

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.

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 se constituye como una investigación exploratoria-descriptiva sobre el surgimiento y consolidación de la Dirección Provincial de Planificación (en adelante DPdP) en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Tiene como objetivo combinar nuestra labor dentro de la cultura organizacional del ministerio con una reflexión y sistematización sobre el “oficio” de la gestión de políticas de planificación a través de las herramientas del análisis académico.

Llevamos adelante esta investigación como miembros de la DPdP en el marco de las tareas de nuestra dependencia, siguiendo la implementación de *operaciones institucionales de reflexión propuesta*, pertenecientes al esquema metodológico de la Gestión Estratégica Planificada (en adelante, GEP) desarrollado a partir de las experiencias del equipo de cátedra de Administración de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata y plasmado en “Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas” (Bonicatto, 2017). También resulta de especial interés para la presente poder trazar una vinculación clara entre la experiencia concreta de la dirección y la teoría formulada sobre la Planificación Estratégica-Situacional, ideada por Carlos Matus (1987), y desde la cual la presente dirección analiza e interviene la realidad.

Instancias de exploración crítica-reflexiva sobre nuestra labor forman parte de las misiones y funciones inherentes al área que integramos por la naturaleza misma de la planificación, pero también encuentran respaldo en nuestro compromiso académico con formas de producir conocimiento que reivindicuen la perspectiva y prácticas de los actores protagonistas de los

procesos, otorgándoles un rol activo en dicha producción de conocimiento y no sólo como objeto de estudio. Además, investigaciones de esta índole se encuadran en espacios de intercambio y producción de conocimiento en el campo de los estudios cualitativos sobre políticas públicas.

En términos de metodología de las ciencias sociales, este trabajo se enmarca en el enfoque de los estudios de Investigación-Acción (Lewin, 1973), que implica una inclusión completa y abierta 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. Siguiendo a Bernal (2010), los individuos que conforman el grupo de estudio colaboran activamente como integrantes del equipo que dirige la investigación, constituyéndose un grupo o comunidad que es, a la vez, autogestora del proyecto y transformadora de su propia realidad. En ese sentido, 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.

En el desarrollo de la ponencia, recuperaremos el paradigma de la complejidad en organizaciones para problematizar la estructura y lógicas de funcionamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, haremos un repaso por el contexto de llegada a la conducción de la actual gestión y la irrupción de la Dirección Provincial de Planificación con su perspectiva anclada al modelo de la Planificación Estratégica Situacional. Tensionaremos ese modelo con los postulados de la planificación normativa en diálogo con el diseño y consolidación del Plan Estratégico 2019-2023, para culminar con algunas reflexiones sobre el aporte del área y algunas de las dificultades que supone la planificación-gestión en el ámbito de lo público.

### **El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde el paradigma de la complejidad**

En el contexto de este trabajo analizaremos la inserción de la DPdP en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos partiendo de los desarrollos conceptuales del paradigma de la gestión de las organizaciones desde la perspectiva de la complejidad. En esa línea, entendemos al Ministerio, no como una institución de estructura y funcionamiento estático, ordenado y armónico de cara a la producción de los bienes y servicios que constituyen su razón de ser (en términos de la Planificación Estratégica Situacional, **'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.

Partimos también de la premisa que el estudio de la matriz estatal, del funcionamiento efectivo de sus intervenciones y de las políticas públicas en Argentina -en verdad de toda América Latina-, necesita todavía de crónicas y testimonios basados en la experiencia y la observación que abonen al análisis teórico de su especificidad y de sus particularidades. En otras palabras, investigaciones que establezcan una relación dialógica entre la teoría y la práctica, a través de análisis enriquecidos por la teoría pero situados en la experiencia concreta.

Dentro del campo local, autores enfocados en el análisis de la gestión y planificación estratégica en el ámbito de lo público (Bonicatto, 2013) han abordado la cuestión del sostenimiento organizacional, el cual no se sustenta únicamente en el esfuerzo conjunto y coordinado de los miembros por alcanzar sus propósitos ‘sustantivos’, sino en el desarrollo de actividades que generen condiciones para su propia existencia y reproducción como instituciones: es decir, acciones que generen **viabilidad**. Esto se traduce cotidianamente en tareas de diversa índole -política, técnica, administrativa- destinadas a satisfacer requerimientos internos e impulsar procesos que hagan posible el posterior cumplimiento de la razón de ser.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo con múltiples dependencias. Está conformado por la estructura central administrativa, dividida en 10 subsecretarías, el Servicio Penitenciario Bonaerense y dos organismos descentralizados: Escribanía General de Gobierno y el Patronato de Liberados Bonaerense. Todos estos espacios están caracterizados por la diversidad de funciones y competencias de sus puestos de trabajo, así como las experiencias heterogéneas del corpus de trabajadores que lo integran. En definitiva, se trata de un organismo público caracterizado no solamente por su escala, quizás sólo comparable al Ministerio de Seguridad en cuanto a la complejidad de la estructura y la cantidad de trabajadores y trabajadoras que lo conforman, sino también por una importante **heterogeneidad**.

Por poner un ejemplo, nos centraremos en los perfiles al interior de los equipos de trabajo, las distintas modalidades de contratación y trayectorias laborales. Sin profundizar entre los distintos escalafones del Servicio Penitenciario Bonaerense, apenas entre los y las trabajadoras que realizan tareas en el marco de las oficinas del Ministerio coexisten tres regímenes: aquellos comprendidos por la ley 10.430 para el personal de la administración pública bonaerense, el decreto reglamentario 9.578 para el personal del escalafón administrativo del SPB cedidos en comisión a las dependencias ministeriales, y el cuerpo de

funcionarios y funcionarias de cada gestión particular nombrados a través de los mecanismos constitucionales.

Este escenario se traduce en cuerpos de trabajadores estables que construyen carreras dentro de una misma área de experticia, coexistiendo con trabajadores del Servicio Penitenciario Bonaerense que son asignados y asignadas para reforzar el funcionamiento de áreas tan variadas como lo son las prioridades políticas e ideológicas de cada grupo que lidere la organización. Estas personas pueden cumplir desde tareas de gestión de la información de las personas privadas de su libertad un año, como de promoción de la salud entre el personal el siguiente, o desempeñar labores pedagógicas con jóvenes civiles en la Escuela de Cadetes, por mencionar algunos ejemplos.

Ambos perfiles de trabajadores, con y sin estado penitenciario, coinciden en acatar las directivas de funcionarios que sólo ocupan puestos de gestión específicos por períodos cortos (en relación a los tiempos de transformación efectiva de las culturas organizacionales) pero poseen horizontes de expectativas respecto a sus carreras profesionales, condiciones de ascenso, licencias laborales disponibles, remuneración y condiciones de retiro absolutamente disímiles aún cumpliendo las mismas funciones.

El ejemplo del personal nos permite introducir una segunda variable de heterogeneidad, que son las características de los bienes y servicios que cada área dentro de la estructura debe garantizar. En ese sentido, la definición de los **destinatarios** de las políticas públicas es un elemento que le imprime una identidad distintiva a cada sector de la organización. En esa línea, el Ministerio contempla núcleos interdisciplinarios de trabajadores orientados a la atención de personas privadas de su libertad con o sin condena firme (con cada unidad carcelaria teniendo también su impronta: unidades de hombres adultos, de mujeres con y sin menores a cargo, de personas declaradas inimputables por razones de salud mental, etc...). También, equipos que trabajan con 'liberados', con la sociedad civil en general, quienes se especializan en el acompañamiento de víctimas o grupos que ven vulnerados sus derechos reiteradamente.

Los destinatarios no sólo comprenden los organismos dependientes y la sociedad civil: es potestad de este Ministerio establecer instancias de vinculación y promoción de las garantías constitucionales con organizaciones de otros poderes del Estado: la Subsecretaría de Justicia, en particular, es quien trabaja a la par con el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo o realiza recomendaciones y eleva propuestas para la designación de magistrados y funcionarios que requieran acuerdo legislativo con el Consejo de la Magistratura, entre muchas otras misiones.

La anterior es apenas una primera descripción de los sectores de la población con quienes el organismo interactúa cotidianamente. Ninguna de estas categorías es absoluta: ‘las víctimas’, por elegir una, agrupa familias enteras que fueron blanco del terrorismo de Estado o personas que atravesaron redes de trata, cada grupo a su vez con sus propias demandas y necesidades reparatorias. Es tan sólo una primera descripción esquemática para profundizar en lo complejos de los abordajes desarrollados y necesarios en el marco de las misiones y funciones del Ministerio. Implementar una política direccionada, implica pensarlas de manera dirigida tanto a las poblaciones afectadas, como a quienes cometieron una falta.

Pero a su vez, una red de este nivel de complejidad necesita de una estructura de asistencia y apoyo a la gestión que genere las condiciones para un funcionamiento óptimo. En este sentido es que encontramos un entramado comparable en magnitud de trabajadores abocados a la producción de servicios para la reproducción de la propia institución, o servicios indispensables para el funcionamiento de otros equipos: cuerpos técnicos especializados en personal, o liquidación de haberes, en asuntos jurídicos, asesores y especialistas, áreas encargadas del acceso a los derechos laborales, vías de acompañamiento a denuncias por violencia por razones de género, de capacitación y formación continua, entre muchas otras.

Pensar entonces en las instancias de planificación de políticas en el marco del ministerio es problematizar estas operaciones, equipos, procesos internos, y el contexto en el que se desarrollan. Aquí emerge una primera noción de organización para pensar el Ministerio, definida como “el conjunto de pautas de relación estables que comparten individuos y grupos y que les permiten realizar un esfuerzo coordinado, aún cuando el contexto cambiante exige permanentes adaptaciones” (Bonicatto, 2021). Estamos frente a iniciativas que responden, por un lado, al objetivo de brindar al sistema la autonomía necesaria para el intercambio de productos y prestaciones con la sociedad civil, otorgando viabilidad en estrecha relación con los horizontes políticos de cada mandato. Pero también que permitan su adaptación a las transformaciones y cambios coyunturales sin perder la identidad que le da su sentido, es decir, su razón de ser sustantiva.

¿Pero qué caracteriza a las organizaciones de la administración pública estatal en relación a otras organizaciones incluidas por esta definición? Fundamentalmente, son espacios de **construcción, planificación e implementación de políticas públicas** gestionando recursos del conjunto social. Dentro de este proceso de producción operan todos los días decisiones del orden político e ideológico en la administración estratégica de dichos recursos.

Entendemos las políticas públicas específicamente 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.

A esta altura, resulta imperioso ampliar esta primera definición de las organizaciones hacia una conceptualización que contemple la complejidad y pueda integrar esta dimensión a las dinámicas de funcionamiento organizacional. Es en respuesta a esta necesidad que Jorge Etkin (1986) definió a las organizaciones como “sistemas complejos, de carácter socio-técnico y adaptativo (...), en el cual se conjuntan factores de índole política, cultural, económica y social” (2005: 78; Citado en Bonicatto, 2021).

¿Cuáles son los aportes de Etkin al análisis de la administración pública como organizaciones complejas? Además de su caracterización como espacios dinámicos y en constante transformación, incorpora el carácter sociotécnico de las organizaciones y empieza a contemplarlas no sólo como el conjunto de procedimientos y técnicas que las constituyen, sino en su dimensión social. Es decir, incorpora la variable humana, la de los grupos que conforman los equipos de trabajo al interior de cada organización y dentro de los cuales coexisten dinámicas de poder, intereses contrapuestos y contradicciones, saberes racionales, comportamientos irracionales, usos y costumbres de cada dependencia, oficina, complejo o sede. En palabras de María Bonicatto, Etkin incorpora el factor humano en el centro de la definición. Esto permite visualizar e integrar al análisis los procesos no programados que son reproducidos y reforzados a través de estas prácticas.

Al interior de las organizaciones, los procesos pueden categorizarse como aquellos que garantizan la entrega de bienes y/o servicios a la sociedad (**producción externa o sustantiva**) y aquellos que, en cambio, son necesarios como pasos previos y fundamentales para que esas tareas puedan llevarse adelante (**producción interna o de asistencia técnica**). En los términos de Henry Mintzberg (1992), los trabajadores que llevan adelante las tareas de producción sustantiva son **operadores** y por lo tanto integran el **núcleo de operaciones** de la organización. Aquellas autoridades político-técnicas que se desempeñan como administradoras forman parte del **ápice estratégico**. En un lugar intermedio, se encuentran las unidades de apoyo administrativo y el cuerpo de analistas que se abocan a gestionar y desarrollar conocimiento de valor sobre las tareas del conjunto de las partes: la **tecnoestructura**.

El esquema de Mintzberg es enriquecido por la incorporación de la dimensión ideológica, la cual atraviesa a la totalidad de la estructura: de la alta dirección, impregna a la cultura

organizacional misma del organismo, al equipo técnico de apoyo a la gestión, a los y las especialistas, asesores y analistas de la tecnoestructura, a los jefes y jefas operativos del núcleo y a los administradores de la línea media que controlan y gestionan las diversas operaciones. Esta mirada nos permite reconocer la **agencia de los sujetos** como un elemento a contemplar en los análisis de viabilidad para llevar adelante el diseño e implementación de planes, programas o proyectos.

Es aquí donde entra en escena la planificación como herramienta que permite generar condiciones de viabilidad para las operaciones indispensables y deseables, para avanzar de manera sólida y coordinada sobre los procesos de producción externa, sin los cuales desaparece el sentido organizacional. Además, es por su vocación de evaluación y reflexión permanente en torno a los procesos que el área de planificación se adjudica la responsabilidad de pensar los desafíos que una gestión enfrenta en su devenir cotidiano.

En el siguiente apartado realizaremos un breve recorrido que permita comprender el contexto de surgimiento de la DPdP en el Ministerio y las problemáticas que dieron paso a sus primeras agendas de gestión.

### **Las dos crisis: contexto del Ministerio en 2019-2020 y surgimiento de la Dirección de Planificación**

En diciembre de 2019, la actual gestión asumía la conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en un contexto signado por dos crisis -una de índole interna y otra externa- que, agravadas mutuamente, constituyeron un panorama sin precedentes en la historia del organismo y requirieron el desarrollo rápido y eficaz de medidas que amortiguaran las potenciales consecuencias de estos sucesos.

En primer lugar, una situación institucional crítica en el Servicio Penitenciario Bonaerense, que atravesaba la sobrepoblación carcelaria más alta en su historia, un severo deterioro edilicio y una ineludible emergencia alimentaria y sanitaria de las personas privadas de su libertad. Según datos del Anuario de Gestión 2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Informe para la Comisión Bicameral de Fiscalización y Seguimiento de la Gestión, la provincia de Buenos Aires registraba la sobrepoblación carcelaria más grande de su historia, con un total de 48.565 personas privadas de su libertad alojadas en un sistema dotado de 24.100 plazas con una capacidad adaptada de hasta 31.281 plazas. Es decir, el doble de privados de libertad de los que podía contener el sistema penitenciario y un déficit de plazas superior a las 20.000.



Es importante señalar que este aumento exponencial de la población carcelaria no respondía a una mayor o más eficiente aplicación del sistema de justicia, sino a una política de prisionalización y encarcelamiento de los acusados -independientemente de la naturaleza del delito- aún en procesos jurídicos sin condena firme. Los resultados de esta política no implicaron una disminución de la reincidencia o un nivel de conflictividad menor, sino que por el contrario recrudecieron las condiciones de vida en contexto de encierro. Además, sobreexigieron la labor penitenciaria, que se vio replegada mayormente a su función asegurativa en detrimento de su misión asistencial y tratamental para la reinserción social.

Y en segundo lugar, la pandemia de COVID-19 llegó al país en marzo de 2020 y el subsiguiente aislamiento social, obligaron a los Estados y sus organismos a tomar medidas de emergencia con el objetivo de prevenir los contagios y disminuir los fallecimientos, a la par que impactó profundamente en todos los niveles de interacción y vinculación humana, no escapando de ello los procedimientos y modos de organización de las instituciones estatales.

La crisis por sobrepoblación de las unidades penitenciarias, agravada por la pandemia, tomó un vuelco aún más trágico y vertiginoso cuando las tasas de hacinamiento se tradujeron en la dificultad para llevar adelante políticas de aislamiento social eficaces que redujeran los contagios y las muertes hacia el interior de los establecimientos. En este sentido, la implementación de las políticas de sanidad a nivel nacional no pudieron trasladarse a las unidades penitenciarias, teniendo que encontrar nuevas alternativas situadas en la realidad carcelaria.

El área de planificación realiza sus primeras intervenciones en este contexto. A esta altura, el Ministerio ya había desarrollado instancias de articulación con diferentes actores internos y externos ante la medida de fuerza llevada adelante por privados de su libertad en los días previos y posteriores a la asunción. Además, había iniciado la planificación y desarrollo temprano del Plan de Infraestructura Penitenciaria, destinado a la construcción, remodelación y/o ampliación de unidades penitenciarias y alcaidías en toda la provincia.

La Dirección Provincial de Planificación fue incorporada a la estructura orgánico-funcional del Ministerio desde el momento inicial de la gestión, con la publicación en el Boletín Oficial del expediente N° EX-2020-1280605-GDEBA-DLDPRLMJGP, aprobado a través del Decreto 37/2020, el 29 de Enero del año 2020. Es importante destacar que la planificación siempre integra las operaciones realizadas en el marco de cualquier instancia de gestión de políticas públicas, esté el área institucionalizada o no. No obstante, el derrotero de sucesos que tuvieron lugar en los primeros días desde la llegada de la actual gestión puso en relieve la creciente demanda por un equipo de trabajo especializado en planificación, que tuviese entre



sus funciones coordinar las actividades de las distintas áreas del Ministerio para el cumplimiento de las políticas públicas y objetivos propuestos y asistir técnicamente en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos.

Creemos que este es un momento oportuno para 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 del ápice estratégico. Planificación, entonces, se desenvuelve en esa zona gris entre los tiempos burocráticos y políticos, entre los procedimientos administrativos y la agenda de demandas de la gestión.

### **La apuesta por un modelo de Planificación Estratégica Situacional**

La Dirección Provincial de Planificación, desde sus primeras intervenciones a principios del 2020, adoptó un claro posicionamiento político y unos modos de orientar sus procesos de gestión vinculados al modelo de Planificación Estratégica Situacional (en adelante, PES) de Carlos Matus. La obra del economista chileno se caracteriza en oposición al difundido paradigma de la planificación normativa, que supone una realidad estática, con un actor que planifica y dirige sobre situaciones objetivas, en función de problemas definidos y explicados unicausalmente. El modelo PES fue concebido especialmente para los problemas del ámbito de lo público, siendo especialmente aplicable en organismos estatales.

Desde el punto de vista conceptual, Matus caracteriza a las organizaciones públicas como “un dispositivo de producción de bienes, servicios y regulaciones que se realiza dentro de fronteras institucionales bien definidas, mediante procesos de producción y negociación” (1997, 126). El modelo PES propone que toda intervención que quiera ser considerada como estratégica y planificada, deberá partir de un análisis de los problemas y la definición de la estrategia será posible en función del control de las distintas variables que se encuentran presentes en la situación analizada.

Los aportes que incorpora la PES en los procesos de gestión de políticas públicas pueden sintetizarse en cinco grandes ejes:

- a) No concibe una única explicación objetiva sobre la realidad, ya que la misma dependerá de distintos intereses, visiones, creencias e ideología. En otras palabras, la concepción sobre la realidad dependerá del posicionamiento de la fuerza social que la explique.

- b) En relación a lo anterior, queda claro que incorpora el factor humano y las subjetividades de los actores involucrados en los procesos.
- c) Analiza los problemas desde su complejidad, intentando incorporar las múltiples variables que inciden en ellos. El punto de partida o “situación inicial” se compone de uno o más problemas expresados en un análisis situacional de interés para el actor que desea transformar la realidad, y se arma de estrategias para encaminar estas dificultades hacia la dirección meta o “situación objetivo”. Esta situación objetivo representa el punto de llegada, el horizonte utópico de la estrategia, la imagen objetivo a alcanzar.
- d) No se aborda bajo el concepto de etapas, como en la planificación tradicional, sino de momentos, entendidos como la instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura que recorre todo un proceso sin partida ni llegada específica. En ese sentido, no se construye con plazos estancos ni fases aisladas entre sí.

Los principios del modelo PES orientaron las acciones de la DPdP desde sus inicios. Entendiendo la importancia de reconocer a los actores involucrados en los procesos de gestión -con sus dinámicas, particularidades e intereses- fue que el primer trabajo realizado por el equipo consistió en la identificación de las distintas áreas y dependencias del Ministerio acorde a las características propias de sus misiones sustantivas y de las particularidades de su identidad organizacional, independientemente del lugar ocupado en la estructura orgánico-funcional. A su vez, se estableció un diálogo con referentes de cada área, priorizando los perfiles que tuviesen conocimientos sobre planificación.

Fue posible ver, entonces, que hacia el interior de cada espacio de trabajo del Ministerio se reproducen en su propia escala los componentes del modelo organizacional de Mintzberg. Dentro de las dependencias, incluso al interior de cada enclave territorial del Ministerio a lo largo de la provincia (como pueden ser las Unidades Penitenciarias, los Centro de Asistencia a la Víctima y Acceso a la Justicia, las sedes del Patronato de Liberados) se encontraron núcleos operativos de agentes y personal gubernamental abocados a la producción externa o interna y se reconocieron actores clave en la toma de decisiones y motores de transformación y adaptación institucional por fuera de las cúpulas jerárquicas o el ápice estratégico. Entre los y las trabajadores que conforman los cuerpos técnicos ‘estables’ surgen figuras referentes que al acumular capital social o antigüedad dentro de la institución superan en su capacidad de influencia sobre los modos de trabajo a los cuadros jerárquicos de orden político.

La heterogeneidad y complejidad descrita tiene sus consecuencias directas sobre la capacidad efectiva de la organización.

Como es señalado en el Informe Anual de Gestión 2020 sobre la situación recibida a Diciembre del 2019, la ausencia de una política criminal direccionada en función de objetivos estratégicos del Ministerio de Justicia que orientara la reacción penal provocó “una distribución ineficiente de sus recursos” e impactó en consecuencia en el escenario de crisis previamente descrito a través del abuso del encierro preventivo y de la pena de prisión para delitos leves y sin violencia. Detener la reproducción de estas dos medidas desproporcionadas demandó la aplicación de soluciones alternativas, innovadoras.

Como parte del primer año cumpliendo funciones en la DPdP se llevó adelante un relevamiento de todas las líneas de trabajo vigentes en el Ministerio de cara a la producción de un **Plan Estratégico**. Esta política tuvo por objetivo promover un proceso de cooperación, asesoramiento y asistencia, en función de fortalecer los procesos de gestión y las capacidades estatales existentes, de cara a construir un sistema de planificación integral que contemple los niveles estratégico y operativo de la totalidad del Ministerio.

El equipo que participó en el diseño y elaboración del plan provenía 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. Para el desarrollo del Plan Estratégico se llevaron adelante mesas de trabajo entre el equipo y referentes de las distintas áreas. Estos encuentros, en primer lugar, se realizaron con las autoridades de cada subsecretaría en conjunto con Jefatura de Gabinete. Posteriormente, cada subsecretario/a designó un responsable con conocimientos en planificación o con posibilidad de generar articulaciones hacia el interior de cada subsecretaría y/o dirección. En total se gestaron 22 equipos de trabajo.

El trabajo se realizó de forma colaborativa y situada, construyendo desafíos estratégicos para cada área y resultados proyectados en los cuatro años de mandato. Esto último implicó un gran desafío para los equipos, ya que los llevó a construir su situación objetivo y proyectar una serie de acciones para el período 2019-2023 a partir de hitos concretos y no desde el lenguaje abstracto de los horizontes políticos.

En este punto, el aporte del modelo de PES es la construcción colectiva de caminos críticos al servicio de las distintas áreas y junto a ellas, y no la disposición de las áreas al servicio de caminos críticos estáticos, pensados e implementados de forma externa. También, una complejización de lo que implica el concepto de viabilidad. Matus reconoce que, desde el punto de vista de los recursos que consumen, las operaciones pueden poseer distintos niveles de viabilidad política, económica, cognitiva u organizativa.

Retomando los principios de la PES, es importante entender a estas instancias como un

primer análisis situacional de las realidades subjetivas del Ministerio que permitieron el desarrollo de la propuesta inicial, pero sin perder de vista que la realidad es dinámica, compleja y en constante movimiento. En ese sentido, el proceso de diseño del plan y su posterior implementación debieron ser lo suficientemente adaptables para posibilitar la incorporación de nuevas acciones o políticas impulsadas por transformaciones en el escenario. La pandemia y el aislamiento, por ejemplo, pueden pensarse como variables inesperadas que atravesaron gran parte del proceso y, paralelamente, condicionaron el contenido del propio plan.

En tanto producto, el Plan Estratégico se constituyó como una herramienta de gran utilidad para los equipos de trabajo, que pudieron diagramar su producción interna y/o externa en función de sus orientaciones. Pero a su vez, en tanto proceso, significó para la DPdP una oportunidad para conocer intrínsecamente al Ministerio, sus particularidades y modos de funcionamiento, en tanto organización compleja y dinámica. También, a obtener una primera aproximación a las condiciones de viabilidad de las distintas operaciones posibles. De este modo, fue posible identificar, por un lado, referentes e informantes clave de cada área, y por el otro una serie de problemáticas comunes que atravesaban a toda la estructura: un panorama de abordajes fragmentados, inconstantes en el tiempo, sin articulación entre sí de las mismas problemáticas por parte distintas dependencias, la superposición de acciones, redundancia en el uso de recursos y solapamiento del trabajo con los mismos actores vulnerables, la invisibilización de otras posibles poblaciones destinatarias y por lo tanto la vacancia de iniciativas necesarias para reparar las desigualdades sufridas.

Pudimos acercarnos a las tensiones y desafíos que implican para los equipos de trabajo sostener el funcionamiento cotidiano de sus áreas y garantizar su rol sustantivo, generando transformaciones de sus espacios, en sus estrategias, para adecuar las actividades realizadas a las necesidades específicas y los problemas situados a los que se enfrentan no como profesionales autónomos sino como agentes del Estado provincial y garantes de sus atribuciones. El contacto del equipo con cada área para indagar en estas tensiones generó a su vez una interpelación de los actores, quienes pudieron también transmitir sus demandas al equipo de planificación, exigiendo que se reconociera la larga y continua trayectoria de los procesos desarrollados. Más allá de los cambios de gestión y de las autoridades, cada equipo aportó sus aprendizajes, sus acciones efectivas, las consecuencias de aquellas respuestas ya ensayadas, etcétera. Esta retroalimentación mejoró la calidad del producto final del Plan Estratégico. En aquellos espacios donde se contaba con un equipo que, de manera formal o no, cumpliera un rol análogo a una planificación integral y con una mirada amplia de los

procesos del área, se reconoció una posibilidad mayor de abstracción y sistematización sobre las prácticas desarrolladas.

Esta dinámica evidenció nuevamente las distancias existentes entre las agendas tecno-políticas planteadas desde el ápice estratégico de las organizaciones y las agendas de los trabajadores en calidad de actores sociales y territoriales donde estas políticas públicas son implementadas y llevadas adelante.

### **Modelos de Planificación en la administración pública provincial**

Tanto la elaboración del Plan Estratégico como el conjunto de las labores llevadas adelante por el área hasta la actualidad -asistencias técnicas, actualización de la información de valor producida por el Ministerio, la producción de indicadores de progreso, la elaboración de informes que sintetizan dicha información para organismos externos- evidencian las tensiones, la fricción inherente a la coexistencia entre un paradigma de planificación tradicional o normativa, sedimentado y naturalizado al interior de los equipos que conforman la administración pública provincial, y las apuestas innovadoras en la materia como, en nuestro caso, el enfoque PES.

Es en estos procesos micro organizativos (en términos de Matus) donde surgen tensiones entre ambas lógicas, como la pulseada entre la definición de plazos estáticos o la construcción de momentos interrelacionados y sujetos a variables externas propio del PES, el trabajo atomizado por sectores o la articulación interáreas, y la tendencia normativa de simplificar la realidad a través de la sintetización en breves planillas de auditoría contra una perspectiva que no sólo reconoce la complejidad de los procesos sino que enriquece sus análisis con ella, no viviendo como una falencia o limitación el hecho de no poder abarcar la totalidad de la realidad en un esquema reduccionista.

La dificultad que supone para la DPdP profundizar en la deconstrucción de estos modelos, tan enraizados en la administración, atraviesa todas las interacciones con otros actores del Ministerio: desde las autoridades del ápice estratégico, que solicitan y demandan al área productos pensados desde la lógica normativa, hasta los procesos de formación interna y capacitación de los núcleos de operaciones de las distintas áreas en la PES.

¿Será este un elemento permanente para todas las áreas de Planificación, independientemente de la perspectiva teórica que sustenta su accionar? ¿Será el destino de Planificación navegar entre la necesidad de sintetizar la realidad en esquemas que la simplifiquen para poder operar sobre ella y la decisión política de incorporar la mayor cantidad posible de variables para

producir diagnósticos de valor, necesarios para la intervención sobre la realidad? ¿Es inevitable la confrontación con esta ambivalencia, a riesgo de generar productos insuficientes o un aporte intangible, incapaz de plasmarse en lo concreto?

Por supuesto que esta es una incógnita común para todas las empresas que se propongan el análisis de la realidad social, y por lo tanto un punto de encuentro entre las lógicas de trabajo académico y de gestión estatal. Es por eso que desde la DPdP creemos que es necesario un diálogo entre las prácticas, la teoría y la reflexión académica situada en los procesos de gestión de lo público. En particular nos interesa entablar estos diálogos en las universidades públicas, porque las reconocemos como las instancias del Sistema Técnico-Científico argentino donde, por excelencia, surgen actores y recursos críticos para la capacidad de gobierno en democracia, como son los futuros cuadros de las organizaciones gubernamentales.

Convive entonces un interés de naturaleza académica (de contextualizar estas experiencias en el marco de procesos sociales más amplios, de visualizar las ideas y los sentidos que informan de manera a veces inadvertida la toma de decisiones al interior de los despachos o en los núcleos operativos) que se retroalimenta de la sistematización de las experiencias por parte de los equipos de planificación. Es en los resultados de esta dinámica es donde vemos un enorme potencial de producción de conocimiento de valor que abone a los objetivos de inclusión social de las políticas públicas.

Allí radica, entonces, nuestro interés por extender los horizontes de la Investigación-Gestión en nuestro país. Para definir a la I+G nos remitimos nuevamente a lo desarrollado por parte de Bonicatto (2019, 89) donde se la caracteriza como “el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el período temporal en el cual el equipo es responsable”.

Finalmente, el objetivo es crear lazos institucionales pero también personales de colaboración recíproca para fortalecer el proceso de gestión en los campos académico, científico y cultural.

### **Algunas consideraciones finales**

La actual gestión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió en un contexto adverso y signado por la incertidumbre. Problemáticas estructurales de un sistema penitenciario colapsado y una pandemia de alcances impensados constituyeron un gran

desafío para quienes, desde el Estado, tuvieron la tarea de gestionar el caos y trazar el camino para el diseño e implementación de políticas públicas con impacto social.

Aún en ese contexto, la DPdP llevó adelante acciones que permitieron conocer íntimamente las condiciones de posibilidad del Ministerio y sus modos de funcionamiento, estableciendo un diálogo directo y recíproco con actores clave. Las demandas expresadas y las problemáticas vigentes pudieron ser recuperadas en una instancia de fortalecimiento del propio Ministerio y de la gestión en sí misma.

En este sentido, creemos que el aporte central que pudo y puede realizar el área de Planificación se encuentra en perfeccionar las herramientas de análisis y diagnóstico de cara a la elaboración de estrategias interdisciplinarias de intervención con una perspectiva más amplia, que contemple a toda la organización y sus dinámicas concretas. Es capital para esta Dirección la profundización de líneas de incidencia estratégica y el fortalecimiento de la capacidad de gestión instalada en los equipos que perduran dentro de las instituciones, ambas prioridades traducidas en proyectos concretos y no sólo dispositivos conceptuales.

En términos de los aportes de la PES en contraste y diálogo con otros acercamientos a la planificación más tradicionales o normativos, creemos que éstos pueden apreciarse a la luz de los acontecimientos producidos al interior del Ministerio a raíz de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

Pocas habilidades de gestión fueron tan interpeladas por el contexto pandémico como las herramientas de planificación en un escenario donde el ejercicio de prognosis se vio, como mínimo, imposibilitado. El encuentro entre la Dirección de Planificación con las áreas se constituyó entonces como un espacio fértil de redefiniciones creativas, producto del intercambio de problemas y de la retroalimentación con referentes, en tres puntos.

El primero, es que fue la lógica situacional propia del modelo PES la que determinó la inclusión de nuevas variables y dimensiones en la construcción de diagnósticos y planes, tales como la divergencia de tiempo, la singularidad del territorio, los objetivos políticos y los tiempos burocráticos de la gestión de recursos como lógicas en tensión, la voz de los destinatarios de la política, etcétera.

El segundo, como espacio para construir conocimiento situado e insumos eficaces para los diagnósticos sobre la realidad provincial y abonar a las formas informadas de actuar frente a problemáticas similares a futuro.

Por último, para repensar este Ministerio desde su interior de la mano de los y las referentes clave que representan al heterogéneo entramado de la organización, aún si esta apuesta política implica una pérdida en distancia epistemológica.



Siendo la conflictividad constituyente al hecho social, este proceso no se desarrolló sin tensiones. El Plan Estratégico, la gran apuesta de la Dirección, partía con la situación objetivo de acompañar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, desde una serie de objetivos que construían el perfil deseado para la gestión. Esa planificación apuntaba a recuperar la complejidad y “salir de la planilla”, realizar una transición de los indicadores numéricos de actualización periódica hacia indicadores cualitativos y cuantitativos contruídos de manera colectiva, del trabajo estático a aquel que constantemente se ve modificado por las cambiantes predicciones del futuro para manipular el escenario presente en consecuencia. Pero las condiciones propias de la organización llevaron a una pérdida de viabilidad del PE hacia un modelo de tareas más normativo para el área, donde se fragmentaron las políticas a partir de recuperar dos medidas de mayor área de influencia: el Plan de Infraestructura Penitenciaria y el seguimiento de lo alcanzado por el Plan Provincial “Mi escritura, mi casa”. Se persiguen indicadores cuantitativos, estáticos, en cuya elaboración no participaron ni los actores de su implementación ni los destinatarios, en procesos divorciados del *policy making*.

Como bien es señalado en Bonicatto, Moratti, Iparraguirre, Bermúdez y Calvo (2016), “el patrón de funcionamiento de las instituciones democráticas no asegura *per se* la inclusión social y política, ni el fortalecimiento y la profundización de los derechos humanos y sociales”. Son la participación plural en la toma de decisiones a través de la generación de canales institucionales de participación y representación más eficaces, y el ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía de sus derechos políticos, sociales e individuales los procesos que generan **condiciones de viabilidad**, de **capacidad instalada** y autonomía dentro de las organizaciones para canalizar esas interacciones conflictivas.

## **Bibliografía**

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 N<sup>o</sup>1 a la N<sup>o</sup>5. 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*. 1<sup>o</sup> 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.

Matus, Carlos. *Adiós, señor presidente*. 5. ed. Colección Planificación y Políticas Públicas. 1987. Reimpresión, Buenos Aires: Ed. de la UNLa, 2014.

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>.