

## **Perspectiva de género, transversalidad y planificación en políticas públicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires (2021-2022). El caso del Plan PiBA.**

Lic. Maria Lorena **Bermúdez** (FaHCE, UNLP)

Rosario **De Rosa** (FPyCS, UNLP)

Lic. Antonela **Guagliarello** (FTS, UNLP)

Emilia **Welschinger Lascano** (FaHCE, UNLP)

E-Mail de contacto: [planificacion.mjusddhh@gmail.com](mailto:planificacion.mjusddhh@gmail.com)

### **Introducción**

La presente ponencia tiene como objeto recuperar las estrategias de transversalización y planificación de políticas públicas de género en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el período 2020-2022, a través de un análisis cualitativo del relevamiento de la totalidad de las políticas ministeriales incluídas en el *Plan de Igualdad Bonaerense para la Inclusión y la Justicia Social* (en adelante, Plan PiBA) del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia.

Este relevamiento fue realizado por las autoras en el marco de sus responsabilidades en la Dirección Provincial de Planificación (en adelante DPdP) perteneciente a la Subsecretaría de Planificación, Control de Gestión y Relaciones Institucionales de la previamente mencionada cartera ministerial. El presente trabajo capitaliza el acceso privilegiado a actores e información clave que poseemos por el doble carácter de investigadoras y trabajadoras del ministerio, pero previsiblemente contará con las limitaciones epistemológicas propias de esta doble filiación. Se enmarca, a su vez, en la implementación de *operaciones institucionales de reflexión propuesta*, pertenecientes al esquema metodológico de la Gestión Estratégica Planificada (en adelante, GEP), plasmado en “Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas” (Bonicatto, 2017).

A lo largo de este trabajo llevaremos adelante la descripción del primer Plan PiBA, explorando las particulares condiciones en las que fue elaborado, sus características y las etapas proyectadas para su implementación. Por cuestiones de extensión no nos proponemos

realizar una caracterización exhaustiva de la totalidad del plan en cada organismo de la administración pública provincial, sino sólo como contexto general en el cual deberán enmarcarse de ahora en adelante las iniciativas en perspectiva de género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. También resulta de especial interés para la presente recuperar la teoría formulada por Carlos Matus (1987) sobre la Planificación Estratégica Situacional (Modelo PES) en relación con la experiencia de intervención concreta de la DPdP.

### **Hacia una caracterización del Plan PiBA**

Las **organizaciones de la administración pública estatal** se constituyen como espacios de **construcción, planificación e implementación de políticas públicas** a partir de la gestión de recursos del conjunto social. Dentro de ese proceso de producción operan todos los días decisiones del orden político e ideológico en la administración estratégica de dichos recursos. Entendemos a las políticas públicas 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” (Meny y Thoenig, 2002), pero sobre todo como terreno y expresión dialéctica de la interacción -institucionalizada pero no por ello menos conflictiva- entre actores estratégicos -formales e informales-, como síntesis de las dimensiones técnicas y políticas.

El Plan PiBA es definido en los materiales oficiales del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA) como una “planificación a escala provincial de una batería de políticas específicas que involucren a las diversas áreas de gobierno”, que tiene por objetivo “que el diseño de las políticas provinciales incluyan de manera transversal el enfoque de género”. Se constituye, entonces, como una herramienta que permite el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en materia de género y, paralelamente, un instrumento de planificación en pos de un objetivo político-estratégico: promover el diseño de políticas públicas eficaces para contribuir en la reducción de brechas de desigualdad estructural de nuestras sociedades y avanzar en el acceso a derechos conquistados para las mujeres y LGTBIQ+

Concretamente, el Plan incluyó el relevamiento a escala provincial de todas las políticas en materia de género e igualdad con su posterior informe, constituyéndose como la primera sistematización de políticas públicas provinciales que incorporan explícitamente en sus programas a mujeres y personas del colectivo LGTBIQ+ como destinataries en los doscientos años de historia de la provincia. Iniciativas no-gubernamentales previas de similar naturaleza

nunca habían alcanzado esta escala de injerencia en todos los distritos y áreas del gobierno bonaerense.

Además, el Plan de Igualdad contempla el “monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones incluidas”, buscando así trascender el status de mero reflejo estático de los horizontes de expectativas de un momento determinado de la gestión para convertirse efectivamente en una herramienta de planificación y gestión que permita vehiculizar la institucionalización de dichas políticas, superando los tiempos de los mandatos de cuatro años propios del funcionamiento democrático del poder ejecutivo en todos sus niveles. Este objetivo se vuelve explícito cuando se lo describe como “un plan vivo, con carácter dinámico, que incorporará progresivamente las nuevas acciones y avances en materia de género diseñadas por los diferentes organismos de la provincia de Buenos Aires”<sup>1</sup>.

El Plan en sí mismo se implementó como una expresión de las metodologías y estrategias de producción participativas que buscaban promulgar a mayor escala, contando con una primera etapa de consulta popular y diagnóstico realizada a lo largo del primer trimestre del año 2021 y atravesada por el contexto pandémico. Creemos necesario ahondar en este aspecto clave del contexto de construcción del plan porque sostenemos que la expresión de necesidades, preocupaciones y demandas de los diversos referentes (representantes de la comunidad LGBTIQ+, feministas, sindicalistas, referentes sociales y mujeres pertenecientes a pueblos originarios) consultados por el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual están vinculadas de manera directa con las formas diferenciadas en las que la crisis sanitaria COVID-19 afectó a estos colectivos. La etapa de “Proceso de Construcción Participativa” -nombre que recibió esta iniciativa- no se realizó simplemente a pesar de la pandemia, sino que las consecuencias de ésta fueron y son determinantes en las características finales del documento y por lo tanto de la direccionalidad, las estrategias de transversalización en materia de igualdad de políticas públicas, sus planes y acciones actuales y futuras en el territorio provincial.

Las modalidades mismas de participación y consulta fueron signadas por el escenario de aislamiento social, preventivo y obligatorio que rigió desde el 20 de marzo de 2020 mediante el Decreto 297/2020 y que, en forma de diferentes restricciones y habilitaciones, afectó al país a lo largo de todo el proceso de elaboración del Plan PiBA. Se organizaron más de “34 talleres con más de 300 referentes con diversidad” donde estuvieron representados los 135

---

<sup>1</sup>«PiBA: 200 políticas y acciones hacia la igualdad de género | Provincia de Buenos Aires». Accedido 17 de octubre de 2022.  
[https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/piba\\_200\\_pol%C3%ADticas\\_y\\_acciones\\_hacia\\_la\\_igualdad\\_de\\_g%C3%A9nero](https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/piba_200_pol%C3%ADticas_y_acciones_hacia_la_igualdad_de_g%C3%A9nero).

municipios, pero también se implementaron formularios autoadministrados donde, de manera *online*, más de 5 mil personas de toda la provincia pudieron aportar “a saber qué se necesitaba que el Estado construya para responder a [las] necesidades”.

Lucía Scuro, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), participó de la presentación del Plan y refiriéndose a las metodologías participativas de elaboración del diagnóstico inicial que componen su desarrollo, destacó “la centralidad de la voz de las mujeres de la provincia, la mirada territorial y la visión de política de cercanía permanente con el enfoque interseccional”. Es de suponer que sería de suma riqueza que otros investigadores puedan ahondar a futuro en cuáles actores sociales y voces fueron legitimadas como referentes por el Estado provincial y qué características particulares tuvo la circulación de estas herramientas de consulta a través de las nuevas tecnologías. Este trabajo en específico elige no enfocarse en estas tangentes, para concentrar nuestra mirada en las demandas habilitadas a través de estos mecanismos, aspecto relevante y crucial para nuestras preguntas en torno a los modos de planificación de la política pública provincial en materia de género e igualdad.

El contexto político y socio-histórico que rodea el proceso de elaboración del Plan PiBA no sólo estuvo -y está- determinado por la pandemia. Su presentación formal fue enmarcada dentro de las iniciativas del “Plan 6x6 de Reconstrucción y Transformación Provincial”, que busca construir una hoja de ruta y una planificación de políticas públicas para la provincia. El Plan 6x6 se fundamenta en la idea de contrarrestar “los cuatro años de gobierno neoliberal, con efectos nocivos para nuestra realidad social, y los dos años de pandemia” con seis años de recuperación económica, reparación de las desigualdades y transformación “orientada a generar mayores niveles de desarrollo, inclusión e integración”.

En esta línea, resulta imposible separar el origen y desarrollo del Plan PiBA de la crisis sanitaria que atravesó la sociedad con motivo del coronavirus y las políticas de recorte presupuestario y retroceso de derechos que tuvieron lugar en el período anterior de gobierno. Escenarios políticos y sociales que, desde diferentes dimensiones, atravesaron a las mujeres y disidencias.

Además, el Plan PiBA está atravesado por un hito clave en la historia de las reivindicaciones por la autonomía reproductiva de mujeres y personas feminizadas, al tratarse de los años de sanción e implementación de las leyes de IVE/ILE, conquistadas desde el 20 de diciembre del año 2020 y con vigencia en todo el territorio nacional a partir del 24 de enero del 2021.

Retomando la decisión política de diseñar el Plan con una vocación participativa que contemplase las voces de sus destinatarios, fue desde esa instancia consultiva que el

Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual elaboró un diagnóstico y construyó los seis ejes temáticos que estructuran el cuerpo del Plan. Esos ejes son los que, posteriormente, condicionaron los pedidos realizados a los organismos y ministerios provinciales en una segunda etapa, orientada al relevamiento de todos los programas y proyectos existentes en materia de género e igualdad. Dichos ejes son:

- Promoción del trabajo y del empleo para las mujeres y diversidades en condiciones de igualdad con corresponsabilidad social y de género en las tareas de cuidado.
- Erradicación de las violencias de género en todas sus formas y manifestaciones, y promoción de un sistema de justicia con igualdad.
- Acceso a la salud integral en las diferentes etapas de la vida, y respeto por las decisiones de las mujeres y diversidades con relación a su cuerpo.
- Desarrollo igualitario de mujeres y diversidades en la educación y el acceso en los ámbitos de la comunicación, cultura, ciencia y tecnología.
- Acceso igualitario de mujeres y diversidades a la vivienda y la inclusión en un hábitat y medio ambiente sostenibles.
- Generación de ámbitos con igualdad de géneros en el Estado provincial y sus instituciones.

En el contexto de la Planificación Estratégica Situacional se define como **nudo crítico** el conjunto de problemas más importantes que un actor reconoce, “de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares” (Matus 1987). Cada nudo crítico suele estar vinculado a otros de manera causal, originando una suerte de encadenamiento problemático. Para constituirse como nudo crítico y no sólo como un impedimento a la producción de bienes o servicios sustantivos a las organizaciones, es indispensable que los actores posean un grado de gobernabilidad sobre el mismo, sea esta gobernabilidad total o compartida.

De esta manera, los ejes *Trabajo, Violencias y Justicia, Salud, Cultura y Educación, Hábitat y Vivienda e Igualdad de género en el Estado* se convirtieron en los nudos críticos de la situación provincial, visualizados a través del Proceso de Construcción Participativa. Nudos críticos que, como sostuvimos previamente, representan los principales ámbitos en que la crisis sanitaria impactó sobre la población de mujeres y colectivos de la diversidad.

Sintetizando, un nudo crítico está caracterizado por tener una relación causal con los

problemas identificados por los actores, por estar dentro de la esfera su acción, y como define Sarmiento (2016), por expresamente obstaculizar el alcance de las metas fijadas por el desenvolvimiento de sus acciones.

Consideramos pertinente identificar a los ejes del Plan PiBA en términos de nudos críticos, ya que la definición contempla la vinculación causal entre problemas y nos permite problematizar las relaciones entre los ejes y los distintos modos en que unos influyen sobre otros. Desde esta perspectiva, los ejes ya no sólo constituyen simples construcciones analíticas que condensan y agrupan las dimensiones de la desigualdad entre los géneros, sino que a través de ellos se reconoce una legitimación desde el Estado Provincial de un corpus de demandas proveniente de los ciudadanos por el reconocimiento de sus derechos sociales, sean individuales o colectivos.

Retomando el concepto de nudo crítico, se capitalizan estas desigualdades como potenciales espacios de intervención de la acción gubernamental y de ampliación de lo alcanzado por sus capacidades de gobernabilidad. La equitativa distribución de las tareas de cuidado, el acceso a la conectividad, a las nuevas tecnologías de inclusión financiera son, ahora, también preocupación del Estado y objetivo de sus operaciones. Tiene lugar un nuevo reconocimiento implícito de que los problemas personales son, también, problemas políticos y sistémicos. Y aún más importante, que requieren de soluciones políticas colectivas.

Con todo lo expuesto, queda claro que el Plan PiBA fue diseñado desde una metodología de vocación participativa con el horizonte de consolidar un modelo de sistematización y planificación de políticas provinciales en materia de género e igualdad. Todo ello recuperando las características y dificultades de un contexto que recrudeció demandas históricas y afectó desde múltiples dimensiones las condiciones de existencia de mujeres y diversidades. En ese sentido, destacamos el compromiso con la situacionalidad expresado, primeramente, en el trabajo con destinataries y la construcción de las demandas desde sus voces y no desde afuera. Y en segundo lugar, al considerar la pandemia como factor agravante de determinadas problemáticas.

### **El Plan PiBA al interior del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Concluída la etapa del “Proceso de Construcción Participativa”, el relevamiento de programas y proyectos en materia de género e igualdad fue encargado a las áreas pertinentes de cada organismo provincial. Este es el momento en el que el Ministerio de Mujeres PBA

tomó contacto a través de la Dirección Provincial de Políticas Transversales de Género al área que integra este equipo, la Dirección Provincial de Planificación, para formalizar el encargo de un relevamiento de políticas públicas con perspectiva de género y la elaboración de una base de datos que plasmara las distintas líneas implementadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la temática.

En el pedido se requirió la incorporación de todas aquellas políticas que buscaran reducir las desigualdades de género hacia el exterior o el interior de la cartera ministerial, mejorar las condiciones de vida de las mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+ o atender diferencialmente sus problemáticas. El Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual sería, en última instancia, el organismo titular de la coordinación de la Mesa encargada del monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones incluidas en el Plan. Esta Mesa trabajaría 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.

En el presente apartado, nos interesa describir el proceso de trabajo interáreas en torno al Plan PiBA hacia el interior del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un esfuerzo por poner en el foco sobre la importancia de recuperar la situacionalidad de los procesos, con sus particularidades, potencialidades y limitaciones. La riqueza de lo **situacional** debe contemplarse desde la planificación misma y no sólo en la gestión e implementación y viceversa. Apostamos, en ese sentido, a sumar la dimensión de situacionalidad a un modelo de planificación estratégica porque complejiza y enriquece las instancias de evaluación del plan a mediano y largo plazo, a la par que posibilita el diseño de propuestas creativas y ajustes de política para las diversas realidades y contextos que atraviesan el territorio provincial.

Es importante destacar que se parte de una comprensión del Ministerio desde los desarrollos conceptuales del paradigma de la **gestión de las organizaciones desde la perspectiva de la complejidad**. En esa línea, entendemos al organismo, no como una institución de estructura y funcionamiento estático, ordenado y armónico de cara a la producción de bienes y servicios que constituyen su razón de ser (en términos del Modelo PES, lo sustantivo a cada organización), sino como una institución cuyo entramado de relaciones y prácticas se ve permanentemente transformado, en mayor o menor medida, por la coyuntura política, el contexto socio histórico y las demandas de la propia sociedad civil.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo que cuenta con una gran cantidad de dependencias. Está conformado por la estructura central administrativa, dividida

en diez subsecretarías, el Servicio Penitenciario Bonaerense con su sede central, unidades penitenciarias y alcaldías, y dos organismos descentralizados: Escribanía General de Gobierno y el Patronato de Liberados Bonaerense. Todos estos espacios se caracterizan por la diversidad de funciones y competencias de sus puestos de trabajo, así como las variadas experiencias del corpus de trabajadores que lo integran. En definitiva, se trata de un organismo cuya escala y diversidad le otorgan una fuerte heterogeneidad de funciones, procedimientos e, incluso, de la propia cultura organizacional.

Ante un escenario de tal complejidad, la planificación se presenta como la herramienta propicia para generar condiciones de viabilidad para las operaciones indispensables y deseables, para avanzar de forma sostenida y coordinada sobre los procesos de producción externa (los que otorgan el sentido organizacional) sin descuidar los procesos internos, condensando la dimensión política (los desafíos estratégicos y horizontes de gestión) y la técnica (aquella vinculada a los procedimientos legales, administrativos, etcétera). Y, además, para impulsar procesos de reflexión y evaluación permanentes sobre lo hecho y lo proyectado, adjudicándose la responsabilidad de pensar los desafíos que una gestión enfrenta en su devenir cotidiano. Es desde ese rol que toma sentido la intervención de la Dirección Provincial de Planificación en el armado y seguimiento del Plan PiBA para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La DPdP, desde sus primeras intervenciones a principios del 2020, adoptó un claro posicionamiento y unos modos de orientar sus procesos de gestión vinculados al modelo PES de Carlos Matus, concebido especialmente para los problemas del ámbito de lo público y siendo especialmente aplicable en organismos estatales. Esta perspectiva se aleja de los modelos que buscan alcanzar una explicación objetiva sobre la realidad, incorporando el factor humano y las subjetividades de los actores involucrados en los procesos.

En esa línea, un primer diagnóstico realizado por la DPdP recuperó la multiplicidad de programas y proyectos en materia de género e igualdad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el período de gestión 2019-2023. A lo largo de todo el proceso de elaboración del relevamiento, el área pudo capitalizar una trayectoria de diálogo y trabajo conjunto con referentes clave en políticas de género. Existía una **capacidad instalada**, un camino previamente trazado y recorrido, que permitió una rápida articulación y coordinación con todas las áreas del Ministerio y sus dependencias. La elaboración del Plan PiBA permitió contar con un valioso recurso para conocer en profundidad el estado actual de las líneas de trabajo, sus plazos, las dificultades comunes y transversales, como por ejemplo de acceso a la asignación de presupuesto específico.

Tan importante como el relevamiento de líneas de trabajo vigentes fue obtener y elaborar un diagnóstico de todas aquellas que, por diversos motivos, no estaban en condiciones de ser incorporadas. Este trabajo permitió ampliar los horizontes de dicha capacidad instalada y diseñar estrategias de acción futura para que el plan se *materialice en acción*.

En términos maltusianos, el primer producto interno del Plan fue un estudio de los **desafíos estratégicos** y **resultados de gestión** esperados y deseados en materia de género para el mandato 2020-2022. Al incorporar categorías provenientes de la Planificación Estratégica Situacional, se habilitó una vinculación distinta con el Plan PiBA: ya no era sólo una foto, etapa o momento de la gestión, sino una oportunidad de revisar y sistematizar estos procesos y realizar ajustes que consideren variables clave y se orienten a las metas y resultados esperados. Y, además, una instancia propicia para otorgar a las políticas un horizonte común, su direccionalidad, poniendo especial atención en las demandas de los destinatarios y recuperando sus voces a la hora de planificar los momentos de implementación y evaluación. Este es un ejercicio en el que previamente la Dirección Provincial tenía experiencia, a través del trabajo previo realizado con todas las áreas del Ministerio de cara a la redacción del **Plan Estratégico** (en adelante, PE). Este proceso contó con la asistencia de la cátedra de Políticas Públicas: Planificación y Gestión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, a través de un convenio específico con el Ministerio. El PE fue desarrollado mediante mesas de trabajo entre en equipo y referentes de las distintas áreas, con la participación de autoridades de cada subsecretaría y Jefatura de Gabinete. En total se gestaron 22 equipos de trabajo que construyeron desafíos estratégicos específicos para cada área de manera colaborativa y situada. Esta política tuvo por objetivo promover un proceso de cooperación, asesoramiento y asistencia, en función de fortalecer los procesos de gestión y las capacidades estatales existentes, de cara a constituir un sistema de planificación integral que contemple los niveles estratégico y operativo de la totalidad del Ministerio.

Gracias a esta experiencia es que surgieron las vinculaciones necesarias para impulsar la creación de la **Comisión Intraministerial de Políticas de Género y Diversidad**, con participación de referentas de todas las áreas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Servicio Penitenciario Bonaerense, Escribanía General de Gobierno y Patronato de Liberados. Este espacio, si bien no ha logrado institucionalizarse por resolución ministerial, sentó las bases para un diálogo creativo y constructivo que permitió, en primer lugar, la veloz respuesta ante el pedido de relevamiento de políticas para el Plan PiBA. Y, en segundo lugar, la definición de dos grandes ejes de acción para el diseño de la política en materia de género

y diversidad: **transversalizar las políticas de género** dentro del Ministerio y **profundizar la territorialización de la política.**

La transversalización no es una preocupación exclusiva de las áreas político-técnicas de la administración pública, es también una demanda social catalizada por la pandemia a la que debemos escuchar y dar respuesta. En el Informe Ejecutivo “Los derechos de las mujeres de Argentina en tiempos de COVID-19” realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con recomendaciones para promover medidas con perspectiva de género, argumentan: “Sería recomendable durante todas las etapas de la pandemia y en particular para las políticas dirigidas a la recuperación posterior, su transversalización, ampliación y profundización con enfoque interseccional para un mejor abordaje, haciendo pública la información, que permita su monitoreo y seguimiento por parte de la sociedad civil”.

Es pertinente realizar una aclaración: si bien el Plan PiBA en el Ministerio de Justicia surge como un pedido externo de parte del Ministerio de Mujeres PBA, desde la Dirección Provincial de Planificación se tomó la decisión proactiva de fomentar acciones y políticas conjuntas con el organismo. Esto porque se evidenció la necesidad de diseñar y profundizar medidas pensadas en función de las particularidades de las poblaciones destinatarias: personas privadas de su libertad con o sin condena firme (incluyendo mujeres y diversidades con y sin menores a cargo, de personas declaradas inimputables por razones de salud mental, etc...), ‘liberadas’ tuteladas por Patronato, menores y hogares bajo la órbita del Estado, víctimas del terrorismo de Estado, de las redes de trata de personas, etcétera.

A su vez, el propio relevamiento permitió identificar una población destinataria históricamente invisibilizada por la política ministerial, para la que se vuelve necesario poner el foco desde una mirada integral de planificación y gestión: las propias mujeres y diversidades trabajadoras del organismo. Especialmente, las mujeres y diversidades trabajadoras del Servicio Penitenciario Bonaerense, una organización por demás compleja y caracterizada por un modo de funcionamiento verticalista y fuertemente patriarcal.

Por otro lado, y fundamentalmente, se comprobó en este escenario de destinatarios de la política tan heterogéneo y diverso, una profunda fragmentación y atomización de las líneas de acción y temáticas trabajadas, una ausencia de direccionalidad de la política y una baja integración entre las áreas ejecutoras. Un breve ejemplo concreto: al día de hoy coexisten en el organismo cuatro dispositivos de reflexión en torno a las “nuevas masculinidades”. Por la Subsecretaría de Política Criminal, el Programa de Capacitación “Deconstruyendo Masculinidades” para personas privadas de su libertad; por el Patronato de Liberados un dispositivo similar destinado a supervisados; por el Departamento de Género y

Masculinidades del Servicio Penitenciario Bonaerense, un espacio de capacitación en nuevas masculinidades para personas involucradas en denuncias por violencia de género; y, finalmente, la Dirección Provincial de Salud Penitenciaria se encuentra en avanzadas instancias de planificación de un programa de capacitación en masculinidades para el plantel profesional.

Cuando se realizó el relevamiento, quedó en evidencia que las áreas impulsoras de estos programas no estaban vinculándose ni sostenían un único discurso ni modalidad de implementación en lo relativo a esta temática. Con este ejemplo no queremos caer en un discurso apologético del *ajuste económico* dentro de la administración pública, porque creemos que es necesaria la intervención de todas las áreas mencionadas y sus saberes para abordar las particularidades de cada perfil destinatario. Pero sí creemos relevante, para el abordaje de temáticas comunes, construir instancias de diálogo e intercambio que permitan direccionar las intervenciones, definir objetivos conjuntos y retroalimentar los saberes y experiencias.

Se organizó a las políticas ministeriales en materia de género alrededor de cuatro ejes temáticos: Violencias por Razones de Género desde la intervención, la promoción de campañas de concientización y prevención; Masculinidades desde la intervención y promoción; Trata y explotación de personas; Diversidades y espacios de formación y capacitación con la temática de género.

El primer corte contó finalmente con un total de 63 programas y proyectos de políticas de género y diversidades, incluyendo una descripción por programa/proyecto, estado de avance, enlace normativo (es decir, si cuenta o no con resolución aprobatoria); proceso de implementación, población destinataria, dirección a cargo o responsable de su ejecución y la articulación con otros organismos. A partir de este primer relevamiento es que actualmente avanzan las vinculaciones inter e intrainstitucionales con cada responsable de cada área o subsecretaría, por un lado, y el Ministerio de Mujeres PBA por el otro, para construir indicadores de avances y establecimiento de metas de manera colectiva y situada.

Existen, a su vez, una serie de líneas de trabajo no incluidas en el Plan PiBA, tras identificar una serie de problemas comunes y recurrentes. En primer lugar, existe una importante batería de políticas llevadas adelante por equipos que manifiestan implementarlas “con perspectiva de género”, pero en cuyas normativas esta dimensión no es explicitada, ni cuentan con una porción de su presupuesto específicamente destinada a mujeres o diversidades. Por lo tanto, no se encuentra formalizada la dimensión de género de cara a transformaciones futuras en la organización. También, se eligió descartar todas aquellas propuestas que se encontraran en

etapas de diseño demasiado tempranas, por desconocer en última instancia su viabilidad en el futuro cercano, su incidencia total en el proceso de gestión y las condiciones de implementación.

Estas decisiones no fueron arbitrarias: existe un entramado de actores, de relaciones de poder en juego cuyos intereses coexisten y conflictúan al momento de la toma de decisiones. Estos conflictos sólo pueden ser analizados en específicos contextos donde pueda llevarse adelante un adecuado mapeo de los actores intervinientes, permitiendo situar la política en un tiempo y lugar geográfico puntual (Matus, 2008). Es gracias a este saber situado que áreas como la Dirección de Planificación pueden realizar ajustes de gestión, rever procesos, incorporando los acontecimientos surgidos de ese camino dinámico.

Retomando algunos conceptos rectores de la Planificación Estratégica Situacional, encontramos un actor social situado en el centro exacto de la producción social. Es la instancia donde este actor, sus visiones subjetivas, sus estrategias e intereses, se cruza con “las apuestas de los otros actores” nuestra unidad básica de análisis en el “juego social” (Matus 2008, 50). El proceso mismo de elaboración del relevamiento en torno a una única base de seguimiento significó aplicar las herramientas del mapeo de actores, designando responsables por área a través de mesas de trabajo al interior del Ministerio llamadas “mesas de género”.

Partiendo de la capacidad instalada por la producción del PE, se pudo fortalecer aún más los propios diseños de la política. Esta experiencia fue un paso inicial para la direccionalidad estratégica de las políticas tras un único horizonte, contribuyendo a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas nuevas y por ende la equidad entre los géneros, posibilitando vías, redes y articulaciones con actores de variados intereses.

### **Reflexiones finales y nuevos desafíos**

Con el desarrollo de este trabajo, aspiramos que se dé a conocer el mencionado plan marco a cada vez más profesionales de las ciencias sociales, que en un futuro cercano puedan aportar con sus análisis a la reflexión y evaluación ciudadana en torno a un plan provincial que, después de todo, se compromete a guiar la iniciativa política y la acción técnica en materia de perspectiva de género durante todo el período 2022-2027.

En esta primera aproximación, optamos por abrirnos camino en su estudio a través de una incipiente contextualización del Plan PiBA y su contenido como expresión e instancia de legitimación de la demanda de un movimiento social que puja por generar condiciones para el

cuestionamiento de la estructura patriarcal. También, recuperar las trayectorias de esta gestión en relación con la temática: reflexionamos en torno a los pedidos “externos” a la organización como instancias que posibilitan ampliar la capacidad estatal (Repetto, 2004) instaurada en la cultura organizacional del Ministerio.

Pensando estos procesos desde el enfoque de la PES, acordamos con que el potencial transformador de la realidad de las políticas depende, también, del grado de vinculación de los actores intervinientes (no sólo los equipos técnicos, sino también los destinatarios) en la planificación y diseño de los indicadores de avance de cara a su posterior evaluación. No sin tensiones, promover instancias de vinculación institucionales con el objetivo de consensuar la forma en la que se diseñan estos indicadores habilita una verdadera evaluación sostenida de su desarrollo. En ese sentido, apostamos a que las instancias de evaluación realmente generen información de valor que pueda sustentar no sólo ajustes de la propia política, sino el diseño de acciones futuras. Es decir, que no se constituyan como una mera auditoría de objetivos estáticos y cuantificables fijados en un contexto diferente al de la implementación o desde las definiciones de agentes externos.

Las tensiones previamente mencionadas nos obligan a reflexionar sobre los sentidos que subyacen a las interacciones cotidianas de nuestra área y el rol que desde el Estado se otorga a la planificación. Sostener estos interrogantes y tensionarlos con la propia práctica forma parte del compromiso del equipo de trabajo de la Dirección Provincial de Planificación con la Investigación+Gestión (I+G). Entendemos a la Investigación Gestión, siguiendo a Bonicatto (2019: 89) como “el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de la 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”.

Incluso si un insumo o producto es pensado desde los modelos de planificación normativos y tradicionales, la trayectoria de trabajo realizado con las áreas es una oportunidad para generar estrategias de abordaje colectivas, articuladas y planificadas que sean capaces de generar cambios e incorporar mejoras reales y tangibles. Las instancias de relevamiento pueden reconvertirse en espacios de producción creativa de soluciones, con el objetivo de perfeccionar la calidad, la eficacia, la pertinencia de cada programa y proyecto.

El desarrollo del Plan Estratégico, la conformación de la Comisión de Políticas de Género y el armado del Plan PiBA, se vieron atravesados por el contexto pandémico, que obligó a reevaluar la posición del área en su vinculación con el resto del Ministerio y con organismos

externos. En ese sentido, se debió llevar adelante un nuevo desagregado de problemas, identificando qué era abordado por cada subsecretaría de cara a mitigar los efectos de la crisis sanitaria y cuáles eran los desafíos por delante. Todos los aprendizajes y experiencias que estas instancias habilitaron permitieron a la DPdP dar respuesta a una tarea tan amplia y ambiciosa como lo fue el relevamiento del Plan PiBA, anticipando el nivel de heterogeneidad, atomización y fragmentación de las políticas e identificando actores y sujetos invisibilizados.

Una de las deudas pendientes es la reconocida necesidad de un trabajo mancomunado que intervenga en la realidad de las mujeres penitenciarias: el Servicio Penitenciario Bonaerense se encuentra atravesado por un proceso de creciente feminización de su personal. En paralelo, cada vez son más las mujeres que alcanzan espacios de poder y liderazgos en puestos jerárquicos clave del SPB, como por ejemplo la Dirección de la Escuela de Cadetes. Ambas dimensiones impactan no sólo al interior del SPB mismo, sino a toda la organización, ya que la mayoría de los equipos de trabajo que conforman el Ministerio cuentan con trabajadoras penitenciarias del escalafón administrativo y profesional.

Desde la DPdP, creemos que se trata de una invisibilización multicausal que merece ser abordada en futuras investigaciones. En primer lugar, socialmente las fuerzas de seguridad no son pensadas como trabajadores y trabajadoras estatales pero especialmente como mujeres y diversidades. Los espacios académicos no estamos libres de responsabilidad de esta disociación, al hacer de los trabajadores de las fuerzas casi exclusivamente objetos de estudio y en contadas ocasiones partícipes y voces habilitadas en las reflexiones. También, son blanco de una serie de prejuicios vinculados a la historia de nuestro país y a las experiencias de terrorismo de Estado. En ese sentido, debemos reconocer y nombrar estas tensiones y contradicciones para poder desnaturalizarlas.

El Plan PiBA se constituyó como una oportunidad para la generación de capacidad instalada en materia de género y diversidad en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y para poner en agenda problemáticas históricamente relegadas con la participación de todas las áreas y no sólo aquellas con un compromiso militante o funciones específicas vinculadas a la temática. En este proceso, sin dudas desafiante y no exento de conflictos, la planificación ocupó el rol fundamental de generar condiciones para el encuentro de actores, el diálogo colectivo y creativo para la gestión de nuevas y mejores políticas de transformación y la síntesis en un espacio que puja por institucionalizarse como lo es la Comisión de Género.

## **Bibliografía consultada**

Abdala, Paula Elizabeth. “La política Pública Para Ser Buena Y De Calidad Necesita Del Territorio”. *Cuadernos De Extensión Universitaria De La UNLPam*, n.º 5 (julio), 2021. <https://doi.org/10.19137/cuadex-2021-05-09>.

Arce, María Eray, y María Laura Pagani. «¿Cómo aproximarnos a las organizaciones estatales? Un análisis sobre los alcances y posibilidades de distintos enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la administración pública.» La Plata, 2016. <http://163.10.30.35/congresos/jdsunlp/ix-jornadas/actas-2016/PONmesa26Arce.pdf>.

Bernal Torres, Cesar Augusto. *Metodología de la Investigación*. Tercera edición. Bogotá: Pearson, 2010.

Bonicatto, María. «Doble vía». Tesis, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), 2019. <https://doi.org/10.35537/10915/79848>.

Bonicatto, María. Fichas de Cátedra Nª1 a la Nª5. Planificación estratégica I y II de la Escuela de Cadetes del Servicio Penitenciario Bonaerense. Ciudad de La Plata. 2021.

Bonicatto, María. Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas. 1º ed. adaptada. Libros de Cátedra. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata, 2017. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/683>.

Bonicatto, María, María Florencia Moratti Serrichio, Mercedes Iparraguirre, Lorena Bermúdez, y Victoria Calvo. «La formación de estudiantes universitarios en el ámbito de la actividad extensionista», 2016. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/62750>.

Etkin, Jorge R. Burocracia en corporaciones públicas y privadas. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1986.

Etkin Jorge R. Gestión de la complejidad en las organizaciones. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A. 2005.

Lewin, Kurt. «La investigación-acción y los problemas de las minorías». En *La Investigación acción participativa. Inicios y Desarrollos.*, 13-25. 1946. Reimpresión, Colombia: Editorial Popular, 1992.

«PiBA | Provincia de Buenos Aires». Accedido 17 de octubre de 2022. <https://www.gba.gob.ar/mujeres/piba>.

«PiBA: 200 políticas y acciones hacia la igualdad de género | Provincia de Buenos Aires». Accedido 17 de octubre de 2022. [https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/piba\\_200\\_pol%C3%ADticas\\_y\\_acciones\\_hacia\\_la\\_igualdad\\_de\\_g%C3%A9nero](https://www.gba.gob.ar/mujeres/noticias/piba_200_pol%C3%ADticas_y_acciones_hacia_la_igualdad_de_g%C3%A9nero).

- Sarmiento, Julio. «Nudos críticos en política social: una conceptualización posible». En *Sarmiento, Julio y Bonicatto, María (coords.) Nudos críticos en la política social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata. Edulp. Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. 2016.
- TÉLAM. «Lanzaron PIBA, el Plan de Igualdad Bonaerense por “una provincia inclusiva e igualitaria”». Accedido 17 de octubre de 2022. <https://www.telam.com.ar/notas/202204/589891-piba-plan-inclusion-bonaerense.html>.
- Matus, Carlos. «Adiós, señor presidente». 5. ed. Colección Planificación y Políticas Públicas. 1987. Reimpresión, Buenos Aires: Ed. de la UNLa, 2014.
- Matus, Carlos. *Teoría del juego social*. 2° ed. Colección Planificación y Políticas Públicas. Lanús: Ed.UNLa, 2008.
- Matus, Carlos. «Los tres cinturones del gobierno». 1a. ed. Caracas: Fundación Altadir: Fondo Editorial Altadir, 1997.
- Meny Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Mintzberg, Henry. *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo, 1992.
- Mintzberg, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Grupo Planeta, 2012.
- Oszlak, Oscar. *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Revista Mexicana de Sociología 40, n.o 3 (julio): 881. 1978. <https://doi.org/10.2307/3539670>.