

## **Conocimiento y políticas públicas. Análisis de las áreas de planificación en la provincia de Buenos Aires**

Pagani María Laura, UNLP (mlpagani76@gmail.com)

### **Introducción**

Alrededor de la evidencia empírica se ha conformado un consenso (tanto en la comunidad académica y desde la propia gestión) de que constituye un insumo clave en la toma de decisiones. En este sentido Rofman (2020), afirma que existe un amplio consenso, tanto en el mundo académico como en el ámbito gubernamental, acerca de la necesidad de diseñar las intervenciones estatales en base a un conocimiento “serio, confiable y apropiado”. Asimismo, se ha difundido la perspectiva de la elaboración de políticas en base a la evidencia que se sustentan en el aporte de la eficiencia, la rendición de cuentas y la mayor legitimidad por parte de la ciudadanía sobre las decisiones públicas (Jaime y Vaca Ávila, 2017). Estos autores/as reconoce la relevancia que fueron tomando las áreas de planificación en este proceso cuando firman que los “mecanismos y acciones de coordinación y planificación han ganado centralidad al interior de las burocracias estatales, donde la generación y la utilización de evidencia por parte de profesionales expertos son un componente más que retroalimenta todo el sistema” (pág. 54). Sin embargo, otros estudios señalan dificultades en la extensión del uso de la evidencia e insuficiencia en la planificación. Por ejemplo, Andrenacci (2021: 392) señala como principales causas de los problemas de las políticas públicas: “la resistencia al uso de precedentes o de evidencia empírica en la toma de decisiones; los defectos de diseño y de planificación de las acciones; la inadecuación organizacional de la implementación; y la falta de control institucional y de transparencia en las prácticas; la ausencia de seguimiento y de evaluación de resultados e impactos”. Por su parte, Martínez Nogueira (2014: 21) particularmente sobre los aportes de la planificación sostiene: “no es fácil encontrar evidencias de su impacto en la toma de decisiones o sobre la calidad de la gestión” y plantea la necesidad de que “esta práctica se articule con la institucionalización de mecanismos para el análisis sistemático de las decisiones públicas y de que se asocie a intervenciones organizacionales dirigidas al desarrollo de capacidades políticas y de gestión”

En esta presentación el objetivo es relevar y analizar distintas áreas de planificación en la provincia de Buenos Aires donde se genere o se utilice información a fin de identificar cómo se elabora o releva esa información, cuáles son los usos respecto de las etapas de las políticas y las potencialidades y dificultades en la articulación, ya que la bibliografía especializada también

señala cierto distanciamiento entre los espacios institucionales donde se genera información y el uso cotidiano de quienes diseñan, gestionan y evalúan una política (Andrenacci, 2021; Martínez Nogueira, 2014; Bonicatto, 2022).

En esta ponencia se presentará a modo de avance los resultados de una investigación actual en el marco del Proyecto de investigación Políticas Públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024) donde se analiza la relación entre conocimiento y políticas públicas. En este caso se recortan áreas de planificación donde se realizarán entrevistas a funcionarios/as a cargo de las mismas. Fueron 3 entrevistas y la revisión de un conversatorio realizado sobre áreas de planificación en la provincia de Buenos Aires organizado por la AAEAP (2021). El análisis de las mismas, se presentarán a modo provisorio y no nominadas, recogiendo alguno de los ejes del guion de entrevista que se está implementando en el marco del proyecto, especialmente se recuperarán las visiones de las referentes de éstas áreas en torno a las dificultades que presenta la bibliografía respecto a la generación, accesibilidad y uso de la información, pero también en los avances alcanzados en este sentido. Finalmente, se comparten algunas reflexiones, como así también nuevos interrogantes.

### **La agenda pendiente: articulación entre conocimiento y políticas públicas**

En primer lugar, señalamos que la relación entre conocimiento y políticas públicas implica la reflexión de un largo recorrido de las relaciones entre las esferas del conocimiento, la toma de decisiones, el poder político y las políticas públicas. Sin embargo, para esta ponencia recuperamos el trabajo de Lasswell (1951), que es un clásico ineludible en este campo: “La orientación hacia las políticas” (1994), donde se plantea que la preocupación por los datos y el conocimiento especializado (resaltando la figura del “político de las políticas”) fue central desde los inicios de los estudios sobre las políticas públicas. Años más tarde el autor diferencia las ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. El primero 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 al proceso de toma de decisiones (ya que se origina en las Universidades y centros de investigación académicos, por lo que su formato y modo de circulación tienen carácter científico). El segundo, en cambio es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción en base a 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. Según Camou y Chain (2017) las propias agencias estatales y

un creciente número de think tanks serían los espacios privilegiados de producción del conocimiento. No obstante, el lugar legitimado para la generación de conocimiento suele ser la academia pese a la falta de articulación, característico entre ambos espacios. Por ejemplo, para Fernández Soto (2020) la vinculación entre conocimiento académico y las políticas públicas es inherentemente política y el conocimiento elaborado debe ser compartido y participar en procesos de construcción y transformación social. Asimismo, Coraggio (2008: 167) sostiene que “se requiere una relación no lineal entre teorización, investigación empírica, docencia y práctica, la que no se da fluidamente”. También el autor destaca la importancia del tiempo y la necesidad de acercamiento entre los tiempos de la investigación científica (sectorializada, pautada y rigidizada por sus propias lógicas y por la de las agencias financiadoras de proyectos de investigación), que no se condicen con el tiempo de las políticas públicas, del diseño e implementación (y agregamos la evaluación), de un diagnóstico y acción que se necesita sobre la marcha.

Otro punto de tensión en la bibliografía es la discusión sobre la “neutralidad” del conocimiento y de las metodologías (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990; Vilas 2011). En este sentido, Camou (1997: 11) sostiene que las cuestiones técnicas y las cuestiones políticas son como dos puntas de un mismo ovillo.

Más allá de las reflexiones que se han suscitado desde la academia acerca de la necesaria articulación entre conocimiento y políticas públicas, también surgieron voces desde la propia gestión estatal acerca de la importancia de generar información desde el propio Estado y valorar el conocimiento generado. Para Bonicatto, Iparraguirre y Fernández (2020) se requiere decisión política y método, por ejemplo, a través de la sistematización y reflexión de las experiencias. Es en este marco que introducen la concepción de Investigación-Gestión (I+G) para desarrollar conocimiento de calidad en tiempo real, comprendido como la temporalidad marcada por los períodos de gestión. Y así nos introducimos a la preocupación acerca de la producción de información en el Estado y a la compleja tarea que desde hace varios años se advierte como discontinuada y asistemática. Bertranou, Palacio y Serrano (2004) mencionan la importancia de la memoria institucional para mejorar la gestión, el análisis, la evaluación y la transparencia de las políticas públicas y, reflexionan sobre los esfuerzos aislados por mejorar los procesos de registro de la información en el ámbito público, particularmente en las políticas sociales. Más recientemente, Lede (2024) realiza un inédito relevamiento en provincia de Buenos Aires con el objetivo de elaborar un diagnóstico descriptivo sobre las áreas del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que generan información estadística en sus respectivos campos de competencia, a las que denomina genéricamente “áreas que producen datos”. Identifica 54 áreas

en 20 organismos del Poder Ejecutivo, lo que nos demuestra la relevancia y amplitud de éstas áreas, aunque el autor concluye que “se detectó una desjerarquización en su estructura institucional, lo que limita su capacidad para producir información de calidad directamente ligada a la toma de decisiones” (pág.1).

Del análisis realizado se catalogan a las áreas según las actividades vinculadas a la producción de datos en cuatro fases: recolección, consolidación y procesamiento, análisis y presentación de resultados, acceso y difusión pública. En la tesina se concluye que en una amplia mayoría de casos se recolecta información y construyen indicadores que luego pueden ser utilizados por ellas o por otras áreas para el análisis y la elaboración de informes. Asimismo, señala que son menores las áreas dedicadas a la tarea de favorecer el acceso y difusión de la información. En este relevamiento no se contemplaron áreas de planificación ya que se las consideró como áreas que únicamente utilizan datos recolectados y/o procesados por otras, ya sea para la producción de informes e investigaciones o para la planificación de políticas. En este sentido, en la presente ponencia indagaremos acerca de qué tipo de información procesan y, si efectivamente, producen algún tipo de datos.

### **Dificultades sobre la generación de información en áreas estatales**

Desde hace varios años se viene reflexionando sobre las debilidades estructurales de los sistemas de información y su incapacidad de producir reportes con la información necesaria para el desarrollo y seguimiento de políticas públicas (Galiani, 2006; Laffaire, 2021; Rey y Saudino, 2023). A continuación, presentamos una sistematización a partir de la revisión bibliográfica sobre este tema, sobre la generación de la información, su accesibilidad y usos, que luego retomaremos a partir del análisis de las entrevistas realizadas:

- 1) generación de la información, bajo esta denominación encontramos una diversidad de temas que afecta su calidad:
  - falta información estadística construida para identificar personas y necesidades particulares al momento de requerir datos para diagnósticos
  - datos incompletos y errores de carga
  - escasa integración y multiplicidad de registros
  - la falta de sistematicidad de los sistemas de información y discontinuidad en los criterios metodológicos (afectados por los cambios de gestión)
  - interoperabilidad entre diversos sistemas y falta de organización para trabajar de manera coordinada

- insuficiente personal calificado para trabajar en áreas específicas (conocimientos metodológicos específicos, con profesionales altamente calificados).

A la calificación específica, Martínez Nogueira (2014) agrega, capacidad analítica y de las dimensiones temporales para considerar las condiciones en las que se desarrolla la implementación, asimismo, plantea la necesidad de contar con planteles dotados de sentido de servicio público. También consideramos pertinente rescatar una presentación realizada por integrantes de una de las áreas analizadas, que resaltan la importancia de “destacar el rol tecnopolítico del área de planificación y el perfil de sus integrantes. Lejos de ser un área anclada en lógicas técnico-instrumentales, se trata de un espacio que debe ser capaz de interpretar las condiciones de viabilidad de la realidad institucional de cara al cumplimiento de los objetivos político-ideológicos” (Bermúdez, De Rosa, Guagliarello, Welschinger Lascano, 2022: 9).

Para el análisis de la generación de información, un aspecto recurrente en la bibliografía es que varios/as autores/as reflexionan sobre la discontinuidad de la gestión y de las políticas de construcción de información. En este sentido Bonicatto (2022) retoma de Bertranou el concepto de (des) memoria institucional en relación a los cambios de gestión y cómo las instituciones públicas estatales interrumpen la generación de experiencia en los distintos periodos ya que no es considerada como un valor organizacional en sí mismo. Martínez Nogueira (2014) plantea algunos requerimientos para impulsar la planificación, se refiere no solo a la calificación y competencias institucionales de los equipos técnicos y administrativos sino también a una cultura política que tienda a la experimentación y el aprendizaje. La práctica de la planificación debe apuntar a la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales, a la coordinación interinstitucional y contar con sistemas de información. Plantea, además un vínculo interesante entre planificación y capacidades de gestión, que la propia planificación puede contribuir a identificar y consolidar.

2) La accesibilidad: uno de los argumentos más fuertes para las políticas de datos públicos es la de la transparencia a través de la rendición de cuentas ante la sociedad y que se posibilita un seguimiento más adecuado de los objetivos que persiguen las políticas. Los datos abiertos y la transparencia se constituyeron en pilares del paradigma del gobierno abierto. La información asimismo debe ser comprensible, especialmente si es generado por especialistas y equipos de expertos en metodología o de políticas específicas, donde es recurrente terminología específica y el uso de tecnicismos.

Finalmente, Pando (2014) se refiere no solo a la falta de acceso de la información a requirentes externos, sino también internos al propio Estado. “Datos e información suelen encontrarse

distribuidos en diferentes organismos y estar disponible solo para tareas propias de cada uno de ellos” (p. 125).

3) Usos de la información: en primer lugar, el uso, se vincula a la accesibilidad. En segundo término, se hace mención a que la información esté disponible en un plazo temporal adecuado a la toma de decisiones. También puede suceder como consecuencia de no contar con información en el tiempo que implica la gestión, la reproducción de ciertas prácticas arraigadas de la toma de decisiones sin el respaldo de evidencia empírica pertinente. Por ello es importante considerar la tensión existente entre los tiempos de la producción de información y la utilización de la misma, vinculadas a los ciclos políticos que tienen una temporalidad dinámica. Por otra parte, Andrenacci (2021) afirma, que uno de los patrones en los problemas de gestión se debe a que prácticas de gestión prescindan del uso de evidencia para la gestión y falta de planificación: “los procesos decisionales fueron dominados, en muchos casos, por decisiones basadas en insuficiente conocimiento de variables clave; o bajo presión de pirámides de poder político y consideraciones electorales. Las agencias estatales contaban con información incompleta, inadecuada o inconfiable sobre variables clave de sus tareas cotidianas. Elementos de planificación esenciales, como los cálculos de costos, los ejercicios de prospectiva y de riesgo, o la selección de escenarios, fueron imposibles, muy aproximativos, o descartados como irrelevantes. La información útil disponible o producida se mantuvo en canales herméticos. Los mecanismos de seguimiento y evaluación fueron inexistentes, no fueron tenidos como relevantes por la mayoría de los decisores, o fueron utilizados sólo formalmente frente a terceros involucrados o en estrategias de comunicación a la opinión pública” (Andrenacci, 2021: 410).

### **Presentación de casos y del instrumento de relevamiento**

Para esta Jornada presentamos un recorte de unos de los ejes de investigación en el marco del Proyecto de investigación mencionado en la introducción. Llegamos al interés por las áreas de planificación a partir de la indagación de una de las líneas principales que es analizar la inserción de sociólogos/os en el Estado. Uno de los hallazgos fue que gran parte trabajaba en áreas de producción y análisis de distintos tipos de información (Pagani, 2020) que, como señalaba Blois (2013) se realiza esa tarea gracias a los conocimientos metodológico y estadístico propio de la disciplina y que es tenido en cuenta al momento del reclutamiento de sociólogos/os. Al mencionar las áreas el autor hace referencia a dependencias estatales que demandan estos servicios para la producción de datos en áreas de estadística (que entre los

antecedentes identificados se encuentra la tesina de Ledesma (2024), pero también las diversas áreas de planeamiento de los distintos ministerios. La decisión metodológica fue iniciar el relevamiento en estas áreas a fin de contar con información para presentar en esta ponencia.

En esta instancia se realizaron tres entrevistas a las Directoras de áreas de Planificación en la provincia de Buenos Aires (Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado; Dirección de Planificación y Evaluación Institucional Ministerio de Mujeres y Diversidad y dirección de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Antes de pasar a los resultados quisiéramos compartir algunas concepciones más generales y situadas sobre los procesos de planificación en estos organismos. Si bien se trata de áreas de creación reciente, los Organismos se encuentran en momentos diferentes. En un caso se trata de un Ministerio reciente, como el de Mujeres y Diversidad, siendo el único en pie luego de cambio de gestión en Nación y en varias provincias. La Dirección de Planificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que al igual que el caso anterior, se crea al inicio de la gestión de Kicillof, pero con la diferencia que, en el segundo mandato de gobernador, hubo un cambio de Ministro. Por último, la Fiscalía de Estado, es un Organismo de la Constitución Provincial, no tiene alternancia política como en los otros dos casos, y de los tres es el que tiene un área de Planificación de mayor trayectoria (aproximadamente 12 años, con una Subsecretaria que hace 9 años ejerce en el cargo).

Más allá de las particularidades descriptas, en la perspectiva de las entrevistadas se concibe la politicidad de los procesos de planificación y su aporte fundamental para la toma de decisiones, para marcar rumbos de las líneas estratégicas de los organismos, aunque esta relación no es automática y no está exenta de tensiones. También, y en el sentido que lo plantea Bernazza (Barbosa y Ossorio Domecq, 2023:206), como “una conversación institucional o social acerca del poder y del poder hacer, es una conversación que tiene como sentido la acción”. A continuación, citamos exposiciones de las funcionarias sobre los marcos institucionales, sus características y los contextos en los que cobran sentido:

“Se pensó la planificación estratégica como catalizador de un proceso de transición institucional, de una organización más tradicional. Es un momento en donde la Fiscalía de Estado crece no solamente en términos de personal sino también en recursos de materia y de litigiosidad: la provincia empieza a tener una mayor cantidad de juicios para llevar adelante y nosotros 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 de manera más tradicional. Con la idea de consolidar y caminar hacia una nueva visión más profesional, más moderna, pero manteniendo

los valores institucionales (...) Fue una estrategia orientada a facilitar la incorporación de estos nuevos enfoques de derechos humanos, género y herramientas que acompañan los procesos de transición organizacional” (AAEAP, 2021: 3 y 4).

“... 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” (AAEAP, 2021: 10).

“La dimensión que tiene el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (...) 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, 54.000 personas privadas de libertad, 58 unidades, 8 alcaldías 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 destinatarios 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” (AAEAP, 2021: 14 y 15).

Los organismos iniciaron sus acciones en articulación con otras áreas y con el aval de las máximas autoridades del Organismo. En los relatos se identifican procesos que no son lineales, que han atravesado etapas de menor interés y que implican proyectos político-institucionales, atravesados por tensiones. Éstas se reconocen como a veces internas, y que generan resistencia de algunas dependencias (por ejemplo, a brindar información o a relevar datos por considerar que tienen otras tareas más urgentes), también de la cultura política que no prioriza toma de decisiones en base a evidencia, ni la planificación; pero también externas, especialmente, en el momento actual de “retrocesos” respecto al género y los derechos humanos.

El guion de entrevista estuvo conformado por una serie de preguntas abiertas, semiestructurado, porque también surgieron otras a partir de la conversación iniciada con las entrevistadas.

Las preguntas apuntaron a relevar:

- Opinión sobre relación entre conocimiento y políticas públicas, identificar fundamentos (mayor eficiencia, orientación al servicio y satisfacción de necesidades

y expectativas de la ciudadanía, rendición de cuentas, etc), etapas de la política donde se utiliza.

- Funciones institucionalmente reconocidas en estas áreas. Cumplimiento de los objetivos planteados.
- Metodologías de planificación, relevamiento y construcción de información.
- Perfiles profesionales que trabajan en el área, aportes y conocimientos vacantes.
- Coordinación entre áreas
- Usos y publicación de la información. Repercusiones.
- Dificultades/avances en el proceso de elaboración/producción, la gestión, uso y difusión de información en el sector.
- Articulación con el sistema científico y/o universitario

## Resultados

A continuación, se exponen los principales resultados respecto de la generación, accesibilidad y uso de la información, pero también en los avances alcanzados en este sentido.

En primer lugar, destacar que, si bien en los tres casos principalmente recolectan, procesan y analizan datos generados por otras áreas, en el marco del seguimiento de indicadores propuestos (en algunos casos en conjunto y convalidado por las áreas sustantivas de los Ministerios), también relevan datos como fuente primaria y elaboran información para diagnósticos organizacionales que dan lugar a procesos de planificación y, posterior seguimiento o para la realización de informes puntuales que son solicitados por las máximas autoridades o por otros equipos de los Organismos. En dos de los tres casos se manifestó que parte de la información se publica.

Cuando se indagó sobre el aporte de la información en la gestión estatal, se destacan diversos argumentos: la mayor eficacia y calidad de las políticas basadas en evidencia y su relación con la toma de decisiones (lo que nos acerca a la reflexión sobre su uso, fundamento que retomaremos más adelante), pero también la cuestión 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” (Entrevista a Directora N°1).

En el encuentro de áreas de planificación que se organizó en 2021, una de las Directora del área había manifestado que:

“La planificación, no es sólo 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. (AAEAP, 2021: 12).

En este relato también hay una reflexión sobre la “técnica de la planificación”, en general se mencionan las lecturas de documentos de la CEPAL y de Matus. Se valora positivamente la planificación participativa y el trabajo conjunto con otras áreas. Incluso en uno de los Organismos explican que parten de la Investigación-Acción y que conciben la inclusión de los sujetos que actúan e interactúan en la situación problema, “así como su participación activa en la realización de una exploración reflexiva sobre la propia práctica (...) creemos que este es una metodología idónea para visibilizar transformaciones al interior de las organizaciones, y a partir de sus conclusiones, aportar soluciones de sus problemas específicos” (Bermúdez et al 2022: 2).

“(…) 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 (...) Es una buena forma para pensar contextos dinámicos y conflictivos, sociedades heterogéneas y cambiantes como la actual” (Asesora de uno de los Organismos en AAEAP, 2021: 9 y 10).

La participación de las áreas escaló a consolidar la figura de referentes/as de áreas, ya que fue una estrategia que fue común entre los Organismos, para viabilizar articulaciones internas y generar mayores consensos. Hubo coincidencias en que hubo avances en este sentido:

“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 (Integrante de equipo técnico de uno de los Organismos en AAEAP, 2021: 14).

“Lo que entendemos es que después de 4 años de gestión, y viendo una continuidad, una de las cuestiones que destacamos es que cada subsecretaría (menciona organismos), logramos que tengan referentes o referentas en planificación. Cuando arrancamos la gestión no existía la Subsecretaría de Planificación, por lo que este rol tampoco existía. Este trabajo llevó mucho tiempo, ordenar y sistematizar la información, que haya un ida y vuelta permanente con personas que sean dentro de las posibilidades siempre las mismas. Esto fue un esfuerzo importante y calculado” (Entrevista N°3).

También se señala como desafío pendiente considerar la participación de la población destinataria de las políticas:

“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 (...) 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” (Directora de uno de los Organismos en AAEAP, 2021: 18 y 19).

- En la generación y relevamiento de información se identifican algunas de las dificultades que antes se sistematizó de la bibliografía especializada. Por ejemplo, la escasa integración y multiplicidad de registros, los datos incompletos y errores de carga. Las áreas de planificación al ser de apoyo y transversales, aunque proponen indicadores, requieren que diversas áreas completen bases de datos. En este sentido, se señala que al inicio de las gestiones había alguna resistencia o que no se comprendía el para qué se pedían los datos pero que con el paso del tiempo se percibió que los resultados aportan al organismo.

Un inconveniente identificado es cuando cambian los referentes de las áreas y la importancia de la formación en la temática y cómo se genera aprendizaje institucional:

“En cada subsecretaría hay referentes, pero estas personas cambian todo el tiempo. Es importante que sean interlocutores en lo diario, pero cuando ya hablamos el mismo idioma, hay que empezar de nuevo y explicar qué es una línea prioritaria, qué medir. Por eso estamos armando una jornada para trabajar hacia adentro para formar en Planificación” (Entrevista a Directora N° 3).

La formación es un elemento central en el funcionamiento de estas áreas y se la señala como una función extra, pero necesaria para el sostenimiento de redes y la formación de capacidades estatales.

También se menciona como problemática que muchas veces en las áreas que implementan programas o que realizan el trabajo sustantivo del organismo, se explica que no hay tiempo para actualizar cargas.

“La posibilidad de automatizar ciertos circuitos, para que se puedan bajar reportes. Pero hoy es bastante artesanal, tomamos las distintas bases de datos del organismo, las limpiamos, porque todavía hay un proceso de limpiar las bases, no están al 100 por ciento actualizadas. Por ahí hay ciertas cuestiones en las migraciones de las causas, también que no se completan campos que tienen que ver con los estados .... (menciona la temática del organismo), entonces ajustamos ciertos criterios y gestiones con el área de tecnología para poder hacer esa parte de procesar datos de manera más rápida (...) Hay que ejercer la docencia al momento de cargar datos en la plataforma” (Entrevista N° 2).

La entrevistada incluso se refiere a la posibilidad de automatizar algunos procesos de medición que hoy llevan mucho tiempo, al hacerlo de forma “artesanal”, para dar paso a información más cualitativa que permita identificar por qué se dan esos resultados. Lo cualitativo parecería estar a la espera de avanzar con lo cuantitativo, que constituye la primera demanda.

“La metodología cuanti y cuali pero en un sistema más orientado en lo cuantitativo pero que de a poco busca ir entrando en el detalle cualitativo (...) por más que nosotros avancemos en algo más cuali, nos piden cuanti, acá hay una tensión nosotras construimos indicadores, las áreas colaboran o no, registran o no, eso hacia adentro. pero hacia afuera los requisitos vienen dados sin perspectiva de género y son de las ciencias más duras, nos pasa con x y x (menciona dos ministerios). y la información cuanti que reunimos no dan cuenta del impacto de nuestra política. por más que nosotros avancemos en algo más cuali, nos piden cuanti, acá hay una tensión” (Entrevista N°1).

Los avances del área se relacionan con la etapa de consolidación, la articulación con áreas de informática y el trabajo en conjunto, el crecimiento de los equipos y el uso de los resultados.

“Nosotras uno de los nudos problemáticos que hicimos cuando llegamos, tenía que ver con la falta de información confiable. Era un momento en el cual no estaba desarrollado el sistema de información informático, la plataforma que hoy si 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 que hoy escalan a ... (menciona la máxima autoridad del Organismo)” (Entrevista N° 2).

En cuanto a la presencia de equipos especializados a los que se refería la bibliografía fue identificado como un factor esencial para el cumplimiento de objetivos. Se valoró la formación y la ampliación de perfiles (donde hay un peso considerable de la sociología, pero en los equipos también se encuentran otras disciplinas: abogacía, comunicación, trabajo social, sistemas). En los tres casos hubo coincidencia en reconocer que los equipos tienen muchas tareas, que sería oportuno sumar profesionales, pero que son perfiles que requieren de formación específica que muchas veces se capacitan a la vez que van sumando acciones. Asimismo, la interdisciplina es muy valorada por las entrevistadas pero requiere de un trabajo de la conducción en la conformación de equipos de trabajo.

“Siempre decimos que sería super rico poder contar con alguien de desarrollo informático y de análisis y lectura de datos, de visualización de los mismos, programador-diseñador. Tenemos muchas ideas y después dependemos de otras áreas para esto” (Entrevista a Directora N°1).

“Es un equipo interdisciplinario. Esto es un plus a la hora de pasar la información que no solo es pasar números, sino que además hay un análisis cualitativo que busca responder al por qué se dan ciertas tendencias que se están dando, a qué se debe lo que está sucediendo (...) En mi equipo esto funcionó muy bien pero también fue parte de un trabajo pensado y conjunto con parte de quienes coordinamos, nos viene saliendo muy bien. Es más rico. Los aportes son distintos” (Entrevista a Directora N°2).

Algo a destacar, es que más allá del Ministerio de Mujeres y Diversidad, las otras dos áreas de planificación, tienen a cargo acciones de políticas de género, la formación de Ley Micaela y asumen una planificación con esta perspectiva.

- Otro eje de análisis era la de la accesibilidad. Se evidencia en las áreas una preocupación por la accesibilidad de la información, en términos de la comprensión y mejor visualización de los resultados.

“Empezamos a mostrar de a poco, con un lenguaje más claro, sin perder el profesionalismo, pero si tratar de tener un lenguaje más llano que llegue a las personas (...) Los informes se trabajan para llegar a los y las agentes desde otro lugar. Trabajamos con el área de comunicación para

segmentar la información. También cuando entras a la página web, respecto de la accesibilidad, en la web está el plan estratégico con accesibilidad, que es a colores, por ejemplo, con diferentes tratamientos” (Entrevista a Directora N°2).

La entrevistada se refiere a los temas de accesibilidad pensando en actores externos. Otra entrevistada ante la pregunta por la publicación de la información reflexiona: “El tema no es si se publican, porque si se publican. El tema es quién lo lee. Uno trabaja mucho en esa producción y después quedan en la página o circulan internamente, pero ¿quién lo lee? (Entrevista a Directora N°2).

También se hizo múltiples referencias a los problemas de acceso a la información entre áreas del Estado, cuestión que dificulta la tarea de las áreas de planificación, que también son las que realizan el seguimiento de indicadores. Se reconoce que la articulación consume tiempo a las áreas y que, si bien la información se consigue (y aquí surge nuevamente el rol de los referentes/as de áreas), requiere de un esfuerzo casi cotidiano.

“Las dificultades tienen que ver con las articulaciones, nosotros tenemos que pedir bases de datos e información y al no depender de nosotros, dependemos de los tiempos del resto y eso es una limitante. Articular siempre es un trabajo que tiene que ver con el arte de la política.” (Entrevista a Directora N°2).

“Creo que, de base, tiene que ver con el compromiso de cada área, nosotros trabajamos con esa información. Todo el tiempo hay que revalidar esa relación. Es un tema candente” (Entrevista a Directora N° 1).

La articulación entonces no se genera de forma natural y para los organismos es también una fuente de poder (Crozier y Friedberg, 1990). Una experiencia interesante para analizar, aunque excede a este trabajo, es la que sucede en referencia al PIBA (Plan de Igualdad Bonaerense para la Inclusión y la Justicia Social) que impulsa el Ministerio de Mujeres y Diversidad y que se sostiene a partir de la conformación de una mesa de articulación con los diferentes ministerios y organismos de la Provincia (en 2023 participaron 27 organismos) “para definir metas e indicadores cualitativos y cuantitativos asociados a las políticas, programas, e iniciativas presentadas” (<https://www.gba.gob.ar/mujeres/piba>). Por otra parte, también está el Sistema de Indicadores con perspectiva de género de la provincia de Buenos Aires que “es una herramienta de construcción colectiva de la que forman parte organismos de la Administración Pública, que

centraliza organiza y difunde estadísticas que permiten medir brechas de desigualdad entre géneros” (<https://sipg.ec.gba.gov.ar/>)

- Finalmente, nos interesaba conocer el uso de la información. En este tema se ,menciona consolidación de áreas y mayor legitimación al interior de los organismos, lo que redundaría en pedidos internos, pero también, externos (por ejemplo, desde el Ministerio de Economía y de Gobierno). Asimismo, en dos de los tres Organismos se reconocen avances en la visibilidad de las áreas en los organismos y en el uso por parte de las máximas autoridades respecto de la información y de contar con una planificación o líneas estratégicas, que son discutidas y presentadas en reuniones de gabinete.

“Hay cada vez más demandas (...) Ya sea los pedidos de datos de información que nos hacen desde el Ministerio. Ya saben que es el área que reúne todos los datos de todos los programas. Cuando hay una necesidad de comunicar o de armar un informe, recurren a nosotros. Por otro lado, a lo que nosotros, más específico, construimos son las herramientas de seguimiento y entonces está instalado el sistema de seguimiento y resultados que tiene y pedido de datos. Y desde el área de Gabinete y desde otras áreas el pedido de colaboración de diagnósticos. No solo interno, sino la capacidad de datos desde la población” (Entrevista a Directora N°1).

“El cambio es abismal, lo vemos cuando ahora son las áreas las que vienen hacia nosotros con ciertos proyectos a que los ayudemos. Se ve en el crecimiento del equipo, en los productos. Hay una bajada política que es muy clara respecto de la planificación. En las reuniones de gabinete se dijo que el norte estaba establecido en el plan estratégico” (Entrevista a Directora N°2).

En el otro Organismo no se visualiza un uso tan directo de la información y valoración explícita por parte de las autoridades. Sí que se acude a solicitar apoyos y asistencia en casos críticos y especialmente el reconocimiento de equipos de trabajo. Se valora la relación con equipos de las distintas áreas donde incluso se van notando el fortalecimiento de los perfiles.

En cuanto a las dificultades, anteriormente nos referimos a la distancia en plazos entre la producción y la entrega de informes para la toma de decisiones. En este sentido retomamos de Bonicatto (2022) que la producción de información en el Estado debe poder planificarse, establecer cuándo se necesita la información y para qué, y sus estrategias de producción. En este sentido, la cuestión de la temporalidad fue motivo de reflexión entre los equipos relevados y a la luz del encuentro del 2021, se tomó como una variable a ajustar, un aprendizaje organizacional.

“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 (...) 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” (Asesora en AAEAP, 2021: 24).

Algunas dilataciones en el tiempo también se identifican en la estrategia de articulación, cuando se requiere de datos que informan otras áreas para el seguimiento de la gestión o la elaboración de informes:

“La mayor complejidad es con los datos y con articular ... y que los tiempos respondan a lo que nosotros necesitamos. Los informes no dan lo mismo entregarlo en una fecha o en la otra, pierden actualidad” (Directora N° 2).

“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” (Directora de uno de los Organismos en AAEAP, 2021: 17).

Por último, la temporalidad también se señala como una de las razones de falta de articulación con la academia, aunque se reconoce que “se empezó a ver la gestión como más cercana, sigue habiendo enormes dificultades. Desde la Universidad se genera conocimiento que podría ser útil pero un tema son los tiempos de la academia. Se generan análisis interesantísimos pero a destiempo, de Programas que incluso ya no existen, o que han variado los problemas” (Entrevista N° 3).

### **Reflexiones finales**

Entre las reflexiones más importantes podemos afirmar que las áreas de planificación relevan y generan datos e información útil para la toma de decisiones. Un grueso de estos datos surge de relevamientos de indicadores que fueron acordados y construidos en conjunto con áreas de los distintos organismos. Pero también se evidenció que desde las áreas de planificación se

elabora conocimiento como parte de diagnósticos y evaluaciones, como así también en el desarrollo de informes que se solicitan desde programas u otras dependencias de la estructura, a partir del reconocimiento específico de un saber metodológico y analítico. En este sentido, señalamos que hay un avance en el reconocimiento de las áreas de planificación hacia el interior de estas estructuras estatales. Un factor clave es el apoyo de las máximas autoridades y la continuidad de las gestiones, para evitar vaivenes y retrocesos de los logros reconocidos por las áreas. Por ello, se señala como un desafío constituir redes de articulación con el resto de las áreas, sistematizar y publicar las experiencias que han implicado estos procesos, así como los resultados alcanzados.

Se relevaron dificultades no solo de tipo “técnicas” referidas al registro, calidad de datos, su actualización, etc, sino también más estratégicas en tanto se deposita en estas áreas la función de establecer acciones que promuevan la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales (no siempre explícitas y claras), a la coordinación interinstitucional (para lo que se requiere una jerarquía que de lugar a este proceso y un fuerte apoyo de las máximas autoridades) y contar con sistemas de información confiables. En relación a este último punto, podemos agregar que fueron dispares las opiniones sobre las necesidades de contar con perfiles específicos orientados a sistemas de información, pero si se reconoció como indispensable trabajar articuladamente con el área de informática. Continuando con los perfiles no hubo menciones específicas sobre vacancias, pero si se hizo referencia a la necesidad de ampliar los equipos y a la valoración de la interdisciplina. Entre los conocimientos estimados surgió la capacidad de análisis de la información, la redacción de informes, el manejo de herramientas para la visualización de datos, capacidades de establecer relaciones interpersonales (en base a la articulación constante con las áreas), el aprendizaje continuo y la flexibilidad. Asimismo, retomamos de Martínez Nogueira (2014) el planteo de que se requiere no solo de calificación y competencias institucionales de los equipos técnicos y administrativos sino también una cultura política respecto a los procesos de planificación y de toma de decisiones. Si bien se evidencia avances en la conformación de áreas de planificación y, en este sentido los casos analizados no estarían comprendidos en la desjerarquización a la que se refería Lede (2024), también se manifestaron tensiones y convivencia entre modelos de decisión que tienen un rumbo distinto, más intuitivo y en base a otros criterios, tal como advierte Andrenacci (2021: 410) al destacar la persistencia de prácticas de gestión que prescinden del uso de evidencia para la gestión.

Por último, remarcamos un punto en común entre las entrevistadas, reconocido como un avance y logro en cuanto a las tramas que se fueron tejiendo, las redes “desde abajo” entre diversos

equipos, siendo valorados estos vínculos y un rol emergente de “docencia”, más allá de las funciones establecidas en la norma para estas áreas. Otra característica común fue el posicionamiento de las áreas y la absorción de funciones respecto de políticas de género y la asunción de esta perspectiva. Estos aspectos demuestran la relación entre los procesos de planificación y la potencialidad de fortalecer las capacidades de gestión y acompañar importantes cambios institucionales.

### **Bibliografía**

AAEAP (2021). *Charla "Reflexiones y debates en torno a la planificación en organizaciones estatales de la provincia de Buenos Aires"*. Actividad organizada por el Nodo La Plata de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), 24/11/2021. Disponible en: <https://aeeap.org.ar/wp-content/uploads/2022/04/NodoLaPlata2022.pdf>

Andrenacci, L. (2021). “Los patrones problemáticos de gestión estatal nacional de la Argentina desde el punto de vista de sus protagonistas”. En *Un estudio exploratorio (2010-2016)*. Revista del Cuerpo de Abogados del Estado, 5, 390–424.

Bermúdez, L.; De Rosa, R. Guagliarello, A. y Welschinger Lascano, E. (2022). “Planificación de políticas públicas en el contexto de la crisis sanitaria Covid-19. Un abordaje desde la planificación estratégica situacional en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” En XI Jornadas de Sociología, UNLP.

Barbosa, Sebastián y Ossorio Domecq, Arístides (2023). Entrevista a la doctora Claudia Bernazza. “*La verdadera planificación es en realidad una conversación institucional acerca del poder y del poder hacer*”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 13 N°25. Disponible en: <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4725>

Bertranou, J.; Palacio, J. y Serrano, G. (2024). *En el país del no me acuerdo : (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires : Prometeo.

Blois J. P (2013). “Entre la autonomía y la heteronomía. Socialización universitaria y prácticas profesionales de los sociólogos en la Argentina”. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LVIII, núm. 218

Bonicatto, M; Iparraguirre; M. y Fernández, M. (2020). “Recursos críticos en procesos de gestión de organizaciones públicas”. En Pagani, Ma. L y Manuele, M. (Coord). *La mirada organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis*. EDULP. La Plata, pp. 69-89

Bonicatto, M. (2022). “La información como insumo clave para la toma de decisiones”. En Bonicatto, M (coord.). *Políticas Sociales en tiempo real: reflexiones desde la gestión*. 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo Social

Camou, A. (1997). “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En *Nueva Sociedad Nro. 152*, Nov-Dic, pp. 54-67

Camou, A. y Chain, L. (2017). “Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno”. En Camou, Antonio y Pagani, María Laura (Coords.) (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata. FaHCE, UNLP, p. 15-52.

Coraggio, J. (2008). *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*, Buenos Aires: CICCUS

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*. México: Alianza.

Fernández Soto, S. (2020). “Presentación”. En Niro, Mateo y Aguerre, Lucía (org.). *Conocimiento y sociedad. La investigación y las políticas en diálogo*. Biblioteca del Congreso de la Nación: Ciudad de Buenos Aires.

Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

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), pp. 51-76. Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44)

Laffaire, M. (04 de agosto de 2021). ¿Qué sistemas de información tenemos y cuáles nos faltan?. <https://www.cippecc.org/textual/que-sistemas-de-informacion-tenemos-y-cuales-nos-faltan/>

Lasswell, H. (1994). “La orientación hacia las políticas”. En Aguilar Villanueva, L (Comp.) *El estudio de las políticas públicas* (pp.79-103). México: Miguel Ángel Porrúa

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). UNLP, <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2851/te.2851.pdf>

Martínez Nogueira, R. (2014). “El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública”. En Walter, Jorge y Pando Diego (comp.) *Planificación estratégica : nuevos desafíos en el ámbito público* (pp. 21-36). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigación América

Latina-Europa. Universidad de San Andrés (CERALE); Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Pagani, M. (2020). “El estudio de las organizaciones estatales y el rol de los sociólogos”. En Pagani, Ma. Laura y Manuele, Matías (Coord). *La mirada organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis*. EDULP

Pando, D. (2014). “Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de la información en las administraciones latinoamericanas”. En Walter, J. y Pando, D. (comp.) *Planificación estratégica: nuevos desafíos en el ámbito público* (pp. 121-150). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigación América Latina-Europa. Universidad

Rey, M. y Saudino M (2023). “El fortalecimiento de la calidad de los datos públicos como insumo estratégico para la gestión”. En Berardo, A. (comp) *Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad*. Memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública, (pp. 891-903). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. Disponible en: <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*. Buenos Aires: UNICEF Siglo XXI

Rofman, A. (2020). “Presentación”. En Niro, M. y Aguerre, L. (org.). *Conocimiento y sociedad. La investigación y las políticas en diálogo*. Biblioteca del Congreso de la Nación: Ciudad de Buenos Aires.

Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: UNLA.