significativa y un desafío su sostenimiento en el tiempo. El segundo aspecto, relacionado estrechamente con el anterior, está asociado al fortalecimiento del abordaje de la planificación en torno a los temas de género y su incorporación a procesos que no la tenían. Se destaca la evaluación como práctica sistemática durante todo el proceso de la Comisión de Género.

A pesar de los avances de las políticas públicas en estos temas, siguen ocurriendo situaciones graves dentro de la fuerza de seguridad sobre las cuales se debe continuar trabajando. Son numerosas las mujeres que diariamente denuncian acoso laboral, maltrato, abuso. En cuanto a las políticas de género, una de las mayores complejidades que se identifican en la gestión es la escala que tiene el organismo a lo largo de toda la provincia de Buenos Aires, lo que dificulta el conocimiento y monitoreo de todo lo que ocurre en cada Unidad Penitenciaria, alcaidía o dependencia. El trabajo a la par con personas que sufren violencia de género dentro o fuera del organismo; la convivencia de quienes ejercen esa violencia y se encuentran detenidos o son parte

de la fuerza de seguridad en el Servicio Penitenciario, configuran una dimensión mayor de la problemática. Este punto puso en evidencia también la necesidad de fortalecer las instancias de formación destinadas al personal. Ser parte de una fuerza de seguridad en la actualidad deja a trabajadoras y trabajadores en situaciones de tensión casi permanentes.

Otro desafío que se encuentra latente es el impacto que generan en las organizaciones los cambios de gestión. Suele ser común, y hasta esperable, que se desaceleren o desarticulen los procesos de trabajo de las áreas cuando se establecen lógicas antagónicas u opuestas a las existentes hasta ese momento. Sin embargo, aun cuando las lógicas o los proyectos políticos no se consideren antagónicos, suelen producirse retrocesos en la ejecución de políticas públicas vinculadas a otras estrategias de gestión, y desplazamientos o reasignaciones innecesarias de tareas a las personas que conforman los equipos. Si bien entendemos que en cierta medida esto es inevitable en cada cambio de gestión, también se considera la necesidad de hacer el mayor esfuerzo para no perder esa capacidad instalada que se produce en gran parte de los equipos de trabajo. Se trata de la valoración de las personas que realizan tareas técnicas, administrativas, las cuales en la mayoría de los casos están en los organismos desde hace mucho tiempo; conocen los circuitos de la gestión de la información, los administrativos; tienen conocimiento del mapeo de actores, algo que se convierte en fundamental para la gestión pública. El continuo y permanente "volver a empezar" con cada cambio de gestión, desconociendo en muchos casos el recorrido y las experiencias previas, desgasta, deteriora y desmotiva. Esto es un factor común en toda la administración pública.

Aunque en la actualidad se encuentra consolidada, esta premisa es atendida por la Comisión, que considera importante la planificación de mediano-largo plazo para promover el sostenimiento de las políticas, programas y líneas de acción. Esto implica un trabajo arduo

y un desafío para evitar enfrentarse con elementos de avances y retrocesos ligados estrictamente a los cambios en los equipos de gestión que se puedan suceder. Una de las fortalezas de este diseño radica en la representatividad que poseen las distintas áreas que la conforman, así como también su injerencia en las decisiones de estrategias para llevar adelante las acciones.

Por ello se puede afirmar que el potencial de la planificación estratégica situacional en todos los aspectos de la gestión pública es enorme e indispensable para la mejora de la capacidad estatal. Buscar estrategias para su consolidación dentro de la administración pública es una tarea y una responsabilidad política indiscutibles de todos los gestores de política pública. También lo es la problematización de aspectos de la planificación y la gestión vinculados a la formación: ¿son necesarios?, ¿son suficientes?, ¿tienen lugar en la agenda académica?, ¿se configuran como ejes de investigación?, ¿otorgan las universidades espacios sistemáticos destinados a la formación de estos perfiles, ya que gran parte de los cuerpos de profesionales que ocupan lugares de gestión en el Estado, egresaron de las universidades públicas? Estos interrogantes tal vez se conviertan en un aporte para profundizar la reflexión y promover la formación de perfiles que permitan asumir tareas en el campo de la administración pública. Sin duda este punto contribuirá también a generar equipos y políticas que puedan ser sostenidos en el tiempo garantizando así una mejor capacidad estatal.

Referencias bibliográficas

Bonicatto, M. (2017). *Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas*. Edulp.

Bonicatto, M. (2021). *Fichas de Cátedra Nº1 a N°5. Planificación estratégica I y II de la Escuela de Cadetes del Servicio Penitenciario Bonaerense*.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2017). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Ediciones UNGS.

Etkin, J. (2005). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. Ediciones Granica.

Matus, C. (1997). *Los tres cinturones del gobierno*. Fondo Editorial Altadir.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Mintzberg, H. (1992). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.

Provincia de Buenos Aires. (1934). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*.

Provincia de Buenos Aires. (1986). Ley N°10.430. Estatuto y escalafón para el personal de la administración pública. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1986/10430/6400

Provincia de Buenos Aires. (2019). Ley N°15.134. Establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2019/15134/206579

República Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*.

República Argentina. (2009). *Ley N°26.485. Ley de Protección integral a las mujeres*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155

República Argentina. (2012). *Ley Nº26.743. Ley de Identidad de Género*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-26.743-identidad-de-genero_0.pdf

La experiencia de creación del Sistema de Seguimiento de Gestión, desde la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires

Emiliana Angelucci Ribot, María Laura Entío, Natalia Drago, María Florencia Gerhardt, Magdalena Gil García, Carolina Ibáñez, Cristina Merino

Presentación

Los desafíos actuales en materia de gestión pública demandan que las áreas de gobierno cuenten con información de calidad para la toma de decisiones. En este marco, el Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires (MMyD) asume el compromiso de responder a estas demandas mediante la consolidación de un área dedicada a fortalecer la planificación y la evaluación. Así, desde la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional nos propusimos establecer mecanismos de monitoreo de los avances y resultados de los programas, proyectos y acciones del Ministerio.

Para dicha tarea, iniciamos un camino que permitió indagar en los procesos de gestión y a la vez abrir el juego a la comparación y el entrecruzamiento de datos. Con esta finalidad, construimos de manera

consensuada y participativa una herramienta metodológica e informática para el registro y seguimiento de la información de la gestión. Dicha herramienta es el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (Sistema SEG), que permite centralizar y sistematizar la información proporcionada por las áreas.

Este capítulo analiza la experiencia de construcción del sistema, las condiciones para su implementación, el trabajo de actualización permanente que requiere y sus principales desafíos.

Contextualización y descripción de la experiencia

La creación del primer Ministerio de Mujeres y Diversidad Sexual expresa la enorme voluntad política de construir una provincia con igualdad y visibiliza las luchas contra las violencias, la discriminación y la marginación por motivos de género, colocando al Estado al frente de la defensa de los derechos de las mujeres y diversidades.[1]

El MMyD implementa políticas públicas integrales orientadas a la promoción de la igualdad de género, el abordaje de las violencias por razones de género y la transversalización de la perspectiva de género en el Estado provincial. Incorporar la perspectiva de género al conjunto de las políticas de gobierno es un compromiso asumido para coordinar desde este Ministerio, pero se materializa a partir de un fuerte diálogo y articulación permanente con todos los ministerios y organismos de la administración pública provincial. En este contexto, el desafío como primer Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires, es trascender las gestiones, institucionalizar las políticas, formar el andamiaje, la estructura, los procedimientos y las metodologías de intervención.

En ese desafío que se han planteado el gobernador, la ministra y su equipo de gestión, cobra especial relevancia la información sis-

[1] En el libro *Haciendo Historia* (2021) se hace un recorrido de la creación del primer Ministerio de las Mujeres bonaerense y de las memorias del primer año de gestión.

tematizada de las políticas implementadas: información de calidad, construida de manera consensuada, con un criterio de generalidad y con consenso de las áreas involucradas.

Con este fin, desde el equipo de la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio nos propusimos construir una herramienta para el registro y seguimiento de la información del SEG. Se trata de una herramienta metodológica diseñada y construida en el año 2020 e implementada a partir de 2021, con el objetivo de sistematizar la información de las distintas políticas públicas llevadas adelante por las áreas del organismo, realizando el seguimiento de las mismas a fin de repensarlas y reformularlas en caso de ser necesario.

Esta herramienta, que hoy ya logró consolidarse, es producto de un trabajo de intercambio, construcción de consensos y metodologías entre y con las diferentes áreas sustantivas del Ministerio. Trajo consigo además un logro implícito: el fortalecimiento de las áreas y su capacidad de registrar, ordenar y sistematizar la propia gestión.

En este sentido, una de las fortalezas del Sistema SEG se relaciona con haber realizado un proceso participativo y colaborativo, lo cual le otorga una legitimidad indispensable, por ejemplo, a la hora de solicitar la carga periódica de los datos.

La construcción colectiva del Sistema SEG, por otro lado, refuerza la construcción de un lenguaje común para analizar los procesos, pudiendo a su vez abrir el juego a la comparación y el entrecruzamiento de datos. Así es que esta herramienta informática y metodológica de carga de datos y almacenamiento general, única y virtual, desarrollada junto al equipo de la Dirección de Informática del MMyD, se consolida como un sistema interno de referencia.

La selección de información es un punto crucial en este proceso, para la cual se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- La *relevancia*. Se evaluó la importancia de la información para dar cuenta de los logros y resultados de cada programa.

- La *disponibilidad*. Se consideró si los datos estarían accesibles de manera sostenida a lo largo del proceso de monitoreo.
- La *pertinencia*. Se analizó la frecuencia adecuada de medición (mensual, trimestral, etc.), teniendo en cuenta las particularidades de cada área.
- La *generalidad de los datos*. Se priorizó información que permitiera una visión panorámica e integral de los programas implementados.

Se trabajó entonces para identificar aquellos datos que debían formar parte del Sistema. Esto requirió reuniones periódicas con las áreas involucradas, que culminaron en la definición de indicadores claros, con metas y alcances establecidos, adaptados a las características de cada programa. También se consensuó la designación de responsables para el ingreso de los datos en el Sistema SEG. Dado que dicho sistema debía ser traducido informáticamente, se mantuvo en paralelo un proceso de trabajo con los/las compañeros/as del área informática, que serían quienes llevarían adelante esa labor.

A la fecha, el Sistema SEG recolecta y centraliza información de aproximadamente 40 programas, proyectos y líneas de acción de la agenda del Ministerio de los años 2021-2025 para así monitorear la gestión, a través de un cuerpo de más de 200 indicadores desarrollados en conjunto con las áreas involucradas. Esa información es utilizada para distintos fines, a saber: generación de informes, entrecruzamiento de datos, evaluación de los procesos y generación de políticas públicas en función de las necesidades.

Análisis crítico de la experiencia

En esta instancia, nos parece relevante narrar esta experiencia de construcción colectiva, los desafíos que como área se nos plantean y los logros que dicha construcción nos ha dejado.

El diseño del Sistema SEG surge de la necesidad de ordenar y sistematizar la información. A esa necesidad se suma la demanda es-

pecífica de contar con información precisa y accesible para agilizar nuestra labor diaria, la cual se veía afectada por la ausencia de datos sistematizados. A partir de allí, empezamos a pensar en una manera organizada de contar con esos datos.

En una primera etapa de diseño del SEG se definieron las características principales del sistema, incluyendo el tipo de información a registrar, la frecuencia de carga y otros aspectos fundamentales para su funcionamiento. Durante el proceso de puesta en funcionamiento, pudimos afianzar los mecanismos de registro de información, así como la comunicación con las distintas áreas que realizan la carga de los datos. Esta etapa implicó un trabajo minucioso con las mismas para extender hacia el interior de todo el organismo el uso del sistema, que es novedoso en el ámbito de la administración pública provincial.

Asimismo, al inicio de la etapa de implementación del sistema se enfrentaron diversos obstáculos, uno de los principales fue la falta de criterios claros y consensuados respecto a qué información debía cargarse y a la definición conceptual y metodológica de los indicadores. Tal ausencia de lineamientos compartidos generó inconsistencias en los datos reportados por las distintas áreas, lo que dificultó su interpretación y análisis, además de aumentar el riesgo de duplicidad. Este desafío puso de manifiesto la necesidad de establecer criterios unificados, fundamentales para asegurar la precisión, la validez y la comparabilidad de la información recopilada en el sistema. Dicha dificultad pudo ser sorteada recurriendo a distintas estrategias, como reuniones con las y los referentes de carga, capacitaciones, y fueron reforzadas con la elaboración de un instrumento que denominamos "ficha metodológica". En esta herramienta consignamos las definiciones de los indicadores, qué se debe cargar en cada uno de ellos, el recorte temporal del indicador, la periodicidad de carga en el sistema, entre otros aspectos relevantes que nos permitieron disminuir el nivel de error.

Por otro lado, luego de un tiempo de implementado el sistema, trabajamos para mejorarlo, facilitando y minimizando el margen de error en la carga de datos. En este sentido, se realizó un trabajo de normalización de alcances, metas, indicadores y respuestas. Este proceso, acompañado de ajustes en el sistema informático, no solo facilitó la carga de datos, sino que también optimizó su procesamiento y análisis, permitiendo una lectura más precisa y rápida de los mismos. El trabajo en conjunto con las áreas fue fundamental para reforzar la legitimidad y la apropiación de la herramienta, generando un compromiso que garantiza su sostenimiento.

Una vez logrado el objetivo de sistematización de la información, el siguiente objetivo es avanzar con la representación visual de los datos recolectados y la elaboración de reportes con el fin de realizar lecturas automáticas de la información disponible.

Aprendizajes y desafíos

A modo de cierre, resulta relevante reflexionar acerca de los aprendizajes y desafíos que nos ha planteado la experiencia de construcción, desarrollo y puesta en marcha del Sistema SEG.

Uno de los principales aprendizajes que nos ha dejado la implementación del Sistema se vincula con la institucionalización de una herramienta de recolección, sistematización y registro de información dentro del Estado provincial, como aspecto fundamental para el desarrollo y consolidación de un sistema de seguimiento efectivo. Esta institucionalización nos ha permitido:

- *Un acceso oportuno y confiable a la información*. Un sistema institucionalizado garantiza que la información sea precisa, actualizada y accesible para quienes la necesitan.
- *La mejora en la toma de decisiones*. Con datos confiables y sistematizados, las decisiones pueden basarse en evidencia empírica, reduciendo la incertidumbre y aumentando la efectividad de las acciones implementadas.

- *Mejora en la planificación y seguimiento*. La información sistematizada permite realizar un seguimiento efectivo de los objetivos y metas, y ajustar la planificación según sea necesario.
- *Eficiencia y ahorro de recursos*. Un sistema institucionalizado puede ayudar a reducir la duplicidad de esfuerzos y a optimizar los recursos, ya que la información se encuentra centralizada y organizada.
- *Transparencia y rendición de cuentas*. La institucionalización de la recolección y registro de información facilita la transparencia y la rendición de cuentas, ya que los datos están disponibles y pueden ser auditados.

Por otro lado, ha sido fundamental capacitar y sensibilizar a las/os funcionarias/os y trabajadoras/es sobre la importancia de la recolección y registro de información. Esto implicó superar resistencias iniciales y desmantelar prejuicios de quienes percibían al sistema como una herramienta de control. Mediante capacitaciones y espacios de diálogo se trabajó en construir una visión compartida del Sistema SEG como un instrumento clave para fortalecer el ciclo de las políticas públicas, enfatizando sus beneficios para evaluar y planificar acciones más efectivas. Este proceso fue esencial para lograr su legitimidad por parte de las áreas.

Desde la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional se ha garantizado una disponibilidad permanente para asesorar y acompañar a las áreas del MMyD frente a las consultas y desafíos que surgen durante las cargas de datos. Este rol activo no solo facilita el uso adecuado de la herramienta, sino que también se constituye como un pilar para la sostenibilidad del proceso de recolección y sistematización de la información. Además, esta modalidad de trabajo ha ido fortaleciendo una cultura de la carga y registro a través de la conformación de una red de las y los referentes de carga, que actúan como nexo entre las áreas y la Dirección, asegurando la calidad de los datos ingresados y contribuyendo a la apropiación de la herramienta. Asi-

mismo, la participación activa y el compromiso de las áreas garantiza que el sistema centralizado se mantenga actualizado y funcione como una herramienta dinámica, adaptable y representativa de las políticas y acciones implementadas por el MMyD.

En relación con lo anterior, también es importante destacar que el SEG ha servido como puntapié inicial para que las áreas del Ministerio comiencen a hacer sus propios registros de información, lo cual ha resultado beneficioso en varios aspectos: las áreas pueden gestionar mejor su información y tomar mejores decisiones; los registros internos de las áreas pueden integrarse con el Sistema, lo que implica tener una visión más acabada.

Ahora bien, en esta etapa el principal desafío está relacionado con la evaluación de los programas a partir de los datos disponibles. La evaluación no es solo un proceso técnico, sino un mecanismo de gestión estratégica y, en sí misma, una política pública. Según Neirotti (2005), se trata de un proceso de indagación sistemático, valorativo, que tiene como objetivo generar aprendizaje sobre la intervención de un programa o política con el fin de mejorar la toma de decisiones y otorgarle mayor transparencia a la gestión. De manera que tiene como finalidad analizar el diseño, la ejecución y los resultados de las intervenciones para orientar futuras decisiones sobre la base de información sistematizada.

Si bien existen diferentes conceptualizaciones, analíticamente la evaluación se distingue del monitoreo. Siguiendo a Martínez (2015), la evaluación de impacto permite estimar o medir los efectos y cambios generados en la población objetivo, proporcionando un marco de referencia clave para la formulación de políticas. En contraste, el monitoreo —también denominado evaluación de procesos— se centra en la gestión interna y consiste en un examen continuo o periódico durante la ejecución de los programas. Su propósito es analizar la productividad, calidad, tiempos y costos, tanto en la etapa de inversión

como en la de operación, con el fin de optimizar la implementación de las intervenciones.

Tomando esta distinción como punto de partida, cabe interrogarse en qué medida el trabajo que se realiza actualmente desde el Sistema SEG puede considerarse una evaluación en sentido estricto. Cada vez que revisamos los indicadores de los programas, sus alcances, resultados, o cuando las áreas utilizan la información para planificar acciones, estamos generando conocimiento sobre la implementación de las políticas. Sin embargo, este uso de la información sigue inscripto dentro del monitoreo, ya que se focaliza en el seguimiento de indicadores de producto y de cobertura[2] y en el ajuste operativo en la planificación de las metas más que en el análisis profundo de los efectos y resultados.

El desafío pendiente, entonces, es avanzar hacia una evaluación más global, planificada y orientada a medir impacto. En este marco, consideramos que implica el diseño de estrategias metodológicas que no solo analicen datos cuantitativos, sino que también incorporen evaluaciones cualitativas para comprender procesos y efectos no siempre registrables mediante indicadores numéricos. La integración de información de distintas fuentes permitirá un análisis más acabado de los resultados e impactos que las políticas generan.

En este sentido, si bien el sistema de seguimiento SEG ya aporta insumos fundamentales para la toma de decisiones, su potencial se verá ampliado si se consolida un enfoque de evaluación de impacto más estructurado que incorpore otras fuentes de información. La posibilidad de contar con evidencia sobre la efectividad de las intervenciones no solo fortalecerá la gestión, sino que también contribuirá a la legitimidad y sostenibilidad de las políticas implementadas.

[2] Por ejemplo, en la Escuela de Género, Gobierno y Comunidad se monitorean indicadores como la cantidad de personas capacitadas, el número de organismos y municipios alcanzados. Estos datos permiten realizar ajustes operativos y observar el grado de cumplimiento de las metas anuales.

Referencias bibliográficas

Martínez, R. (2015). Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 445-470). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/76609035-060a-42f3-a785-6b1de3de0fee/content

Neirotti, N. (2005). Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. En *8vo. Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas*. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). https://sincroniasocial.com/wp-content/uploads/Neirotti-2005-Elementos-conceptuales-y-metod.-para-la-evaluacion-de-programas-sociales.pdf

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual (2021). *Haciendo Historia. https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/drive/archivos/haciendohistoria.pdf*

La perspectiva de género en las estadísticas oficiales: Diseño e implementación del Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires

Hilario Ferrea, Malena Monteverde

Presentación

El Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires (SIPG) surge como una iniciativa estratégica orientada a visibilizar las disparidades de género en la provincia. Su objetivo principal es promover una comprensión más profunda de los roles diferenciados que hombres, mujeres y diversidades desempeñan en los hogares, el mercado laboral y la sociedad en su conjunto. Este sistema no solo busca cuantificar las brechas de género, sino también proporcionar una base empírica sólida para el diseño e implementación de políticas públicas más inclusivas y equitativas.

Concebido en el marco del Programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión de la provincia de Buenos Aires y financiado por el préstamo BID 4435/OC-AR, el SIPG representa un esfuerzo colaborativo entre la Dirección provincial de Estadística (DPE), la Unidad de Género y Economía (UGE) del Ministerio de Economía, y la Dirección de Investigaciones, perteneciente a la Dirección provincial de Formación, Investigación y Políticas Culturales de la Igualdad del Ministe-

rio de las Mujeres y Diversidad.[1]Esta articulación interinstitucional ha permitido potenciar experticia técnica y política para abordar la complejidad inherente a las desigualdades de género, consolidando un enfoque integral que combina rigurosidad estadística con sensibilidad hacia las problemáticas de género (Monteverde y García, 2024).

En esta línea, resulta fundamental reconocer que una perspectiva es una forma específica de observar, lo que inherentemente conlleva una forma de no observar. Al enfocarse en ciertos objetos o aspectos, otros pueden quedar ocultos o menos visibles, muchas veces a causa de los primeros. En esencia, elegir una perspectiva significa seleccionar qué se destaca y, por lo tanto, qué se ignora o minimiza en la observación (Díaz Martínez, 2016).

La creación del SIPG responde a la necesidad de contar con una herramienta dinámica que no solo identifique y cuantifique las brechas de género, sino que también oriente la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Este sistema busca responder a las necesidades específicas de las mujeres, considerando tanto las dimensiones universales de las desigualdades de género como las particularidades propias de la población bonaerense. En este sentido, el sistema se erige como un instrumento clave para la transformación de la gestión pública provincial, promoviendo la equidad y la inclusión social.

Este capítulo tiene como objetivo principal exponer los aspectos más significativos del diseño e implementación del SIPG. Se detallará el proceso de construcción y se analizará su potencial impacto en la trasformación de la gestión pública provincial, buscando promover políticas basadas en evidencia y con perspectiva de género. Con ese

[1] Durante el período 2019-2023, correspondiente al primer mandato del gobernador Axel Kicillof, las denominaciones de los ministerios de Economía y de Mujeres y Diversidad fueron, respectivamente, Hacienda y Finanzas, y Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. En el presente documento se utiliza la nomenclatura vigente al momento de su elaboración, en lugar de la utilizada durante el período mencionado.

propósito, en primer lugar, se describirán las motivaciones que impulsaron el desarrollo del proyecto, destacando la importancia de la evidencia en la formulación de políticas públicas y la necesidad de integrar la perspectiva de género en la difusión de datos estadísticos para capturar la complejidad social y política de las desigualdades de género. A continuación, se examinarán las distintas etapas del desarrollo del sistema, mostrando cómo el diseño se tradujo en acciones concretas que requirieron una sólida articulación institucional y desafiaron las capacidades técnicas de los actores involucrados. Finalmente, se analizarán los desafíos y oportunidades que presenta la implementación de políticas basadas en evidencia en la administración pública bonaerense, considerando las particularidades institucionales y políticas que pueden influir en su viabilidad y éxito.

Fundamentaciones

La implementación del SIPG se apoya en dos pilares fundamentales: la consolidación de la evidencia empírica como insumo clave para la formulación de políticas públicas y la integración de la perspectiva de género en el análisis y difusión de datos estadísticos. Este enfoque dual parte de la necesidad de contar con información precisa y oportuna que optimice el diseño, monitoreo y evaluación de políticas orientadas a la igualdad de género.

El primer pilar enfatiza la importancia de la evidencia empírica en la toma de decisiones públicas. No se trata solo de recopilar datos, sino de analizarlos con rigor científico para comprender las causas y consecuencias de las desigualdades de género, identificando áreas prioritarias de intervención. En este sentido, el SIPG proporciona indicadores que permiten evaluar la eficacia de las políticas implementadas y realizar ajustes basados en datos concretos.

El segundo pilar busca incorporar la perspectiva de género en la producción y difusión de estadísticas, visibilizando las brechas existentes en distintos ámbitos y contribuyendo a una mejor comprensión de

las desigualdades estructurales (Hernández Ramírez, 2017). Esto implica incluir indicadores que reflejen las experiencias y necesidades específicas de mujeres y diversidades de género, considerando además la intersección de estos con el territorio. Al adoptar un enfoque interseccional y territorialmente situado, el SIPG permite identificar con mayor precisión las desigualdades de género y sus múltiples dimensiones.

Esta integración no solo pretende evidenciar las disparidades existentes, sino también establecer un marco metodológico que capte la complejidad social y política de las desigualdades de género. La cuantificación rigurosa de los factores que sostienen estas inequidades requiere la incorporación sistemática de la perspectiva de género en la producción estadística, reconociendo su rol central en el desarrollo sostenible y en el diseño de políticas efectivas (Monteverde y García, 2024). De esta manera, el SIPG logra alinearse con la agenda internacional de desarrollo sostenible, proporcionando un conjunto de indicadores para medir el progreso hacia la igualdad de género en la provincia.[2]

Etapas y consolidación

El desarrollo del SIPG se llevó a cabo entre noviembre de 2020 y noviembre de 2022, mediante un proceso meticuloso y multifacético, estructurado en cinco etapas, cada una de las cuales agrupó tareas específicas y contribuyó de manera decisiva a la configuración y operatividad del sistema. Este trabajo fue liderado por una consultoría externa en colaboración con los equipos técnicos de la DPE y la UGE con el objetivo de garantizar la coherencia y pertinencia del sistema.

La fase inicial del proceso se orientó al establecimiento del marco conceptual y normativo, mediante una revisión exhaustiva de la legis-

[2] El SIPG no se limita a presentar información en los tableros de cada dimensión, sino que la complementa con metadatos, que incluyen un glosario por dimensión y un listado de las definiciones operativas de los indicadores. Asimismo, recopila informes técnicos, documentos metodológicos y bibliografía relevante vinculada a la temática.

lación vigente —internacional, nacional y provincial— en materia de género, junto con la definición de las dimensiones y los indicadores clave. La selección de estos indicadores consideró el trabajo colaborativo con organismos de la administración pública y la disponibilidad de información censal, de encuestas y registros administrativos. En el marco de la Ley N°14.998 Sistema Estadístico Provincial y la Ley N°12.475 Acceso a la información pública, la DPE y la UGE convocaron a diversos organismos públicos a participar en el diseño del Sistema, con el propósito de orientar la identificación de temáticas e indicadores relevantes, así como fomentar el intercambio de información. En cada primer encuentro, el equipo del SIPG presentó los lineamientos generales con el propósito de iniciar un diálogo técnico con los referentes institucionales. En numerosos casos, las personas interlocutoras formaban parte de áreas recientemente creadas en materia de género, lo que favoreció la articulación interinstitucional y el interés compartido. Estos intercambios dieron lugar a espacios de trabajo más focalizados. Si bien no siempre fue posible contar con información que reuniera criterios de calidad estadística, el proceso permitió relevar necesidades y esbozar posibles líneas de colaboración futura.[3] Dada su relevancia para la región, se tomó como base el Sistema de Indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América

[3] Si bien no todos los organismos aportaron información al Sistema, sí fue posible conformar agendas de trabajo e intercambio. Hasta la última actualización (2024), los organismos de la provincia de Buenos Aires que aportaron información al SIPG fueron los siguientes: el Ministerio de Economía; el Ministerio de las Mujeres y Diversidad; el Ministerio de Gobierno; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Dirección General de Cultura y Educación; el Ministerio Público Fiscal; la Honorable Cámara de Senadores; la Subsecretaría de Empleo Público; la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación; la Dirección Provincial del Registro de las Personas; y Provincia Microcréditos, del Grupo Banco Provincia. También aportó información la Secretaría de Políticas Universitarias, perteneciente al ex-Ministerio de Educación de la Nación.

Latina y el Caribe (CEPAL)[4] y se analizaron sus dimensiones en línea con la agenda global de desarrollo, particularmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Así, se aseguró que el diseño del Sistema permitiera monitorear el avance progresivo de esta agenda en la provincia de Buenos Aires.

En la segunda etapa, se llevó a cabo un análisis detallado de las fuentes de información secundarias disponibles. Esto permitió la elaboración de una primera versión del SIPG, desde su diseño inicial hasta la estimación de un conjunto primario de indicadores, estableciendo así una estructura preliminar para la recopilación y el análisis de datos.

La incorporación del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual marcó la tercera etapa, sumando al proyecto la experiencia del órgano rector en la materia en el nivel provincial. Su participación, canalizada a través de la Dirección de Investigaciones de la Dirección provincial de Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad, fortaleció la legitimidad y pertinencia de la iniciativa.

En la cuarta etapa, se consolidó la articulación entre el grupo de especialistas externas (consultoras con trayectoria en el análisis de políticas públicas con perspectiva de género y sólida formación en estadística y análisis de datos) y las técnicas y los técnicos sectorialistas[5] de la Dirección provincial de Estadística (DPE), la Unidad de Género y Economía (UGE), y representantes del Ministerio de las Mujeres y Diversidad. Esta instancia promovió un trabajo colaborativo interinstitucional, inédito en la provincia de Buenos Aires, que favo-

[4] Véase Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://oig.cepal.org/es

[5] Los/as técnicas/os sectorialistas son responsables del seguimiento temático de áreas específicas dentro de los organismos, y se encargan del análisis, el procesamiento y la interpretación de la información vinculada a sus respectivos sectores.

reció la transversalidad temática del sistema y permitió incorporar un abanico más amplio de fuentes de información.

A través de la gestión y sistematización de datos primarios, registrales y secundarios, provenientes de más de una veintena de organismos estatales con los que se mantuvieron intercambios técnicos, se compartieron insumos o se suscribieron convenios de colaboración, se integraron recursos que originalmente no estaban disponibles en la DPE. Esto permitió fortalecer la base de datos del SIPG y ampliar su capacidad analítica.

La calidad de la información producida se sustenta en el conocimiento técnico y el trabajo especializado de los equipos sectorialistas, quienes participaron activamente en la estimación, validación y presentación de los indicadores, así como en la elaboración de los metadatos y de los documentos técnico-metodológicos del sistema. Este proceso riguroso garantiza tanto la precisión y confiabilidad de los datos como su trazabilidad, permitiendo un seguimiento transparente de cada etapa de producción y facilitando la mejora continua del Sistema.

Finalmente, la fase de visualización y publicación del Sistema se concretó con la colaboración activa de los técnicos y técnicas de la DPE y de la UGE. Esta sinergia fue crucial para elaborar y definir las características esenciales del producto final, garantizando así su accesibilidad y utilidad para una amplia gama de usuarios (Monteverde y García, 2024).

El SIPG se organiza en torno a cinco dimensiones centrales que reflejan las desigualdades de género en la provincia de Buenos Aires. Estas dimensiones abarcan aspectos demográficos y socioeconómicos fundamentales, considerando el papel del Estado en la reducción de desigualdades. Su enfoque multidimensional permite un análisis transversal, interseccional y situado territorialmente, facilitando comparaciones regionales y respaldando la formulación de políticas públicas equitativas.

Las cinco dimensiones del SIPG son:

- *Física*. Aborda la seguridad, salud y bienestar físico de las mujeres y diversidades, con énfasis en las violencias ejercidas sobre sus cuerpos y el acceso a servicios de salud integral. Incluye indicadores sobre violencia de género, acceso a servicios de salud, salud sexual y reproductiva, y seguridad en el espacio público.
- *Económica*. Visibiliza las desigualdades en el acceso a recursos económicos, la participación en el mercado laboral y las brechas salariales. Contempla indicadores que acentúan el foco sobre la inserción laboral, brechas salariales, acceso a recursos económicos y trabajo no remunerado.
- *Toma de decisiones*. Examina la representación de mujeres y diversidades en espacios de poder y decisión, considerando su participación en ámbitos políticos, institucionales y empresariales.
- *Demográfica*. Analiza el impacto de las características demográficas en las brechas de género, abordando aspectos como estructura y dinámica poblacional, distribución urbano-rural, derechos LGBTI+ y características de la jefatura de hogar.
- *Estado*. Evalúa el rol del Estado en la promoción de la igualdad de género, incluyendo las políticas públicas implementadas, la asignación presupuestaria y la composición de género dentro del aparato estatal.

El SIPG integra datos de diversas fuentes para ofrecer un análisis detallado de las desigualdades de género en diferentes ámbitos. La selección de fuentes consideró su accesibilidad y la desagregación de datos, al menos por sexo (mujer y varón), con el objetivo de visibilizar las desigualdades estructurales (Monteverde y García, 2024). Este enfoque integral facilita la identificación de áreas prioritarias para la intervención, el monitoreo del progreso en la reducción de brechas de género y la promoción de una sociedad más justa e igualitaria. Ade-

más, la incorporación de métricas de calidad garantiza la obtención de datos precisos y confiables para el análisis y la toma de decisiones (Jaime y Vaca Ávila, 2017).

El proceso de actualización asume una carga anual de información, estableciendo como plazo preferente su finalización durante los meses de agosto y septiembre. El esquema de trabajo, a cargo de la DPE, prevé integrar al Sistema todos los datos disponibles hasta junio del año en curso. Sin embargo, este cronograma puede ajustarse en función del volumen de información y de la capacidad operativa disponible[6]. El objetivo es garantizar una base de datos oportuna, homogénea y trazable, manteniendo criterios de flexibilidad para adaptarse a eventuales contingencias.

Aprendizajes y desafíos

El desarrollo e implementación del SIPG ha servido como un laboratorio de aprendizaje y ha puesto de manifiesto una serie de desafíos inherentes a la transversalización de la perspectiva de género en la producción estadística y en la formulación de políticas públicas. Uno de los aprendizajes más significativos reside en la constatación de la importancia crítica de la colaboración interinstitucional. La experiencia del SIPG subraya cómo la sinergia entre entidades gubernamentales puede potenciar la capacidad del Estado para generar información relevante y sensible a las desigualdades de género (Pagani, 2023). Esta colaboración no se limita a la simple agregación de recursos, sino que implica la integración de diferentes experticias y enfoques, combinando la rigurosidad metodológica de la estadística con la comprensión profunda de las dinámicas sociales y culturales que configuran las relaciones de género (Monteverde y García, 2024).

[6] La capacidad operativa se refiere a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos para asegurar la actualización del sistema en tiempo y forma, así como a la flexibilidad necesaria para enfrentar contingencias sin comprometer la calidad de los datos.

La frecuencia de actualización de los indicadores que nutren el sistema varía de acuerdo con la fuente de origen, reflejando la diversidad de organismos productores de información y la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para garantizar la calidad y la coherencia de los datos. El trabajo en equipo demostró que el conocimiento producido se resignifica en la labor cotidiana, representando nuevos formatos de capacitación (Pagani, 2023).

Otro aprendizaje esencial ha sido la imperiosa necesidad de invertir en la capacitación en perspectiva de género, tanto para los técnicos encargados de la producción de estadísticas como para los funcionarios responsables de la toma de decisiones en materia de políticas públicas. La transversalización de la perspectiva de género no es un proceso automático ni intuitivo, sino que requiere de un esfuerzo sistemático de formación y sensibilización para garantizar que los datos recolectados y analizados reflejen adecuadamente las experiencias y necesidades de las mujeres y las diversidades. Esta capacitación debe abarcar tanto los aspectos teóricos y conceptuales de la perspectiva de género como las herramientas metodológicas específicas para la identificación y medición de las desigualdades de género en los diferentes ámbitos de la vida social y económica. La importancia de capacitar y sensibilizar a los equipos técnicos es innegable, ya que las estadísticas de género se erigen como una herramienta transformadora para visibilizar la desigualdad (Hernández Ramírez, 2017).

Además, el proyecto ha puesto de manifiesto la relevancia de la visualización accesible de los datos. La elección de la plataforma *Tableau*[7] para la ejecución del SIPG no fue casual, sino que respondió a

[7] Cada una de las dimensiones del SIPG presenta sus indicadores mediante tableros desarrollados con *Tableau*, integrados en el sitio web del Sistema. Esta herramienta de visualización de datos, ampliamente utilizada en el ámbito analítico, permite transformar información compleja en gráficos, mapas y tableros interactivos de fácil interpretación. El SIPG emplea específicamente *Tableau Public*, versión gratuita de la plataforma que ofrece funcionalidades básicas para crear y compartir visualizaciones

la necesidad de contar con una herramienta que permitiera transformar datos complejos y abstractos en información comprensible y útil para una amplia gama de usuarios. La visualización de datos no es un ejercicio estético, sino una herramienta esencial para democratizar el acceso a la información y facilitar la identificación de patrones, tendencias y desigualdades que, de otro modo, podrían pasar desapercibidos. En este sentido, la producción y visualización de la información se presentan como un pilar fundamental para la planificación de políticas públicas orientadas a la reducción de las brechas de género y la promoción de la igualdad (Monteverde y García, 2024).

Sin embargo, el desarrollo del SIPG no ha estado exento de desafíos. Uno de los principales obstáculos ha sido la limitación de recursos técnicos y humanos. La escasez de especialistas en estadística con perspectiva de género y en el uso de herramientas avanzadas de visualización de datos ha dificultado tanto el desarrollo como la sostenibilidad del sistema. Esta falta de perfiles especializados representa un reto significativo para la expansión y mejora continua del Sistema, y exige la implementación de estrategias focalizadas para atraer y formar profesionales en estas áreas críticas.

Además, la articulación interinstitucional —aunque fundamental— ha enfrentado rigideces que han complicado el acceso a la información y la coordinación de actividades. Estas dificultades han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar los mecanismos de colaboración entre las instituciones involucradas, con el fin de agilizar los procesos y garantizar un flujo eficiente de datos y recursos.

Otro desafío importante ha sido superar las limitaciones del binarismo de género en la producción de datos oficiales. A pesar de los

públicas en línea. Esta solución tecnológica, promovida en entornos académicos y profesionales, cuenta con soporte comunitario, tutoriales accesibles y licencias educativas gratuitas (Battle y Heer, 2019), facilitando así la divulgación transparente de los datos del sistema.

avances logrados en la inclusión de categorías no binarias, aún queda mucho trabajo por hacer para reflejar de manera más exhaustiva la diversidad de identidades de género en las estadísticas oficiales. Resulta fundamental avanzar hacia la producción de estadísticas que capturen la complejidad y la fluidez de las identidades de género, superando las limitaciones de las categorías binarias tradicionales y adoptando enfoques metodológicos que permitan visibilizar las experiencias de las personas no binarias y de otras identidades de género no normativas. La superación del binarismo de género es un desafío clave en la producción estadística, que insta a la adopción de metodologías que reflejen de manera más inclusiva la diversidad de identidades. La transversalización de género —o gender mainstreaming—se enfrenta a retos significativos en el contexto económico y político actual, lo que exige una revisión de los logros y limitaciones de las políticas de igualdad (Alfama et al., 2014).

Por último, para asegurar la sostenibilidad y el impacto transformador de las políticas de igualdad de género es imprescindible un compromiso político sólido que se traduzca en la asignación estratégica y eficiente de recursos. La colaboración interinstitucional presenta desafíos inherentes derivados de las diferencias en los ritmos de trabajo, las prioridades y las culturas organizacionales de los diferentes organismos involucrados. La integración efectiva de datos provenientes de diversas fuentes, formatos y metodologías es un proceso complejo que requiere de la estandarización de los criterios de recolección y análisis de la información, así como del establecimiento de mecanismos de intercambio de datos ágiles y seguros. Es imprescindible fortalecer los canales de comunicación y coordinación entre los diferentes actores involucrados en la producción y el uso de las estadísticas de género, promoviendo el diálogo y el intercambio de conocimientos para superar las barreras existentes y construir un sistema de información más integrado y eficiente. La creación de alian-

zas sólidas entre las entidades productoras de información, el ámbito académico, las instituciones de investigación y los usuarios de la información se revela como un pilar fundamental para afrontar los retos de la sociedad de la información y para garantizar que las políticas públicas se basen en evidencia sólida y relevante.

Comentarios finales

El SIPG se configura como un instrumento central de política pública, con capacidad para generar información clave y orientar acciones en favor de la equidad de género. Su concepción y desarrollo subrayan la importancia de la articulación interinstitucional, la capacitación especializada y la necesidad de ofrecer datos de manera accesible y comprensible tanto para la ciudadanía como para los tomadores de decisiones.

A pesar de los diversos desafíos que ha enfrentado durante su implementación, ha logrado establecer una base sólida que permite seguir avanzando en la integración transversal de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas, así como en la producción de estadísticas oficiales. Este esfuerzo cobra aún más relevancia cuando se considera que la desagregación de datos es clave para analizar las desigualdades en el acceso a derechos entre hombres y mujeres, abonando a la identificación de las disparidades y promoviendo la rendición de cuentas de las autoridades (Hernández Ramírez, 2017).

El Sistema no se limita a ofrecer una descripción estática de la situación: también proporciona información dinámica que permite monitorear el progreso hacia la igualdad de género a lo largo del tiempo. Más allá de su función descriptiva, se posiciona como un catalizador para la transformación social al revelar las problemáticas, circunstancias y necesidades particulares de mujeres y diversidades. Esta iniciativa se alinea con las tendencias globales que reconocen la importancia de los datos como un recurso esencial para la administración pública (Martínez, 2022). Si bien su implementación ha requeri-

do superar obstáculos significativos —como la resistencia al cambio, la falta de recursos y la dificultad para coordinar acciones entre diferentes organismos gubernamentales—, la experiencia adquirida durante su desarrollo ha generado un valioso capital humano y técnico que podrá ser utilizado para futuros proyectos.

En suma, el SIPG no solo es una herramienta de gestión pública, es también un símbolo, una forma de mirar que en el contexto actual adquiere una relevancia aún mayor. La perspectiva de género es una mirada sobre la vida social y política que busca exponer cómo las normas, las prácticas y las estructuras sociales, políticas y económicas, pueden afectar —y de hecho lo hacen habitualmente— de manera diferente a mujeres y varones.

El desarrollo del Sistema representa un avance significativo hacia la inclusión de la perspectiva de género en las estadísticas oficiales al permitir visibilizar desigualdades en diversas dimensiones. Su éxito dependerá de la continuidad de los esfuerzos interinstitucionales, de la inversión en capacitación y de la promoción de una cultura de transparencia y participación ciudadana.

En este sentido, cobra especial relevancia el lema ampliamente difundido en la gestión pública: "si no hay datos, no hay problema, y si no hay problema, no hay políticas" (Díaz Martínez, 2016, p. 191). Es en esta tensión donde se asienta, precisamente, su importancia.

Referencias bibliográficas

Alfama, E., Cruells, M. y De la Fuente, M. (2014). ¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada. *Investigaciones Feministas*, (5), 69-95. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47957

Battle, L. y Heer, J. (2019). Characterizing exploratory visual analysis: A literature review. *The Journal of Economic Education*, *38*(3), 317-328.

Díaz Martínez, C. (2016). La perspectiva de género en la investigación social. En M. G. Ferrando y F. A. Modesto, *El análisis de la realidad social: Métodos y técnicas de investigación* (pp. 176-201). Alianza Editorial.

Hernández Ramírez, S. (2017). Las estadísticas de género: Herramienta transformadora para la desigualdad. *Pluralidad y Consenso*, *7*(31), 76-90.

Jaime, F. y Vaca Ávila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, *2*(1), 5176. https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44

Martínez, R. (2022). Tipos de métricas de calidad para validar datasets gubernamentales argentinos. *Revista Abierta de Informática Aplicada*, *6*(2). https://doi.org/10.59471/raia20224

Monteverde, M. y García, M. (2024). El sistema de indicadores con perspectiva de género de la provincia de Buenos Aires: Memoria de su desarrollo. *Cuadernos de Economía*, (83). Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Pagani, M. L. (2023). *Conocimiento y acción como claves de la intervención y mejora de las organizaciones estatales en la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. XIV Jornadas de la Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires. Sistema de Indicadores con Perspectiva de Género de la provincia de Buenos Aires. SIPG. https://sipg.ec.gba.gov.ar/

Provincia de Buenos Aires. (2000). Ley N°12.475. Acceso a la información pública. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2000/12475/4391

Provincia de Buenos Aires. (2017). *Ley N°14.998. Creación el Sistema Estadístico Provincial*. https://normas.gba.gob.ar/documentos/xplANTPx.pdf

Políticas públicas para la gestión y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial bonaerense

Laura Otrocki, Lila Torre

Presentación

El territorio bonaerense posee y es portador de múltiples expresiones del patrimonio cultural inmaterial (en adelante, PCI): celebraciones patronales, fiestas vinculadas a las características propias de los municipios, tradiciones orales que se transmiten de generación en generación con la impronta de cada época, formas de organización del territorio heredadas de comunidades originarias fusionadas con tradiciones de diferentes procesos inmigratorios, saberes gastronómicos y artesanales, oficios tradicionales, espacios culturales donde se realizan prácticas vinculadas al PCI, entre otros.[1] La salvaguardia de este patrimonio, abordado desde una mirada integradora y contemplando las múltiples dimensiones patrimoniales, es una línea de gestión clave de la Dirección provincial de Patrimonio Cultural dependiente de la Subsecretaría de Políticas Culturales del Instituto Cultural de la Provincia.

[1] A modo de ejemplo: arte de la payada, cabalgata a López Lecube en Puán, saberes en platería criolla, oficio del tropillero, saberes gastronómicos como la torta argentina de Dolores, carnavales, saberes en telar aborigen.

Así, desde el Centro de Patrimonio Inmaterial, dependiente de esta Dirección provincial, se proyectan y ejecutan acciones para la valoración, comunicación y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial bonaerense a través de su relevamiento y registro provincial, difusión, fortalecimiento de capacidades de los actores protagonistas de los procesos —hacedores/as, portadores/as y gestores/as culturales públicos— y el incentivo de la gestión territorial de estas acciones.

Este Centro especializado, que tiene como antecedente el Centro de Proyectos y Estudios Interdisciplinarios (CePEI), nace en 2014 para trabajar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Argentina en 2006 mediante la Ley N°26.118, por la cual se aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Actualmente (2024) está conformado por tres profesionales con formación en comunicación social, gestión cultural y gestión de proyectos de base comunitaria.

Desde este espacio se desarrollan programas y líneas de acción de carácter permanente y temporario como asistencias técnicas para el diseño de normativas provinciales y municipales; asesorías y acompañamiento para el relevamiento y registro del PCI en territorio; desarrollo de instancias de divulgación para la promoción y apropiación de conceptos y herramientas vinculadas a la identificación, caracterización y salvaguardia de las herencias culturales inmateriales, y el Registro del PCI bonaerense, un programa permanente y transversal a cada proyecto impulsado.

En sus inicios, las propuestas institucionales se llevaban a cabo como unidades de acción, y desde 2020 la proyección y ejecución se realiza en el marco de una política pública integral que articula el trabajo de diferentes direcciones provinciales y organismos.

Este artículo desarrolla las implicancias del Programa de salvaguardia y registro del patrimonio cultural inmaterial bonaerense en

respuesta a los compromisos asumidos por la Argentina al ratificar la Convención de 2003, que especifica en sus artículos 11 y 12 la necesidad de confección de uno o más inventarios con fines de salvaguardia. También con lo dispuesto por la Ley N°15.395/2022, marco regulatorio para la protección del patrimonio cultural inmaterial de la provincia de Buenos Aires (aún no reglamentada).

En el contexto nacional, el desarrollo de inventarios provinciales en los términos específicos de la Convención es escaso. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Neuquén han sido pioneras y se destacan por impulsar acciones y normativas integrales que contemplan el patrimonio inmaterial.

En este capítulo proponemos abordar las experiencias de gestión pública del PCI de la Dirección provincial de Patrimonio Cultural, contemplando las tensiones, avances, resignificaciones y desafíos permanentes propios de los procesos dinámicos del patrimonio vivo, y dar cuenta de una política pública sostenida en el tiempo.

Algunas definiciones para comprender el proyecto

El punto de partida del proyecto fue comprender el amplio territorio bonaerense como un escenario de disputas simbólicas, rico en procesos creativos, con tradiciones que se transmiten de generación en generación en diálogo con nuevas expresiones y prácticas propias de las coyunturas y las características de los municipios que componen la provincia de Buenos Aires. Todo esto, no exento, por supuesto, de tensiones y conflictos propios del contexto social y político, y de los vínculos lógicos dados en todo proceso de carácter social.

La definición de patrimonio cultural inmaterial que guía el Programa es la expuesta en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial: se entiende por PCI a los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y los individuos reconocen como

parte integrante de su patrimonio cultural. De esta definición se desprende el concepto de salvaguardia entendido como las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos (UNESCO, 2003, art. 2).

El patrimonio que se intenta salvaguardar tiene características particulares que ponen en crisis las definiciones que predominaron desde inicios del siglo XX. Se transitan procesos de interpelación de conceptos como conservación, autenticidad, excepcionalidad, situándonos en el abordaje de procesos dinámicos, con plasticidad, permeables a nuevos derechos y conquistas. En este sentido, se problematizan las miradas objetuales del patrimonio, trabajando en un abordaje integral en el que se contemplan diversas dimensiones patrimoniales poniendo atención en el patrimonio vivo como parte esencial en la consolidación de las identidades, donde los colectivos y las comunidades hacedoras/portadoras son gestoras de su propio patrimonio y poseen un rol central en la toma de decisiones en los procesos de revitalización, protección y salvaguardia de sus bienes, prácticas y saberes.

Se parte desde la afirmación de que el patrimonio inmaterial es "patrimonio vivo", lo que lo hace dinámico, transformador, fruto de procesos. Es un patrimonio constitutivo de las comunidades donde se crea, transmite y recrea como parte de su identidad, siendo inaplicable el concepto de "valor universal excepcional" plasmado en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial de 1972.

Otra de sus características, asociada a su integralidad, es la indisociabilidad entre la materialidad / inmaterialidad, tal como se describe en la Convención para la salvaguarda del PCI (UNESCO, 2003), motivo por el cual la protección de las manifestaciones del PCI alcanza también a los elementos materiales asociados.

Programa de salvaguardia y registro del patrimonio cultural inmaterial bonaerense

La Convención para Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial define en su artículo 12 que cada Estado parte deberá confeccionar uno o varios inventarios del patrimonio inmaterial presente en cada territorio. No todos los Estados han realizado grandes avances en ese sentido, pero sí han ejecutado acciones con el objetivo de registrar e inventariar.

Los inventarios reflejan la diversidad del PCI, son instrumentos fundamentales para el reconocimiento de los rasgos identitarios de un territorio, y permiten la identificación de la diversidad de patrimonios que conviven. Este reconocimiento de las expresiones del PCI no debe considerarse como instancia de cristalización de procesos, sino que deben ser instrumentos dinámicos como lo es este patrimonio.

> El proceso de realización de inventarios es muchas veces más importante que el propio inventario, ya que en las acciones llevadas adelante se realizan ejercicios de visibilización, evaluación de la viabilidad de los elementos, se fortalecen vínculos al interior de la comunidad o grupo y hacia otras organizaciones; se promueve la participación de quienes por diversos motivos no han sido protagonistas de los procesos y se proyectan acciones a futuro (Otrocki et al., abril de 2023, p. 3).

El Programa de salvaguardia y registro del patrimonio cultural inmaterial bonaerense tiene como objetivo salvaguardar los elementos del PCI del territorio provincial mediante acciones de identificación, registro, fortalecimiento de capacidades y comunicación pública.

De aquí se desprenden objetivos específicos que derivan en líneas de trabajo articuladas: promover la utilización y apropiación del concepto de patrimonio inmaterial en los ámbitos de gestión cultural de los distritos de la PBA, desarrollando instancias de fortalecimiento de capacidades para los/as gestores/as de la salvaguardia en el territorio y robusteciendo el rol de los/as trabajadores/as provinciales como facilitadores/as de procesos; relevar y registrar las manifesta-

ciones del PCI sistematizando la información obtenida y documentando procesos; promover la comunicación del PCI registrado y la construcción de materiales comunicacionales que permitan la difusión y salvaguardia de las expresiones; consolidar instancias de investigación, diagnóstico, análisis y evaluación para la proyección y ejecución de políticas públicas acordes a las necesidades de los procesos de salvaguarda efectiva en el territorio y en consonancia con el marco normativo vigente; promover la internacionalización de los elementos del PCI bonaerense y consolidar instancias de asesoramiento y asistencias técnicas.

Se trabaja mediante procesos realizados de manera conjunta con los/as protagonistas gestores/as en el territorio, con el fin de consolidar el compromiso de salvaguardia de los bienes patrimoniales inmateriales, y fortalecer las identidades en cada región, marcadas por las expresiones culturales que las comunidades portadoras consideran legítimas.

Como parte del Estado provincial, es nuestro rol articular, gestionar, coordinar y facilitar políticas públicas tendientes a garantizar la participación de la comunidad no como sujeto pasivo, sino como protagonista en la gestión y decisión sobre sus manifestaciones culturales.

Una década de trabajo: Reformulaciones

En 2014, cuando se inicia el proceso, el antecedente más importante en nuestro país era el "Inventario de seis milongas de Buenos Aires: Experiencia piloto de participación comunitaria", realizado entre abril y noviembre del año 2013 en el marco del Programa Subregional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, impulsado por la oficina regional de UNESCO en Montevideo. Este trabajo fue clave para orientarnos en el diseño metodológico y en las implicancias del proceso, y mostró al equipo con claridad la necesidad de conocer el patrimonio inmaterial de la PBA.

La investigación diagnóstica se realizó en dos niveles. Comenzó con un relevamiento de fiestas y celebraciones realizadas en el terri-

torio provincial y de saberes artesanales y sus portadores/as hacedores/as. Este trabajo se realizó a través de contactos telefónicos con las direcciones de Cultura y Turismo de los municipios[2] y el relevamiento en páginas web oficiales y de organizaciones en cada distrito.

La cartografía de fiestas y celebraciones de la provincia que cada agente cultural municipal mostraba como patrimonio inmaterial expresaba que, del total presentado, un porcentaje importante pertenecía a expresiones culturales con fuerte carácter turístico. En el diálogo con los responsables se detectaba la ausencia de información específica sobre patrimonio inmaterial.

Paralelamente se analizaron las manifestaciones del PCI registradas en el marco de investigaciones del CePEI realizadas entre 2008 y 2011, lo que arrojó datos similares. Los municipios presentaban fichas de registro con información descriptiva proponiendo el registro de expresiones con un importante valor turístico para la región, pero sin reflexiones respecto a la relevancia de esas prácticas en la construcción identitaria de cada ciudad o pueblo.

Se detectó también la falta de información sobre PCI, una situación que no sorprendía ya que se trata de un marco conceptual relativamente nuevo y no existían programas de trabajo integrales en el territorio bonaerense.

Es importante destacar que las instancias de diagnóstico no han acabado, continúan en el marco de los encuentros regionales de cultura coordinados por el Instituto Cultural, con la realización de entrevistas a referentes culturales[3] en cada municipio. El proceso de regis-

[2] Cada municipio denomina al área de trabajo que se ocupa del patrimonio cultural de diferente forma, en la mayoría de los casos es una tarea que desarrolla la Dirección de Cultura y/o Secretaría de Cultura.

[3] Directores de Cultura, historiadores, locutores de programas de radio relacionados con la historia del lugar, docentes, encargados de bibliotecas y archivos, interesados en la historia del lugar, coordinadores de proyectos comunitarios, artistas, entre otros.

tro otorga información rica para continuar indagando sobre el estado de situación del PCI en la PBA y permite redefiniciones del proyecto.

Inicio del trabajo en territorio

Esta ausencia de información sistematizada y de políticas de salvaguardia locales detectadas en el primer diagnóstico impulsó la planificación de mesas de trabajo en los municipios y la producción de material de lectura que sirviera para comprender e identificar las prácticas del PCI y colaborara con la sistematización de información sobre patrimonio inmaterial como primer paso del Registro.

En primer lugar, se construyeron herramientas de registro con su protocolo de aplicación. Así, tomando los datos obtenidos en el diagnóstico, se definieron nueve ámbitos de registro con sus respectivas fichas y una guía que permitiera comprender conceptos básicos de PCI, el modo de inclusión de una manifestación en el Registro bonaerense y criterios de valoración.

La definición de los ámbitos fue un proceso dinámico de reformulación y de definiciones basado en el estudio de experiencias internacionales y en el relevamiento propio, hasta que se logró adecuar esta herramienta teórica a los procesos sociales efectivos desarrollados en el territorio. Se trata de un proceso no acabado, lo que significa que los ámbitos de trabajo y registro pueden ampliarse o redefinirse si las experiencias así lo sugieren. Actualmente se trabaja con la siguiente clasificación:

A. Fiestas, celebraciones y rituales

B. Saberes y técnicas vinculadas a las artesanías y oficios tradicionales

BP. Portadores de saberes y técnicas vinculadas a la artesanía tradicional

CG. Conocimientos, saberes y prácticas vinculadas a la gastronomía tradicional

CM. Conocimientos, saberes y prácticas vinculadas a la medicina tradicional

D. Expresiones artísticas tradicionales

E. Lenguas y expresiones orales

F. Formas tradicionales de organización social

G. Prácticas, usos y costumbres tradicionales

H. Espacios culturales vinculados al patrimonio cultural inmaterial

La segunda línea de acción fue la realización de mesas de trabajo en diferentes puntos de la PBA, donde un municipio oficiaba de anfitrión para la jornada en la cual se reunían los/as gestores/as culturales públicos/as, funcionarios/as y referentes culturales de la región. De esta manera se lograba la participación de agentes con diversas experiencias, la llegada a un territorio más amplio y la generación de diálogos que enriquecieron las experiencias en los diferentes distritos.

El primer contacto con el territorio se realizó en el año 2015 y mostró que los municipios trabajaban sobre patrimonio inmaterial desde hacía mucho tiempo, en cada gestión de forma diversa y con proyectos interesantes y complejos, pero en la mayoría de los casos sin pensar esas prácticas y manifestaciones como parte de su patrimonio inmaterial. El concepto "patrimonio" generalmente se presentaba vinculado a monumentos y sitios históricos o a obras de arquitectura, museos y archivos.

En el año 2016 se planificaron y ejecutaron encuentros orientados a reflexionar sobre el concepto PCI y las prácticas realizadas en cada municipio. Asistieron agentes culturales de 29 distritos y algunos/as de ellos/as retomaron lo trabajado en las jornadas para participar del Registro del PCI bonaerense y planificar acciones en el propio territorio.

Las mesas de trabajo con un número reducido de integrantes se convirtieron en estrategias metodológicas participativas, y constituyeron plataformas interactivas que reunían actores comprometidos con el desarrollo del PCI en el territorio. En este marco se dialogó sobre cómo avanzar en los procesos territoriales, sobre posibles ámbi-

tos —se sumaron nueve, con los que hoy se trabaja— y se discutieron conceptos que luego se sistematizaron en documentos informativos que dieron lugar a guías que reúnen marcos normativos, conceptuales, estrategias metodológicas de registros.

Estas valiosas instancias de diálogo y reflexión presenciales dejaron de realizarse en el año 2019 por falta de recursos, para retomarse de manera virtual en el año 2020 (debido a la pandemia por COVID-19) y continuaron pospandemia de modo presencial en el marco de los encuentros regionales mencionados.

Consolidación del Registro

Las instancias de diálogo con los/as gestores/as en el territorio permitieron avanzar, en una primera etapa, en el registro de 40 fiestas, celebraciones y rituales, y de saberes artesanales con sus portadores/as.

Estos temas prevalecieron, ya que al plantear la identificación de elementos del PCI eran de fácil reconocimiento. Los registros mostraban escasa participación de la comunidad —los realizaban desde las direcciones de Cultura y Turismo—, pero se decidió en el equipo avanzar de todos modos en su consolidación, evaluando que esto permitiría instalar debates acerca de la participación comunitaria y el sentido de trabajar de manera conjunta con los colectivos.

Con la llegada de una nueva gestión en el año 2020, a cargo del arquitecto patrimonialista Pedro Delheye, con una mirada integral y transdisciplinaria del patrimonio, se redefinieron los objetivos del programa y se consolidaron instancias de fortalecimiento de capacidades de los/as facilitadores/as que desarrollaban los registros en el territorio. Esto permitió reevaluar también los registros realizados con escasa participación comunitaria (en la mayoría de los casos los procesos eran dirigidos y ejecutados por las áreas de Cultura municipales debido a la ausencia de recursos teórico-metodológicos de participación), y se propuso una revisión de los mismos poniendo énfasis

en la necesidad de contar con el consentimiento libre, previo e informado como requisito para el registro.

Con el objetivo de promover la utilización y apropiación del concepto de patrimonio inmaterial se desarrollaron jornadas de capacitación destinadas a gestores/as y protagonistas de las acciones en el territorio. Asimismo, se publicaron documentos guía para la difusión de conceptos y herramientas del PCI (guías con protocolos, con estrategias metodológicas propias de la participación comunitaria, guía de abordaje integral del patrimonio, catálogos para la difusión de expresiones del PCI) y se realizaron acciones de fortalecimiento de capacidades orientadas a trabajadores/as pertenecientes o relacionados/as con la gestión cultural pública municipal y provincial en articulación con el Instituto de la Administración Pública Provincial (IPAP). Más de 500 trabajadores/as y referentes de colectivos asociados a algún elemento del PCI participaron de esas instancias, oficiando luego como agentes multiplicadores en los territorios.

Se consolidaron los registros en los ámbitos de trabajo ya abordados a través de tres proyectos: a) registro de saberes y técnicas vinculados a oficios y artesanías tradicionales y sus hacedores/as; b) registro del arte de la payada y sus portadores/as; y c) el proyecto de registro y difusión de fiestas, celebraciones y rituales. Sobre cada línea se relevaron y registraron manifestaciones, sistematizando la información obtenida y documentando procesos, y se validó el trabajo ya realizado con las comunidades.

Se gestionaron en paralelo nuevos registros con encuadre en diversos ámbitos, incluyendo procesos de investigación y documentación mediante diversas fuentes gráficas, sonoras y audiovisuales para la confección de las fichas, acompañadas de su respectivo asesoramiento técnico y evaluación.

Se avanzó en el fortalecimiento de las instancias de gestión creadas, promoviendo la comunicación del PCI registrado y la construc-

ción de materiales comunicacionales que permitieran la difusión y salvaguardia de las expresiones. En este sentido se actualizó la cartografía del PCI bonaerense con acceso público,[4] y se trabajó en la producción, actualización y difusión de documentos con contenidos vinculados a la gestión y registro del PCI. Actualmente se trabaja en adaptar la base de datos existente al BASIC, sistema de información cultural de la provincia.

También se consolidaron procesos de investigación, diagnóstico, análisis y evaluación de los registros para la proyección y ejecución de políticas públicas acordes a las necesidades de los procesos de salvaguardia efectiva en el territorio, y en consonancia con el marco normativo vigente. Asimismo, se sistematizó y realizó un estado del arte del plexo normativo en la PBA, la Nación y los países latinoamericanos con más experiencia en el tema.

Promover la internacionalización de los elementos del PCI bonaerense es un objetivo a alcanzar en el marco del Programa; es por esto que se ha iniciado el proceso de postulación del arte de la payada a la Lista Representativa del Patrimonio Inmaterial de la UNESCO. Esto implica el trabajo articulado entre distintos organismos y la comunidad portadora. Hasta el momento se ha realizado el registro provincial del arte payadoril, se ha postulado para que forme parte del relevamiento nacional y se han llevado a cabo instancias de intercambio, talleres, y el mapa de la comunidad integrada por payadores/as, investigadores/as, presentadores/as, entre otros actores, es decir que se ha trabajado con la comunidad ampliada. Hoy componen el mapeo 46 hacedores/as, lo que ha consolidado las redes de trabajo entre facilitadores/as, gestores/as culturales y la comunidad.[5]

[4] Cartografía del PCI bonaerense. https://www.google.com/maps/d/u/2/edit?mid=15MDWeUgGMVNvPIEge6nvw6FvsApH3Q8f&usp=sharing

[5] Mapa de la comunidad payadoril. https://www.google.com/maps/d/u/2/edit?mid=1_tX-ecOXr02bUM5obXh9WgO9IBX-j2c&usp=sharing

Por último, se continúa con la consolidación de asesoramientos y asistencias técnicas para el diseño de la normativa de salvaguardia del PCI y el desarrollo de estrategias metodológicas de participación comunitaria (talleres, actividades lúdicas o de relevamiento de información impulsado por los portadores/as-hacedores/as), adoptando criterios de acuerdo con las miradas sociales emergentes y la agenda pública vinculada al desarrollo sostenible. No se cuenta con el número exacto de municipios que recibieron asistencia individual, pero sí que se ha llegado, a través de espacios de fortalecimiento de capacidades, a 119 municipios de los 135 que conforman la provincia.

A modo de cierre: Aprendizajes

El Registro no es una fotocopia de la realidad sino una "buena radiografía" del proceso cognitivo (Guber, 2011, p. 109); de esto se trata el Programa: de procesos de aprendizaje, autoaprendizaje, autorreconocimiento hacia el interior de los colectivos y comunidades. Constituye una política pública orientada a la salvaguardia de las expresiones del patrimonio inmaterial sostenida en el tiempo, atravesada por procesos complejos donde las articulaciones institucionales muchas veces fluyen y otras se anudan y cuesta desenredarlas. La Ley Marco regulatorio para la protección del patrimonio cultural inmaterial recientemente aprobada permite consolidar la institucionalidad de los procesos y sostener la política pública a través de las diferentes gestiones.

Constituye un desafío de la gestión profundizar las instancias de evaluación de procesos. El Registro debe ser revisado con periodicidad al tratar con manifestaciones vivas del patrimonio, con características propias de los procesos sociales y de los elementos dinámicos, por lo que no pueden cristalizarse por un tiempo indefinido. Cada manifestación invita a nuevas lecturas y reflexividades cada vez que se aborda. Otro reto es la consolidación del acceso público a la informa-

ción, para conocernos y, desde la sensibilización y apropiación de las prácticas y saberes, fortalecer las identidades bonaerenses.

Referencias bibliográficas

Guber, R. (2011). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. (2003). *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n

Otrocki, L., Torre, M. L. y Campot, A. (enero de 2023). *Marco Normativo del Patrimonio Inmaterial en Argentina*. Provincia de Buenos Aires. Centro de Patrimonio Inmaterial. https://institutocultural.gba.gob.ar/sites/default/files/publicaciones/marco-normativo-pi-aca-latina.pdf

Otrocki, L., Torre, M. L. y Campot, A. (abril de 2023). *Inventarios / registros del patrimonio cultural inmaterial*. Provincia de Buenos Aires. Centro de Patrimonio Inmaterial. https://institutocultural.gba.gob.ar/sites/default/files/publicaciones/pi-inventarios-regitros.pdf

Otrocki, L., Torre, M. L. y Campot, A. (junio de 2023). *Patrimonio Inmaterial: Contexto internacional y conceptos claves*. Provincia de Buenos Aires. Centro de Patrimonio Inmaterial. https://institutocultural.gba.gob.ar/sites/default/files/publicaciones/pi-contexto-inter-y-conceptos-claves.pdf

Provincia de Buenos Aires. (2022). *Ley N°15.395. Marco regulatorio para la protección del patrimonio cultural inmaterial*. https://normas.gba.gob.ar/documentos/0219rNiG.html

República Argentina. (2006). *Ley N° 26.118. Aprobación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26118-118206

Cotidianeidad de un espacio en constante construcción: El caso de la Dirección de Culto de Florencio Varela

Valeria Kreick

Presentación

La Dirección de Culto de la Municipalidad de Florencio Varela fue creada en diciembre de 2014 con el objetivo de constituirse como un espacio inclusivo en donde las diferentes comunidades religiosas encuentren un lugar de respeto hacia sus creencias, que esté a su servicio y en donde puedan canalizar dudas y demandas, sirviendo de nexo con otras áreas de Gobierno. Depende de la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno, por lo que se incluye en un abanico grande de áreas que quedan bajo la órbita de estas oficinas, permitiendo un diálogo fluido con otras reparticiones.

En sus comienzos, el proyecto de creación de la oficina contemplaba una estructura con personal especializado y un campo de acción amplio, acorde con la diversidad religiosa del distrito. Sin embargo, en la práctica esta propuesta se vio reducida en su alcance y recursos desde el inicio, debido en gran medida a las características propias del distrito, que, atravesado por múltiples necesidades sociales y con un presupuesto acotado, debe priorizar áreas de acción.

Al iniciar las tareas, la oficina contaba con cuatro agentes. Una de ellas tenía formación académica en la temática y otra se formó durante

el proceso de gestión. Con excepción de la directora, la selección del personal estuvo atravesada por las pertenencias religiosas: dos agentes son católicas y una evangélica. Ante la falta de recursos suficientes, el desafío fue repensar constantemente la gestión y encontrar formas innovadoras de avanzar en los objetivos del área, incluso con herramientas limitadas.

Este proceso se dio en un contexto particular: en la última década, varios municipios de la provincia de Buenos Aires comenzaron a crear direcciones u oficinas de Culto, muchas veces con misiones tan generales como mantener el vínculo con las religiones del territorio, pero sin una agenda clara o sostenida en el tiempo. En este marco, nuestra experiencia busca mostrar tanto las dificultades como las oportunidades que surgen al trabajar en un espacio cuyas competencias están en permanente construcción, negociadas entre lo que demanda la función política y lo que espera la sociedad civil. A ello se suma que distintas comunidades religiosas, muchas con fuerte presencia territorial, plantean necesidades concretas y, en algunos casos, reclaman una atención diferencial.

A lo largo de diez años de trabajo fuimos delineando una agenda sólida, construida en diálogo con la gestión municipal y las demandas del territorio, en sintonía con los cambios sociales y políticos que en nuestro país han transformado las dinámicas históricas entre el Estado y lo religioso. Esta trayectoria nos permitió consolidar no solo un área, sino también una mirada plural y comprometida con la diversidad de credos que conforman nuestra comunidad.

Funciones

Desde sus inicios, el Área se propuso como objetivo central afianzar la relación entre el municipio y las distintas confesiones religiosas presentes en Florencio Varela. Con ese propósito, nuestra primera tarea fue relevar las iglesias que se encuentran en nuestro distrito, llevando un registro de las mismas y de sus autoridades de manera actualizada. Detectamos una presencia importante de la Iglesia católica

y de iglesias cristianas, con una mayoría de iglesias evangélicas. Por fuera de ello, existe otra diversidad religiosa, como por ejemplo los umbandistas. Este relevamiento —en constante actualización— nos permitió no solo sistematizar datos y detectar prioridades, sino también avanzar en la implementación de políticas inclusivas que respeten y valoren la diversidad de cultos que conviven en nuestro distrito.

Uno de nuestros compromisos más firmes ha sido —y sigue siendo— garantizar el derecho a la libertad de pensamiento, de religión y de culto. Para ello, en la cotidianeidad de la gestión nos propusimos cooperar con instituciones religiosas en actividades, eventos y festividades que sean de interés para la comunidad. En este camino, entendimos también la importancia de fomentar el diálogo interreligioso como herramienta para la convivencia y el entendimiento mutuo, lo que —como veremos— no deja de representar desafíos, dado que muchas veces debemos mediar frente a cosmovisiones que pueden tener puntos de fricción.

Nuestra gestión no solo responde a las dinámicas propias del gobierno municipal sino que también tiene una fluida comunicación con la Secretaría de Culto de la Nación, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el organismo correspondiente a la gestión de cultos en la provincia de Buenos Aires (que durante nuestros años de trabajo ha cambiado de nombre y alcance), y con dependencias afines de otros municipios y provincias, cuya tarea también es la administración de la diversidad religiosa.[1]

[1] Solo para mencionar algunas de las múltiples actividades en las que participamos durante estos diez años: cinco ediciones de la *Expo Promo Salud* en articulación con el área de Provincia (2016, 2017, 2018); coordinación de una mesa en las Jornadas Interculturales e Interreligiosas "La responsabilidad social y religiosa en el bien común", organizadas por la Oficina de Cultos de Bahía Blanca en 2019; participación en los seminarios "Religión y sociedad" organizados por la Dirección de Culto de PBA en 2022; participación junto con el área de Turismo del intercambio sobre turismo religioso con el municipio de Almirante Brown y Avellaneda.

Aquí es fundamental la tarea coordinada con el Registro Nacional de Cultos, fortalecida por la firma de un convenio en 2015 que nos permite actuar como mediadores de los trámites de inscripción y, de esa manera, promover esta acción. En Argentina todas las religiones distintas a la Iglesia católica apostólica romana deben inscribirse en el Registro Nacional de Cultos. El convenio nos permite recibir y gestionar todas las tramitaciones relacionadas con inscripciones de organizaciones religiosas y filiales, cambios de domicilio, de denominación, entre otros. Esto agiliza y abrevia el trámite con el que se inscriben las filiales, y que requiere que las religiones presenten una serie de datos sobre la historia de la religión en el país, cantidad de fieles, prácticas y creencias. Uno de los principales desafíos en este aspecto es la falta de regularización territorial, sobre todo en zonas con tomas de tierra, lo que complica el acceso formal de muchas comunidades religiosas a sus derechos, pues es un requisito para la inscripción que exista un uso legal del lugar donde se encuentra el templo (ya sea una certificación de propiedad —por compra o donación— o de alquiler).[2]

También tenemos funciones de capacitación, para lo cual articulamos con otros niveles del Estado, fundaciones y organizaciones sociales para ofrecer espacios de formación y reflexión a través de talleres, charlas, cursos y seminarios. Estas instancias están dirigidas tanto a miembros de las distintas iglesias como al personal estatal, y promueven una capacitación continua y sensible a las problemáticas actuales. Dentro de esta misma línea nos proponemos desarrollar actividades de difusión de las distintas religiones, con el objetivo de promover debates en la sociedad respecto a la diversidad existente en

[2] Actualmente hay alrededor de 300 inscripciones en el Registro Nacional de Cultos que corresponden al municipio de Florencio Varela, casi la totalidad, de iglesias evangélicas. Sin embargo, sabemos que el número de iglesias es mayor. Hay algunas con las que tenemos contacto, pero no están en condiciones de ser inscriptas, y sabemos que hay otra cantidad importante de instituciones a las que no les interesa mantener diálogo con el Estado.

el país, desalentando concepciones y prácticas xenófobas basadas en prejuicios sobre las religiones y los cultos.

Parte de nuestra tarea cotidiana consiste en recibir notas, escuchar propuestas y gestionar las solicitudes que nos presentan las distintas instituciones religiosas. Para responder mejor elaboramos estadísticas periódicas que nos permiten detectar los temas más consultados, las iglesias que más recurren al área y los momentos de mayor actividad. Además, realizamos un análisis constante de normativas, leyes y ordenanzas aplicables a nuestra labor y a la realidad de las comunidades religiosas, lo que nos ayuda a mantenernos actualizados y actuar con mayor solidez.

Actividades

Como actividad regular, cada semana visitamos entre dos y tres comunidades religiosas, no solo para ponernos a disposición, sino también para conversar con sus integrantes y conocer de primera mano cómo perciben la realidad del barrio. Cuando es posible, nos acompaña el secretario o subsecretario de Gobierno, en sintonía con la perspectiva de la gestión municipal de acercar la presencia estatal a los vecinos. Esta escucha activa es fundamental para seguir construyendo políticas públicas con sensibilidad territorial.

En paralelo a estas tareas estructurales, desarrollamos diversas actividades de alcance comunitario que buscan visibilizar la diversidad religiosa y promover el respeto. Una de las propuestas más destacadas en este sentido es la creación de circuitos turísticos, culturales y religiosos que recorren diferentes templos y espacios de culto del distrito.[3] Esta acción comenzó en el contexto de las actividades

[3] Hasta el momento, participaron las siguientes instituciones: Santuario de Schoenstatt, Parroquia San Juan Bautista, Parroquia Nuestra Señora de Itatí, Parroquia San Martín de Porres —estas cuatro primeras, pertenecientes a la Iglesia católica—, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Iglesia Adventista del Séptimo Día, Escuela Científica Basilio, Iglesia Evangélica del Río de la Plata, Iglesia Evangélica

especiales por el Día de la Libertad Religiosa, que se conmemora en noviembre de cada año.

Dicha iniciativa fue desarrollada originalmente junto a la Dirección de Turismo municipal, que depende de otra área del organigrama estatal, la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. A pesar de que nuestra Dirección fue la que impulsó el proyecto y estableció los vínculos con las instituciones participantes, en muchas de las coberturas realizadas por medios locales y redes sociales nuestra participación ha quedado opacada, sin el debido reconocimiento. Sin embargo, sostenemos el trabajo en conjunto con el área, a fin de brindar a los vecinos de forma gratuita estas experiencias de turismo y conocimiento de la diversidad religiosa de nuestro distrito. Como parte de un programa de intercambio entre áreas de turismo municipales, participarán de próximos circuitos vecinos de San Vicente.

En cuanto a los talleres y capacitaciones, hemos tenido gran libertad desde la gestión para proponer espacios de formación, logrando gestionar propuestas en temas diversos y de gran relevancia como RCP y primeros auxilios, salud mental y adicciones, prevención del grooming y abuso sexual infantil, trata de personas, violencia de género, migración, lengua de señas y literatura. Muchos de ellos se realizaron en articulación con otras áreas del municipio, como la Secretaría de Cultura, Deporte y Recreación (proyecto "Mateadas literarias"), y la Secretaría de Educación Municipal (proyecto "Se puede vivir sin violencia"), así como también con organismos externos como la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) (charla "Las personas migrantes en Argentina"), lo que enriquece los enfoques y fortalece las redes interinstitucionales.

Catedral Belén. Como en Florencio Varela no hay lugares de culto del judaísmo y del islam, se está organizando un proyecto que incluya la visita al Templo Libertad de la comunidad judía y al Centro Islámico de la República Argentina (CIRA), ambos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dos proyectos merecen especial atención, pues las iglesias y las comunidades religiosas sirven como vehículo de actividades que exceden lo religioso. El primero trata del derecho a la identidad, con jornadas de asesoramiento y regularización junto a la Dirección de Promoción Documentaria Integral, tanto para migrantes como para nativos. Aquí las comunidades religiosas funcionan como una forma de llegar a poblaciones más amplias. El segundo es el Programa "Iglesia Presente", lanzado junto a la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas (ACIERA), que contempla la creación de capellanías evangélicas en comisarías del distrito, en línea con la política impulsada desde el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires que establece una nueva Sección Evangélica dentro de la Capellanía General. Aunque la implementación del programa local aún está pendiente, ya se ha avanzado en la selección de referentes.

Finalmente, otra tarea que desarrollamos desde el inicio de nuestra gestión es el acompañamiento de distintas celebraciones y actividades religiosas. Esto incluye desde la presencia en actividades organizadas por las iglesias hasta la gestión del apoyo logístico para su realización. Podemos mencionar aquí —para el caso de las celebraciones católicas— en primer lugar, a la Misa de la Esperanza, que se realiza anualmente en el aniversario de la creación de la diócesis de Quilmes (que incluye los municipios de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela), donde contribuimos a la logística del evento en articulación con los municipios que integran la diócesis. También dentro de las celebraciones católicas estamos presentes y brindamos asistencia a la peregrinación a pie en honor al santo cura Brochero, actividades varias en Semana Santa, Fiesta chica y grande en honor a Nuestro Señor de los Milagros de Mailín,[4] San Cayetano, Día del niño, colecta

[4] La fiesta de Nuestro Señor de los Milagros de Mailín es una importante fiesta católica que tiene origen en la provincia de Santiago del Estero, con réplicas en varias localidades del conurbano bonaerense, particularmente entre migrantes internos de

anual de Cáritas, Carpa Misionera, visita de la Virgen de Itatí peregrina, Fiesta de la colectividad boliviana en honor a la Virgen de Copacabana, fiestas patronales católicas, Día de los fieles difuntos. Con otras iglesias cristianas estamos presentes en el Día de las Iglesias Evangélicas y en múltiples campañas. También promovemos la participación de instituciones religiosas en la Feria del libro municipal con sus propios stands. La presencia y el apoyo de estas acciones buscan no solo reconocer el rol social de las iglesias, sino también propiciar espacios de encuentro abiertos a toda la ciudadanía.

Cada una de estas acciones, articuladas desde el compromiso y la escucha, apunta a construir un municipio más inclusivo, donde todas las voces, todas las creencias y todas las personas tengan un lugar.

Desafíos de gestión

Uno de nuestros deseos desde el inicio fue poder brindarles algo más a las iglesias, además de ayudarlas en campañas, fiestas patronales y actividades propias, por eso comenzamos a pensar qué podría ser y, cuando salíamos a relevar los barrios (ya que no existía una base de datos de instituciones religiosas), realizábamos una pequeña encuesta que incluía en qué temas estaban interesados y qué actividades realizaban. Así surgieron las temáticas para los talleres y las capacitaciones. Cabe destacar que en un comienzo se articulaba con la Universidad Nacional Arturo Jauretche (como en las capacitaciones de RCP y primeros auxilios), con el Centro Provincial de Atención (CPA) (en todo lo relativo a salud mental y adicciones), con otras áreas municipales (salud; educación; cultura, deportes y recreación). Con el tiem-

sectores populares, con una de las más antiguas en el partido de Malvinas Argentinas (parte de lo que antes era el partido de General Sarmiento). En Florencio Varela la celebración se realiza en el espacio público, y por tanto articulan con el municipio. En el *Inventario de recursos turísticos de la provincia de Buenos Aires* (Porto et al., 2020) la fiesta figura como "recurso cultural", en la subcategoría "fiestas tradicionales" en tres municipios: Florencio Varela, Malvinas Argentinas y Morón.

po, las iglesias evangélicas —principalmente las pentecostales— dejaron de participar, sobre todo porque sentían que faltaba reconocer la perspectiva espiritual. Por eso decidimos hacer un cambio y convocar para dar talleres en temáticas de salud mental, adicciones, lenguaje de señas y prevención de violencia a fundaciones y organizaciones cristianas con experiencia en los temas tratados (Reto a la Vida, Refugio de lo Alto, Amor y Restauración, entre otras), que incorporaron esta demanda con un lenguaje más acorde, y la cantidad de asistentes creció significativamente.

La pandemia por COVID-19, la falta de presupuesto (asociada en los últimos años a la situación económica del municipio en general) y ciertas cuestiones logísticas desalentaron algunos proyectos, como por ejemplo murales en instituciones religiosas (Casa Santo Cura Brochero, hogares de niños, centros de rehabilitación) y festivales con figuras convocantes. Uno de nuestros proyectos más importante —que quedó trunco—fue una muestra itinerante sobre la Biblia, cuya finalidad es comunicar la historia de su formación, canonización, traducción y divulgación. Esta actividad, propuesta por el doctor en Teología y pastor de la Iglesia Evangélica del Río de la Plata, René Kruger, hubiera sido muy convocante, porque la mayoría de las religiones presentes en nuestro municipio son cristianas, y tienen a la Biblia como libro fundamental. La imposibilidad de acceder a fondos para cubrir los viáticos de los disertantes (combustible desde Entre Ríos, donde vive; alojamiento y comida del disertante y su esposa) dejó sin efecto la propuesta.

Otro proyecto que consideramos importante retomar y fortalecer es el trabajo de la Mesa Interreligiosa. Desde el inicio de nuestra gestión buscamos propiciar encuentros interreligiosos con el objetivo de generar espacios que resultan de suma importancia para compartir experiencias y trabajar en medidas y políticas públicas que allanen el camino hacia el reconocimiento de las diferencias, la superación

de la intolerancia y la promoción de la diversidad religiosa, factores indispensables para fomentar y defender la paz y la democracia. Sin embargo, encontramos una dificultad sostenida en la necesidad de ser quienes articulemos la convocatoria y en la negativa de la mayoría de las iglesias evangélicas a participar debido a que sí lo hacen las religiones afroamericanas.

Más allá de las posibles dificultades que puedan surgir en la articulación entre distintas religiones, nuestros mayores obstáculos se dan dentro de la propia dinámica municipal. Aquí nos encontramos con un impedimento central: la falta de presupuesto propio, de personal y de recursos. Actualmente componen la oficina dos personas (cuatro al inicio, una fue pasada a disponibilidad, otra se jubiló: hoy se están realizando gestiones para incluir uno o dos agentes) y no hay un vehículo afectado al área. Tal como sucede en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires, los sueldos son bajos y no hay límite en la cantidad de horas que se trabajan.

La insuficiencia de personal sobrecarga a la máxima autoridad del área, que muchas veces debe asumir de forma personal los diferentes temas y requerimientos de las comunidades religiosas. Esto es particularmente complejo en el caso de la gestión del área de Cultos, porque la mayoría de las actividades de las iglesias se dan los fines de semana, e incluso en feriados largos —como Semana Santa o Navidad—, lo cual resulta en un exceso de tareas en un área sin personal ni recursos suficientes. De esta forma se genera un tipo de gestión particular, que saltea los canales tradicionales de la burocracia, y profundiza lazos personalizados, que en lo cotidiano resuelve temas de una forma más centralizada, lo cual dificulta encauzar los pedidos por los medios planificados para las funciones del área.

Si bien la Dirección fue creada para que todo lo que necesitaran las entidades religiosas se canalizara por ella, hay muchos agentes municipales de otras áreas que intervienen y reciben notas y pedi-

dos por otras oficinas y dependencias. Algunos referentes religiosos, creyendo que podrán conseguir algo con mayor rapidez, apelan a sus contactos y "cortan camino" enviando sus pedidos a funcionarios de mayor jerarquía. A veces las notas son remitidas a la Dirección, otras veces no, y eso hace que se "pierdan" en las estadísticas, a la vez que hacen menos eficiente la resolución de las solicitudes específicas, generando superposición en las funciones entre distintas áreas municipales e invisibilizando las competencias de la Dirección de Culto (esto sucede de forma parecida en otros municipios).

Si bien el personal de la Dirección es el mismo desde que fue creada, el área dependió de varios funcionarios (secretario o subsecretario de Gobierno). Esto genera otro desafío, pues quien llega lo hace con sus propias líneas de gestión, preferencias y religión, todo lo cual influye en qué proyectos e ideas del área son priorizados.

A modo de conclusión

Después de una década de trabajo sostenido, podemos afirmar que la construcción de la Dirección de Culto de Florencio Varela ha sido un proceso desafiante, dinámico y profundamente arraigado en la realidad territorial. No partimos de un modelo acabado ni de condiciones ideales, pero sí de la certeza de que era necesario abrir un espacio institucional que reconociera y valorara la pluralidad religiosa de nuestro distrito. Esa convicción nos permitió avanzar, dialogar y sostener el espacio de la Dirección, incluso en contextos de gran complejidad.

A lo largo de este tiempo logramos consolidar una agenda de trabajo que combina la atención a las demandas concretas de las comunidades religiosas con una mirada más amplia, orientada a la promoción de derechos, el fortalecimiento del diálogo interreligioso y la articulación con diversas áreas del Estado. Sabemos que todavía hay mucho por hacer y que los desafíos estructurales —como la falta de recursos, de personal y de reconocimiento— siguen siendo una limi-

tación importante. Sin embargo, también sabemos que lo construido hasta ahora nos permite presentar un balance positivo, pues logramos continuar trabajando para promover una cultura democrática y de paz más allá de los retos diarios y del actual contexto nacional.

Sostener una política pública sensible a la diversidad religiosa desde un ámbito municipal implica comprender que el vínculo entre Estado y religiones no es estático ni simple, sino que se redefine constantemente en función de las demandas sociales, las tensiones culturales y los contextos políticos. En ese marco, nuestro compromiso es seguir trabajando con seriedad, respeto y vocación de servicio para contribuir a garantizar el derecho fundamental a la libertad de pensamiento, religiosa y de culto.

Referencias bibliográficas

Porto, N., García, C. I., Petrolli, M. F., Renzella, L. B. y Romero, A. (2020). *Inventario de recursos turísticos de la provincia de Buenos Aires*. UNLP-FCE. https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/1364

Reflexiones finales

María Laura Pagani, Antonio Camou, Leyla Chain

Este libro busca tender puentes entre las investigaciones académicas y la gestión estatal. Con este horizonte reunimos una serie de trabajos que agrupamos en distintas secciones: —*Indagaciones*, *Conversatorios* y *Experiencias*— en torno a los problemas de elaboración y desarrollo de políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.

La estrategia de investigación que actuó como hilo conductor fue un enfoque sociopolítico e institucional de las políticas públicas que busca comprender las prácticas de los organismos estatales y el posicionamiento de una diversidad de actores a través de una pluralidad de casos en el territorio provincial. El abordaje de estos casos posibilitó analizar los procesos políticos, institucionales y técnicos de elaboración, desarrollo y gestión de políticas en la provincia de Buenos Aires y las interacciones entre organizaciones en el interior de un complejo entramado institucional como es la administración pública bonaerense, así como también entre este y diversos actores sociales. En particular, se buscó indagar en la relación entre conocimiento y gestión.

Pero este proceso tuvo una dinámica dialógica, superadora de la tradicional perspectiva unilateral de que el conocimiento fluye desde la academia hacia actores y organismos estatales tomando como "objeto de estudio" al Estado provincial, sino que reconoce que la elaboración de conocimiento se genera en diversos ámbitos. De esta forma

también consideramos que la apuesta es establecer vínculos entre el conocimiento "de" y "en" el proceso de las políticas públicas (Lasswell, 1992). En este sentido, algunos de los trabajos aquí reunidos materializan estas concepciones, sumado al análisis de las dinámicas organizativas y de gestión de aparatos en las cuales se cristalizan políticas a partir de un conjunto de acciones y decisiones tendientes a la resolución de problemas, donde articulan actores, se conforman equipos de trabajo y se consolidan saberes, no exentos de atravesar tensiones entre lógicas técnicas, políticas y normativas.

Partimos de una hipótesis que hemos problematizado acerca del distanciamiento entre los espacios institucionales donde se genera la información, incluso en las propias áreas estatales, y el uso cotidiano que se realiza de esta y en la toma de decisiones que implica el diseño, gestión y evaluación de una política pública.

Cabe concluir estas reflexiones con algunas consideraciones sobre los propósitos fundamentales que han animado esta articulación de esfuerzos que lleva varios años. En principio, contribuir a que el Estado de la provincia de Buenos Aires se convierta en objeto sistemático de investigación desde las ciencias sociales (los autores y las autoras provienen de distintas disciplinas que hemos intentando poner en diálogo), con particular referencia a la sociología (por la pertenencia institucional de la mayor parte de los y las integrantes del proyecto de investigación). Pero desde hace varios años nos moviliza no solo escribir sobre el Estado, sus políticas y el conocimiento, sino que nos impulsa otra motivación: generar instancias colectivas de vinculación e intercambio con las áreas estatales. En este marco es que germinó la idea de sistematizar experiencias —con el objetivo de acompañar un proceso de reflexión sobre la gestión— que consideramos valiosas y que hemos compilado a fin de compartir los análisis críticos, los desafíos y las lecciones aprendidas por los propios equipos de trabajo estatales. Por ello nuestro aporte en las experiencias aquí compartidas

posibilita visibilizar y valorar el conocimiento estatal en estas áreas con las que venimos trabajando. No obstante, hemos constatado que aún faltan otras por relevar.

No se trata de romantizar los resultados expuestos en los diversos casos, sino de identificar avances y dificultades que estos trayectos implican, en relación con contextos institucionales, prioridades de gestión y de las culturas organizacionales de los diferentes organismos involucrados. En este libro se recuperan experiencias sobre la colaboración interinstitucional; la articulación con municipios y con organizaciones sociales; las instancias participativas; la transversalización de la perspectiva de género; la búsqueda de integridad en la construcción de y la respuesta a los problemas públicos; la elaboración de registros; el sostenimiento de la planificación y la apuesta a la evaluación, por nombrar algunos temas.

En los casos seleccionados identificamos elementos comunes respecto a la conformación y uso de conocimiento, en algunos de forma explícita, mientras que en otros emergió en el propio proceso de "compartir" la experiencia. Del mismo modo, en los esfuerzos "desde abajo", en iniciativas bottom-up de articulaciones entre áreas de gobierno, donde se comparte la información (a pesar de algunas resistencias) y se diseñan de forma colaborativa espacios para la creación de políticas, se pone de manifiesto la búsqueda de pensar problemas complejos desde la integridad, intentando superar la tradicional forma de funcionamiento fragmentado de las estructuras estatales. También, la importancia otorgada en la conformación de equipos de trabajo y el reconocimiento de la centralidad de la formación permanente, que no siempre se corresponde con un formato "áulico", sino más bien con el desafío de aprender entre pares y en comunidades de prácticas, como una muestra del compromiso y la militancia por lo público. En este marco, se evidenció la necesidad de no cristalizar saberes, de implementar intervenciones situadas, de contemplar las

contingencias y padecer las turbulencias de la gestión; pero, lejos de la parálisis, las experiencias muestran que se sigue adelante.

Asimismo, fue recurrente la promoción de instancias de articulación con actores sociales para el diseño e implementación de muchas de las políticas "contadas", que tensionan las viejas estructuras piramidales de los organigramas tradicionales. Otro aspecto que se remarcó fue la voluntad política como condición de posibilidad para avanzar en cada caso y el apoyo para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Es importante señalar también que un emergente en los relatos fue el desafío común de construir una perspectiva transversal del enfoque de género y distintas iniciativas para superar brechas. Todo ello haciendo frente a la problemática de gestionar con insuficiencia de recursos y de recurrir muchas veces a la creatividad como forma de innovación, más allá de lo tecnológico, que se reconoce como imprescindible, si de bases de datos y sistemas de información se trata.

Por todo lo anterior, este conjunto de trabajos que compilamos nos permite caracterizar e identificar la existencia de burocracias especializadas en la trama estatal bonaerense, en términos de Pereyra (2018). Creemos que reunir voces de quienes gestionan el Estado permite comprender una problemática identificada por los y las propios/as protagonistas, ante el "insuficiente registro, sistematización y socialización de la práctica en el campo de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas" (Amaya, 2024, p. 11).

Sin duda, este proceso fue de gran enriquecimiento para todos/as los/as que participamos de esta obra colectiva. Para los y las integrantes de este proyecto, implicó superar posibles abstracciones de lecturas teóricas, encarnando en ejemplos concretos qué supone gestionar, cómo generar conocimiento y las potencialidades de su interrelación entre dos ámbitos que intentan superar caminos que discurren en paralelo y que a veces logran cruzarse. Pero este vínculo requiere de la

expansión de estos espacios y de la institucionalización de instancias de agendas conjuntas de investigación/gestión.

Finalmente, intentamos contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a la mejora del Estado, porque creemos en su importancia y en la necesidad de su fortalecimiento en un marco de mayor democracia. Esto supone promover intervenciones más equitativas y transparentes en la toma de decisiones, así como una mayor articulación entre el conocimiento generado en distintos ámbitos y el diseño e implementación de políticas públicas. Desde este espacio, esperamos aportar a este propósito mediante la socialización de los aprendizajes y reflexiones que atraviesan los distintos capítulos: algunos de carácter más teórico y otros más vinculados con experiencias y desafíos surgidos de la propia gestión. Buscamos, así, dar cuenta de las condiciones institucionales en las que se generan las acciones de gobierno y de las formas en que estas repercuten, de manera más directa o indirecta, en la calidad de vida de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Amaya, P. (2024). Presentación. En P. Amaya(Comp.), *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: Evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia* (pp. 13-20). Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Lasswell, H. (1992). La concepción emergente de las ciencias de las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 35-58). Miguel Ángel Porrúa.

Pereyra, E. (2018). *Contribuciones para el estudio de burocracias especializadas en el nivel subnacional: La experiencia reciente de la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. V Jornadas de investigación en política y gobierno. Estudios sobre la provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.

Quienes escriben

Emiliana Angelucci Ribot

Es Abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

María Eray Arce

Es Magíster en Género, Sociedad y Políticas por FLACSO y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente es Directora de Desarrollo Institucional en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)", radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET). Sus principales áreas de interés se vinculan con el análisis de organizaciones públicas, los enfoques metodológicos en el abordaje de políticas e instituciones y la transversalización del enfoque de género en políticas, programas y proyectos. Integra la Red de Puntos Focales del Observatorio sobre *Backlash* contra el género en América Latina y el Caribe (FLACSO). Autora de *El análisis organizacional desde el enfoque de la igualdad de género*, *El acceso a espacios de jerarquía y de decisión en organizaciones públicas desde el enfoque de la igualdad de género* y del curso Planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas y proyectos con enfoque de género. Coautora de *El análisis de las organizaciones estata-*

les: Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos y ¿Cómo aproximarnos a las organizaciones estatales? Un análisis sobre los alcances y posibilidades de distintos en*foques teóricos y metodológicos*.

Lorena Bermúdez

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Profesora Adjunta interina en la cátedra Políticas Públicas, Planificación y Gestión (Facultad de Trabajo Social-UNLP). Actualmente es Directora provincial de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. Fue directora de Gestión Territorial (Prosecretaría de Políticas Sociales, Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata).

Claudia Bernazza

Es maestra, Ingeniera agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO. Docente de grado en la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional Arturo Jauretche, y en carreras de posgrado de la Universidad Nacional de La Plata y FLACSO Argentina, entre otros centros de estudios. Fue diputada nacional en los períodos 2007-2009 y 2020-2021. Integra la comisión directiva del Instituto Patria, donde coordina los cursos y comisiones de trabajo. Cuenta con una extensa trayectoria en la gestión pública nacional, provincial y municipal, y está especializada en temas de administración pública y planificación gubernamental. Participa del programa de investigación "Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social" (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Forma parte de las Organizaciones de lxs Chicxs del Pueblo.

Rocío Agustina Barrera

Es estudiante avanzada de la Licenciatura y del Profesorado de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata. Integra el progra-

ma de extensión "Salud mental y género en contextos de encierro" (Facultad de Psicología, UNLP). Promotora en reducción de daños (Asociación de Reducción de Daños de Argentina). Actualmente trabaja en la Dirección de Lucha contra la Violencia Institucional en Contextos de Encierro perteneciente a la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

María Bonicatto

Es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata, Especialista en Docencia Universitaria, Magíster en Paisaje, ambiente y ciudad y Doctora en Trabajo Social por la misma universidad. Es Profesora Titular de la cátedra "Políticas públicas, planificación y gestión" (FTS, UNLP). Docente de posgrado en temáticas vinculadas a la gestión de políticas públicas. Consultora nacional e internacional en planificación estratégica. Actualmente se desempeña como secretaria de Políticas Sociales en la Universidad Nacional de La Plata.

María Agostina Cacault

Es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica De La Plata y maestranda en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO). Es subsecretaria de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires

Antonio Camou

Es Profesor de Filosofía y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (FLACSO). En la actualidad es Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET) y del Departamento de Sociología (FaHCE) en la cátedra Teoría So-

cial Contemporánea A y en el taller de investigación sobre Sociología del Estado y las políticas públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. Fue director del Departamento de Sociología (FaHCE) durante dos períodos (2000-2007) y en dos oportunidades vicedirector del IdIHCS (2013-2023). Recientemente ha publicado dos libros colectivos: *Cuestiones de teoría social contemporánea* y en colaboración con Gloria Chicote, *Gran La Plata: Heterogeneidad social, conflictos sociopolíticos y políticas públicas en territorio bonaerense*.

Leyla Chain

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín y Máster en Desarrollo Económico Local por la UAM. Es Jefa de Trabajos Prácticos ordinaria en la cátedra Sociología General (FaHCE) y adjunta interina en las cátedras Taller de Integración I y II (Universidad Nacional de Lanús). Docente de posgrado en temas de análisis de políticas públicas y metodología de las ciencias sociales en las facultades de Humanidades, Ciencias Jurídicas y Trabajo Social de la UNLP y en las universidades nacionales Arturo Jauretche y Lanús. Secretaria académica de la Maestría en Políticas de Desarrollo (FaHCE). Codirectora del proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)" (IdIHCS-UNLP/CONICET). Coautora del libro *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* coordinado por Antonio Camou y María Laura Pagani.

Agustina Chielli

Es Licenciada y Profesora de Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Integra la cátedra Sociología de las Organizacio-

nes (FaHCE) como adscripta graduada. Trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires y en la Secretaría del Departamento de Sociología de la FaHCE. Integra el proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires" (2020-2028) (IdIHCS-UNLP/CONICET). Autora de *Poner al Estado y la Academia a dialogar: ¿Qué tienen para decirse? Un estudio sobre la producción de saberes en el ámbito académico y su llegada al Estado*, *De la teoría a la práctica: Un estudio sobre la relación entre la producción de conocimiento y políticas públicas en la provincia de Buenos Aires* y *Sociología ¿dónde y para qué? Reflexiones sobre la formación de grado de Sociólogxs en la UNLP y su inserción laboral en el ámbito estatal*.

Camila Díaz

Es Estudiante avanzada de la Licenciatura en Turismo de la Universidad Nacional de La Plata. Diplomada en Gestión de Riesgos y Desastres por el Instituto Universitario Policial "Comisario General *Honoris Causa* Juan Vucetich". Actualmente se desempeña como empleada administrativa en la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos de la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, especializada en áreas vinculadas al análisis y la reducción de riesgos.

Natalia Drago

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata y Diplomada en Gestión Pública Provincial por el Instituto Provincial de la Administración Pública. Es Directora de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires. Es coautora de *Mujeres, Tiempo y Trabajo. Aportes para una discusión en clave de género*, coautora de *La importancia de las actividades de cuidado*.

María Laura Entío

Es Profesora y Licenciada en Comunicación Social y Periodismo por la Universidad Nacional de La Plata, con título de posgrado en Gestión de Organizaciones con Fines Sociales (Universidad del Salvador). Actualmente trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

Clarisa Fernández

Es Doctora y Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Licenciada y Profesora de Comunicación Social por la misma universidad, Especialista en Producción de Textos Críticos y Difusión Mediática de las Artes por la Universidad Nacional de las Artes. Investigadora del CONICET. Docente de la Especialización en Gestión Cultural (UNC) y Bibliotecología y Ciencia de la Información (FaHCE). Estudia la relación entre políticas culturales y organizaciones culturales comunitarias, proyectos de desarrollo local y trabajo cultural. Codirectora del proyecto "Acceso abierto y políticas culturales en bibliotecas argentinas: Una perspectiva desde los derechos humanos en el siglo XXI" (IdIHCS-UNLP/CONICET). Coordina el nodo metropolitano de la Red Argentina de Investigadores e Investigadoras en Comunicación y Cultura con Enfoque de Derechos (RAICCED) e integra proyectos de Agencia I+D+i sobre el trabajo artístico en La Plata. Sus últimos artículos son *Perseverante nostalgia. La ruralidad y sus desbordes en la dramaturgia del teatro comunitario argentino: El caso de Cooperativa La Comunitaria* y *Desigualdades en el ejercicio de los derechos culturales durante la pandemia en zonas rurales: El caso de Santa Isabel (La Pampa, Argentina)*. Coordinó los libros *Políticas de información en Argentina y América Latina*, *Desafíos, debates y experiencias sobre las culturas comunitarias en Iberoamérica*, *Pioneras del arte bonaerense: Mujeres en el archivo del Museo Provincial de Bellas Artes Emilio Pettoruti*.

Hilario Ferrea

Es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata y Diplomado en Ciencia de Datos (UNAJ). Cursó la Maestría en Políticas de Desarrollo de la UNLP y el Programa de Especialización en Estadística Aplicada a las Ciencias Sociales (FLACSO). Es docente en la Licenciatura en Gestión de Riesgos y Siniestralidad (Instituto Universitario Juan Vucetich), en la Diplomatura Superior en Diseño y Producción de Estadísticas Locales (FCE, UNLP/Ministerio de Economía PBA), en la Especialización en Políticas Públicas (UCALP) y Docente invitado del taller Pobreza y desigualdad: Debates y perspectivas contemporáneas (FaHCE). Integra el proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)" (IdIHCS-UNLP/CONICET). Coautor de publicaciones sobre pobreza, desigualdad y género, entre ellas: *Métodos de medición de la pobreza: Conceptos y aplicaciones en América Latina* y *Feminidad del riesgo de pobreza y pobreza extrema en la Argentina*. Actualmente es Jefe del Departamento de Análisis de las Estadísticas Sociales en la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía bonaerense donde coordina tareas vinculadas al diseño, producción y análisis de información estadística.

María Pilar García Bossio

Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Profesora de Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Es Profesora de Sociología en la Universidad Torcuato Di Tella y Profesora Adjunta de Teoría Social en la Universidad Católica Argentina, donde integra el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales. Se especializa en sociología de la religión y sociología del Estado, con especial interés en políticas subnacionales y gestión del espacio urbano. Integrante del proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)" (IdIHCS-UNLP/CONICET). Miembro del Consejo Directivo de

la Asociación de Ciencias Sociales de la Religión de América Latina (ACSRAL). Entre sus publicaciones se encuentran: *Lo local como observatorio: Religión, espacio público y regulación estatal en América Latina*, *Religious expressions and forms of belief in Latin America in the 21st century* (con Hugo José Suárez), *La gestión municipal de la diversidad religiosa: Análisis de cuatro casos en el Conurbano Sur* (con Marcos Carbonelli).

Juana Gargaglione

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, Diplomada en Gestión Legislativa por el Honorable Senado de la Nación, en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad y Justicia por la Universidad Nacional de Quilmes y en Estudios Organizacionales por la Universidad de Buenos Aires. Autora de *Registrar las muertes, ¿una actividad simplemente metodológica?* Actualmente es Directora en la Dirección contra la violencia institucional en contextos de encierro de la Subsecretaría de Política Criminal en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

María Florencia Gerhardt

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata y Especialista en Planificación e Intervención para el Desarrollo por la misma universidad. Cursó la Maestría en Políticas de Desarrollo (UNLP). Es docente tutora de los cursos de Ley Micaela del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires. Es coautora de los artículos *Mujeres, Tiempo y Trabajo: Aportes para una discusión en clave de género*; *La importancia de las actividades de cuidado*, *Femicidios: Cuando el género se vuelve excusa*, *Reintegración social y formación integral, aportes para una experiencia innovadora en el marco de la primera unidad penitenciaria bonaerense destinada a estudios universitarios*, *Perspectiva de los agentes de la Administración Pública Provincial, en relación con la recuperación y modernización del aparato burocrático*

del Estado. Trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

Magdalena Gil García

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata y Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Doctorado en Ciencias Sociales (FaHCE). Actualmente trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires e integra equipos técnicos de consultoría en gestión de la información vinculada a la Educación Técnico Profesional. Es autora de: *Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)* y de *Relaciones laborales en el sector público: Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo*, y coautora de *Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires* y de *Procesos de Selección de Personal en la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires*.

Carolina Ibáñez

Es Profesora de Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

Valeria Kreick

Es Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas (orientación Antropología Sociocultural) por la Universidad de Buenos Aires. Es Directora general de Culto de la Municipalidad de Florencio Varela.

Cristina Merino

Es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata. Trabaja en la Dirección de Planificación y Evaluación Ins-

titucional del Ministerio de Mujeres y Diversidad de la provincia de Buenos Aires.

Malena Monteverde

Es Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, Magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales y Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Realizó un posdoctorado en el Center for Demography and Ecology de la University of Wisconsin-Madison como becaria Fogarty (2005-2008). Es docente del curso Perspectiva de Género y Tópicos Demográficos del Doctorado en Demografía de la Universidad Nacional de Córdoba. Sus líneas de investigación abordan las estadísticas con perspectiva de género, las desigualdades de género, la feminización de la pobreza, el envejecimiento poblacional y los cuidados. Investigadora independiente del CIES-UNC/CONICET. Asesora en Estadísticas de Género para la oficina de ONU-Mujeres en Argentina y Coordinadora general del Sistema de Estadísticas de Género de la provincia de Buenos Aires. Es autora de *Medición de la esperanza de vida residual según niveles de dependencia en España y costes de cuidados de larga duración* y coautora de *Abortos seguros e inseguros: Costos monetarios totales y costos para el sistema de salud de la Argentina en 2018* y *Feminidad del riesgo de pobreza y pobreza extrema en la Argentina*.

Laura Otrocki

Es Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS). Secretaria de la cátedra libre "Patrimonio cultural. Nuevos enfoques y abordajes". Gestora cultural formada en el programa de Formación en Gestión Cultural Pública del Ministerio de Cultura de la Nación, el programa de Posgrado en Gestión y Políticas Culturales de la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP); el Posgrado en Gestión del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Facultad de

Ciencias Económicas (UNC), y el Posgrado Internacional en Políticas Culturales de Base Comunitaria en FLACSO. Es Coordinadora del Centro de Patrimonio Inmaterial de la provincia de Buenos Aires donde diseña e implementa proyectos vinculados a la puesta en valor y salvaguardia del patrimonio inmaterial bonaerense. Coordina el programa de fortalecimiento de capacidades de la Subsecretaría de Políticas Culturales de la provincia de Buenos Aires. Coautora de *Patrimonio Inmaterial: Contexto internacional y conceptos claves*, *Inventarios / Registros del Patrimonio cultural inmaterial*, *Marco Normativo: Patrimonio Inmaterial en Argentina-Bolivia-Chile-Colombia-Perú-Uruguay* y *Marco Normativo del Patrimonio Inmaterial en Argentina*.

María Laura Pagani

Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO, Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es Profesora Adjunta ordinaria de Sociología de las Organizaciones (FaHCE) y docente de posgrado sobre temáticas relacionadas con el análisis de las políticas públicas, las organizaciones estatales y talleres de tesis en diversas universidades (UNLP, UNICEN, UNAJ, FLACSO, UCALP). Experta en Gestión Pública, realiza asistencias técnicas en áreas del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Directora del proyecto de investigación "Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2020-2028)" (IdIHCS-UNLP/CONICET). Prosecretaria de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Coautora de *Estudios sobre Gestión Pública: Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*, *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* y *La mirada organizacional: Enfoques y metodologías para el análisis*. Coordinadora del *dosier* Imágenes de las organizaciones en los nuevos contextos: El canon en cuestión (*Cuestiones de Sociología*).

Agustina Quiroga

Es Licenciada y Profesora de Sociología por la Universidad Nacional de La Plata y Especialista en Comunicación y Juventudes por la misma universidad. Es Profesora Adjunta ordinaria de la cátedra Historia Social General B de la Facultad de Artes (FdA, UNLP), Profesora Adjunta de Fundamentos Psicopedagógicos de la Educación A (FdA, UNLP) y Profesora Adjunta en la Especialización en Didáctica y Currículum y en la Especialización en Docencia para la Educación Superior (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Ha sido docente en institutos de formación superior en las asignaturas Estado y sociedad, y Política, legislación y administración del sistema educativo argentino. Es autora de capítulos de libros y artículos en revistas especializadas en historia y educación, entre los que destaca *Historia social contemporánea: Una invitación a pensar desde el sur*. Fue asesora de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE de la provincia de Buenos Aires, y Directora provincial de Relaciones con la Comunidad de la provincia de Buenos Aires.

Romina Sánchez Salinas

Es Doctora en Sociología por la Universidad Nacional de San Martín, Esspecialista en Gestión y Política en Comunicación y Cultura por FLACSO y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Es Investigadora Asistente en el CONICET (en espera de designación del cargo Convocatoria 2022) con sede en el Instituto de Investigaciones en Arte y Cultura (IIAC) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investiga sobre políticas culturales, teatro comunitario e indicadores culturales. Es docente en la Licenciatura en Gestión del Arte y la Cultura (UNTREF) y en especializaciones de universidades nacionales e instituciones gubernamentales (UNA, CLACSO, IPAP, Formar Cultura). Ha ocupado cargos públicos en áreas de estadísticas del sector cultural (Instituto Nacional del Teatro y Data Cultura, Ministerio de Cultura del GCBA). Compiladora y autora de los libros

El movimiento teatral comunitario argentino y *Cultura Independiente: Cartografía de un sector movilizado*. Dirige el proyecto bianual I+D "Caracterización y análisis de los espacios culturales independientes de CABA a partir de un conjunto de índices sectoriales (2025-2026)" (UNTREF).

Víctor Somoza Sánchez

Es Ingeniero agrónomo por Universidad Agraria de La Habana, Cuba, con posgrado en especialidad de Manejo de los Recursos del Suelo (MSc. in Physical Land Resources, Universidad de Gante, Bélgica). Docente en las cátedras de Pedología General (Facultad de Ciencias Naturales y Museo, UNLP) y Edafología (Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP) (2006 - 2011), en el curso a distancia Agricultura Sustentable con énfasis en el Manejo Integrado de Suelos para Agroconsultora Plus S.A. (2010-presente) y docente/tutor en la Licenciatura en Gestión de Riesgos y Siniestralidad, en la materia Prácticas Profesionales Supervisadas I y las diplomaturas en Gestión de Riesgos de Desastre y Gestión Estratégica de la Seguridad (Instituto Universitario Vucetich). Actualmente se desempeña como analista GIS en la Dirección de Análisis y Reducción de Riesgos, Dirección provincial de Riesgos y Emergencias. Especialista en manejo de suelos (2006-2011) vinculado al Instituto de Geomorfología y Suelos (IGS) en temáticas como erosión, conservación y mejoramiento de suelos.

Andrea Suárez Maestre

Es Doctoranda en Ciencias de la Administración por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Administración por la UNLP. Directora de la Licenciatura en Gestión de Riesgos y Siniestralidad y Coordinadora de la Diplomatura en Gestión del Riesgo de Desastres del Instituto Universitario Vucetich. Docente de la carrera de Relaciones del Trabajo y cocoordinadora de la Maestría en

Gestión y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Administración (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Dicta cursos de posgrado en UBA y UNLP. Codirectora del proyecto UNAJ Investiga "Hacia la construcción de un mapa socioproductivo de la región Florencio Varela, Quilmes y Berazategui: Desafíos para el empleo y las relaciones del trabajo". Es directora de Análisis y Reducción de Riesgos de la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Lila Torre

Es Diplomada en Gestión Pública Provincial por el Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Posgraduada en Patrimonio Cultural Inmaterial-Herramientas para su gestión y salvaguardia por la Universidad Nacional de Córdoba y en Patrimonio Vivo y Desarrollo Sostenible (Living Heritage Entity of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Docente en módulos referidos a patrimonio cultural inmaterial en diferentes universidades nacionales (UNLP, UNR, UNSL, UTN-Avellaneda). Secretaria de la cátedra libre "Patrimonio Cultural Inmaterial: Memorias y Colectivos Sociales" de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante de la Red Americana de Pensamiento Crítico sobre los Patrimonios Culturales. Agente y docente del Centro de Patrimonio Inmaterial (Dirección provincial de Patrimonio Cultural, Subsecretaría de Políticas Culturales del Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires). Autora y coordinadora de la investigación en curso "Usos de la planta Cannabis sativa L en Argentina: Saberes, identidades y colectivos sociales" (UNLP).

Juan Ignacio Torreiro

Es Profesor de Ciencias Sagradas, Filosofía y Formación ética por el Profesorado Espíritu Santo de Quilmes. Estudia la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Egresado del Instituto Universitario CIAS (Jesuitas) sobre Liderazgo

Político a cargo del politólogo Rodrigo Zarazaga (sj). Fue docente de Religión en colegios católicos de CABA y PBA en los tres niveles por más de 15 años. Se desempeñó como subsecretario de Juventud de la Municipalidad de Avellaneda (2013-2014). Fue jefe de UDAI Wilde de ANSES (2014-2016), y Secretario de licencias de conducir en la Municipalidad de Avellaneda (2016-2021). Actualmente es director de Cultos del Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Facundo Urtizberea

Es Magíster en Psicología Organizacional por la Universidad Abierta Interamericana. Especialista en Psicología del Trabajo y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de La Plata. Es Profesor y Licenciado en Psicología por la misma universidad. Docente de grado en la cátedra de Psicología Laboral (Facultad de Psicología, UNLP) y en la asignatura Psicosociología de las organizaciones en la (Facultad de Ciencias Sociales, UNICEN). Docente de posgrado en la UNLP, UNICEN y UADE. Investigador categoría II en la UNLP. Sus líneas de investigación abordan la prevención de la salud mental en trabajadores/as del sector público, los desafíos y oportunidades en el diseño e implementación de las políticas de bienestar laboral y su impacto en la salud de los trabajadores/as. Se ha desempeñado en diversos cargos de función pública. Recientemente ha sido director de Salud ocupacional en el Municipio de La Plata, director de personal en IOMA (Programa Incluir Salud), asesor legislativo, consejero académico y prosecretario académico de ingreso y egreso en la Facultad de Psicología de la UNLP. Integrante de la Asociación de Psicólogos Laborales (APSILA) y de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

El libro reúne una serie de contribuciones en torno a los problemas del desarrollo de políticas públicas en la provincia de Buenos Aires que son el resultado de distintas instancias de reflexión y producción colectiva a lo largo de los últimos años. La estrategia de abordaje que vertebra nuestra línea de trabajo parte de un enfoque sociopolítico que busca analizar instituciones, prácticas, políticas y actores a través de la mirada de una pluralidad de casos. En particular, se propone una investigación desde una lógica centrada en el análisis de los vínculos entre saberes y políticas que posibilita organizar el libro en tres partes: Indagaciones, capítulos de índole teórico-metodológica que analizan a las políticas como problema de investigación; Conversatorios, que buscan estrechar lazos y reflexiones comunes entre el mundo académico y el universo de prácticas de quienes gestionan en el Estado; y Experiencias sistematizadas por equipos estatales, que analizan las problemáticas, desafíos y aprendizajes en el propio proceso de gestión. Los casos seleccionados permiten explorar la complejidad de los procesos que atraviesan y desafían el desarrollo de una diversidad de políticas públicas, los cuales se despliegan en un espacio de interacciones conflictivas que emergen de la dinámica política de las políticas públicas en el territorio bonaerense, de los cambios coyunturales en las sucesivas administraciones, así como también de los desafíos de carácter estructural que encuadran el ejercicio de capacidades políticas, institucionales, técnicas y administrativas en este nivel subnacional de gobierno.

(S) ESTADO Y POLÍTICA(s) 4

ISBN 978-950-34-2811-5

EDICIONES DE LA FAHCE