

Producir conocimiento desde el Estado. Reflexiones en torno al Observatorio de Acceso a la Justicia

María Gabriela Córdoba

Observatorio de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / Universidad Nacional de La Plata, Argentina

María Alejandra Astorga

Observatorio de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Mariana Sorgentini

Observatorio de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen

Este trabajo se enmarca en el Observatorio de Acceso a la Justicia, dependiente de la Dirección de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Esta Dirección Provincial es responsable de llevar adelante tres políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a derechos de personas en situación de vulnerabilidad: Acceso a la Justicia, Asistencia a la Víctima y Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata. El Observatorio, como espacio interdisciplinario, tiene por objetivo recopilar y sistematizar datos para la producción y divulgación de conocimiento sobre estas políticas públicas. Constituye una herramienta de gestión de significación política que permite tener información de la situación, como así también medir cómo y en qué medida se intervino sobre los problemas que motivaron la acción estatal. En este artículo presentamos el recorrido y las discusiones situadas en nuestra tarea como equipo de coordinación y trabajo en el Observatorio, en torno a la formulación de indicadores de acceso a la justicia y derechos sociales para aportar criterios y marcos institucionales comunes en las políticas públicas, y propiciar el diálogo con definiciones políticas en materia de derechos.

Palabras clave: acceso a la justicia; políticas públicas; transversalización de género.

Abstract

This work is part of the Access to Justice Observatory, under the Directorate of Access to Justice and Victim Assistance of the Ministry of Justice and Human Rights of the Province of Buenos Aires. This Provincial Directorate is responsible for

implementing three public policies aimed at ensuring access to rights for people in vulnerable situations: Access to Justice, Victim Assistance, and Rescue and Support for Persons Affected by Human Trafficking. The Observatory, as an interdisciplinary space, aims to collect and systematize data for the production and dissemination of knowledge about these public policies. It constitutes a tool for managing political significance that allows obtaining information about the situation, as well as measuring how and to what extent intervention occurred on the problems that prompted state action. In this work, we present the journey and discussions situated in our role as a coordination and work team in the Observatory, around the formulation of indicators for access to justice and social rights to provide criteria and common institutional frameworks in public policies and to promote dialogue with political definitions in the field of rights.

Keywords: access to justice; public policies; gender mainstreaming.

Resumo

Este trabalho está inserido no Observatório de Acesso à Justiça, vinculado à Direção de Acesso à Justiça e Assistência à Vítima do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Província de Buenos Aires. Essa Direção Provincial é responsável por conduzir três políticas públicas voltadas para garantir o acesso a direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade: Acesso à Justiça, Assistência à Vítima e Resgate e Acompanhamento de Pessoas Afetadas pelo Crime de Tráfico Humano. O Observatório, enquanto espaço interdisciplinar, tem como objetivo coletar e sistematizar dados para a produção e disseminação de conhecimento sobre essas políticas públicas. Constitui uma ferramenta de gestão de significado político que permite obter informações sobre a situação, além de medir como e em que medida a intervenção nos problemas que motivaram a ação estatal ocorreu. Neste trabalho, apresentamos a trajetória e as discussões situadas em nossa função como equipe de coordenação e trabalho no Observatório, em torno da formulação de indicadores de acesso à justiça e direitos sociais para fornecer critérios e estruturas institucionais comuns nas políticas públicas, e promover o diálogo com definições políticas em matéria de direitos.

Palavras-chave: acesso à justiça; políticas públicas; transversalização de gênero.

Introducción

La Dirección Provincial de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima es responsable de llevar adelante tres políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a derechos de personas en situación de vulnerabilidad: Acceso a la Justicia,

Asistencia a la Víctima y Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata.

El acceso a la justicia es un derecho fundamental en tanto proporciona contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de otros derechos. En este sentido, puede ser considerado como un “derecho bisagra” ya que permite dar efectividad a los distintos derechos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En consonancia con los lineamientos anteriores, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJUS) buscan eliminar las barreras económicas, sociales y culturales que dificultan el acceso a derechos de los sectores más vulnerables de la Provincia de Buenos Aires. Se ocupan de problemáticas habitacionales, situaciones de violencia por razones de género, seguridad social, derechos laborales, derechos de familia, acceso a documentación, a la salud, a la educación, a la jurisdicción, entre otras. Por su parte, los CAJUS en contexto de encierro¹ brindan asesoramiento, promueven estrategias de vinculación comunitaria, acompañamiento, asistencia psicosocial y jurídica a las personas privadas de la libertad y a quienes trabajan en las distintas unidades penitenciarias. Estos equipos especializados en trabajo en cárceles a través de talleres de reflexión, abordan diferentes temáticas, entre las cuales podemos mencionar: violencias por razones de género, resolución pacífica de conflictos, pautas de convivencia, consumos problemáticos, paternidades/maternidades, dificultades del ejercicio parental desde el encierro, talleres de formación, entre otras.

En tanto que los Centro de Protección de los Derechos de la Víctima (CPV) son dispositivos de acompañamiento integral orientados a la promoción, protección y restitución de los derechos de las víctimas de delitos en el territorio de la provincia de Buenos Aires. La Dirección Provincial de de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima cuenta con 30 CAJUS, que llevan adelante las políticas de asistencia a la víctima y de acceso a la justicia, a excepción de la Sede Central situada en la ciudad de La Plata en donde ambas políticas se implementan en dispositivos de manera independiente. La población destinataria son víctimas de delitos mayores de edad y/o sus familiares dentro de la provincia de Buenos Aires. Cuando las víctimas son niños, niñas y/o adolescentes, el acompañamiento se realiza con la persona adulta responsable y se coordinan acciones con el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia.

Estos dispositivos tienen como objetivo contribuir al fortalecimiento de las víctimas y su entorno familiar con el fin de reducir las secuelas de los daños que emergen del hecho delictivo. A su vez, apuntan a propiciar la autonomía en el proceso reparatorio y a evitar la revictimización durante el trámite judicial. En tal sentido, las intervenciones requieren de estrategias de abordaje integral y un trabajo interdisciplinario que no se limita al proceso judicial. Para lograrlo, los equipos

¹ Estos dispositivos funcionan desde el año 2020 en 11 Unidades Penitenciarias de la Provincia de Buenos Aires con equipos interdisciplinarios que capitalizan la experiencia y el recorrido realizado por el Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles que funcionó entre los años 2010-2020.

trabajan articuladamente con organismos municipales, provinciales, nacionales y con organizaciones de la sociedad civil. En términos generales, las consultas que recibe un CPV requieren de una intervención compleja y sostenida en el tiempo de la cual participan varias instituciones a partir de la articulación con organismos externos. A partir del primer acercamiento, se toma contacto con la persona que presenta un problema, dificultad o necesidad en el ejercicio de un derecho, y allí recibe un asesoramiento inicial, para luego brindar información y ofrecer posibles formas de abordaje o resolución. Por su parte, la asistencia implica la realización de gestiones directas para resolver un conflicto. En este sentido, las consultas por lo general comienzan con una intervención de asesoramiento y luego pueden dar lugar a otras intervenciones de asistencia y acompañamiento (Córdoba, Ilafolla, 2022).

El Programa de Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata asiste y acompaña a personas mayores de edad víctimas del delito de trata y/o explotación laboral y/o sexual. Lleva adelante procesos reparatorios y de acceso a derechos que permiten la construcción de proyectos de vida con autonomía, por fuera de los circuitos de explotación. Los equipos interdisciplinarios desarrollan procedimientos de intervención integral en intercambio con la víctima, propiciando el fortalecimiento de las condiciones materiales de vida y la construcción de una nueva subjetividad.

Por su parte, el Observatorio de Acceso a la Justicia² -dependiente de la misma Dirección- se encarga de monitorear y evaluar las tres políticas públicas mencionadas. Teniendo dicho marco como sustento, trataremos de arrojar luz sobre el recorrido y las discusiones situadas en nuestra tarea como equipo de coordinación y trabajo en el Observatorio, en torno a la formulación de indicadores de acceso a la justicia y derechos sociales para aportar criterios y marcos institucionales comunes en las políticas públicas y propiciar el diálogo con definiciones políticas en materia de derechos.

A continuación presentamos el objetivo de los observatorios en el marco de las políticas públicas. En el apartado siguiente realizamos un recorrido del contexto histórico y social de la conformación del Observatorio de Acceso a la Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Luego problematizamos la política pública a partir de poner en discusión la construcción de variables y dimensiones, la importancia de la información pública de datos y la democratización del conocimiento, y dejamos presentadas en este marco las líneas de trabajo del Observatorio. Por último, quedan planteadas algunas reflexiones finales que buscan contribuir a nuevas lógicas de discusión, interrogantes e inquietudes vinculadas a la producción, sistematización y difusión de datos.

Los observatorios como significatividad política

Hay muchos modos de elaborar conocimiento acerca de las cuestiones públicas, esas modalidades son dependientes de los actores que los generan, de los campos

² Resolución ministerial 1673/2021.

donde se producen, circulan y legitiman (Camou, 2023). Producir conocimiento al interior del Estado reviste suma importancia para poder asegurar políticas informadas y basadas en evidencia empírica. En este sentido, advertimos que es vital el fortalecimiento de estas iniciativas de producción de conocimiento al interior del Estado, a partir de estrategias de co-construcción de información, pensando a los actores que la llevan delante y la implementan como un sector que puede aportar mediante la identificación, sistematización y el análisis de las traducciones prácticas de la producción de conocimiento.

La provincia de Buenos Aires tiene características por las cuales resulta imprescindible contar con un Estado fuerte, ágil y con un servicio civil competente, capaz de resolver las crecientes demandas de la población con mayor vulnerabilidad social en grandes zonas de la Provincia. Esta vulnerabilidad está asociada a procesos de segregación espacial y fragmentación del espacio público urbano, con carencias de acceso a servicios públicos de calidad, como la salud y educación en especial, y otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo, como el hábitat, vivienda, saneamiento, beneficios sociales, etc.

En ese contexto, se busca revalorizar el concepto de capacidades estatales, las que pueden definirse como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004: 8). Estas capacidades estatales se materializan especialmente en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas y condicionan el sentido, la validez y la efectividad del acceso a derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos.

En cada momento histórico, las políticas públicas construyen determinadas identidades colectivas y, al mismo tiempo, legitiman determinadas demandas de colectivos como temas de interés público y no otras. En consonancia con lo expresado también es interesante retomar la perspectiva de Anzorena (2013), que interpreta que la acción pública estatal no es un espacio estático con reglas rígidas de intervención, sino que está marcado por fronteras móviles que se modifican constantemente. Por ese motivo es de vital importancia promover y afianzar espacios de producción de conocimiento al interior de las diferentes áreas del Estado para dar cuenta de su especificidad y de su capacidad para reflexionar sobre las acciones que lleva adelante. Se trata de un proceso de retroalimentación que contribuye al fortalecimiento de las políticas públicas. Esta premisa busca romper con la visión tradicional que ubica al ámbito universitario como el único espacio legítimo de producción de conocimiento desde el cual se efectuaría una “transferencia” de conocimientos hacia el campo social y de las políticas (hay alguien que “sabe” y vierte su saber a quienes “no saben”) (Camou, Pagani, 2017).

La vinculación entre la producción del conocimiento especializado y la toma de decisiones en políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires evidencia escasa vinculación de los estudios de observatorios a nivel del sector público, pero es un campo en crecimiento y desarrollo, con pocas pero valiosas contribuciones y retos

por afrontar para fortalecer la relación entre la producción de conocimiento, seguimiento, evaluación y la formulación de políticas públicas en la región.

La Organización de Estados Americanos destaca la importancia de los Observatorios de Políticas Públicas (OAS, 2015), definiéndolos como un sistema especializado en la generación, organización y suministro de información relevante en áreas específicas de interés para los responsables de la toma de decisiones en el ámbito público. Alavés (2007) sostiene que los observatorios de políticas públicas constituyen una categoría específica de instituciones dedicadas a observar, analizar y abordar una amplia gama de temas relacionados con políticas públicas, y destaca que estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la generación de conocimiento en su campo de acción. Para el autor, sus funciones principales incluyen:

- Observación y análisis: Los observatorios monitorean de cerca los problemas y las ideas que dan origen a las políticas públicas. Esto implica la recopilación de datos, el análisis de tendencias y la evaluación de impacto de políticas previas. Su objetivo es comprender a fondo los desafíos y las oportunidades en una determinada área temática.
- Diseño y gestión de políticas: Participan en la formulación y el diseño de políticas públicas, ofreciendo recomendaciones basadas en evidencia. También pueden involucrarse en el seguimiento y la evaluación de la implementación de estas políticas.
- Difusión de información: Proporcionan datos, investigaciones y análisis que pueden ser utilizados por responsables de la toma de decisiones, académicos, profesionales y el público en general.
- Capacitación y asesoramiento: Ofrecen programas de capacitación y asesoramiento técnico a quienes trabajan en el campo de las políticas públicas. Esto contribuye a mejorar la capacidad de los actores involucrados en la toma de decisiones.
- Evaluación y desarrollo de proyectos: Evalúan el impacto de políticas y programas públicos, lo que permite ajustar y mejorar las iniciativas gubernamentales. También pueden participar en la formulación y desarrollo de proyectos relacionados con políticas públicas.
- Actuación en diferentes ámbitos: Los observatorios pueden operar a nivel local, nacional o regional, y pueden ser unidades autónomas o parte de redes más amplias.
- Contribución al debate público: Los observatorios desempeñan un papel importante en el debate público sobre políticas públicas. Pueden servir como mediadores entre los formuladores de políticas, los expertos y la comunidad en general.
- Observación científica: Otros observatorios se centran en la observación científica de las políticas, realizando investigaciones rigurosas y análisis académicos.

En resumen, los observatorios de políticas públicas desempeñan un papel crucial en la promoción de políticas basadas en evidencia, en la generación de conocimiento y en la mejora de la calidad de las decisiones públicas. Su enfoque y alcance pueden variar significativamente, pero todos tienen en común su contribución al proceso de toma de decisiones en el ámbito gubernamental.

Creación del Observatorio de Acceso a la Justicia

En el año 2020 se crea la Dirección de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Desde entonces se comienzan a desplegar las bases de lo que sería la ejecución de una política pública de gran importancia en el contexto de la irrupción del estado de emergencia producto de la pandemia COVID-19, de estrecho contacto con la población en territorio, en un momento en el que numerosos organismos debieron disminuir su atención a fin de evitar la propagación del virus.

El 15 de marzo de 2020 se anunció en la Argentina el comienzo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Tanto el Poder Ejecutivo Nacional, mediante un decreto de necesidad y urgencia (DNU N° 260/20), como la provincia de Buenos Aires, con el Decreto N° 132/20, declararon el estado de emergencia sanitaria y se ordenó a las jurisdicciones respectivas a ejecutar todas las medidas necesarias para atender la emergencia y evitar la propagación del virus. A partir de allí, se sucedieron estadíos de una cuarentena que implicó restricciones de distinta índole, como las limitaciones a la circulación, la suspensión de actividades y el cierre de las fronteras (Córdoba et al.; 2022). La situación emergente introdujo cambios en ese panorama que agravaron la desigualdad y las posibilidades de acceso a la justicia de los sectores más vulnerables del Estado subnacional.

En el mes de abril del 2020, la provincia de Buenos Aires determinó que el personal dependiente de la Dirección de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima sean considerados/as trabajadores/as esenciales. Como contracara a esto, la mayor parte de los organismos públicos provinciales -por las restricciones impuestas- limitaron su cercanía con la ciudadanía o cesaron sus tareas en la implementación de las políticas públicas.

La aparición de un nuevo escenario impuesto por el COVID-19 impactó y transformó todos los aspectos de la vida, en particular las interacciones sociales y los ámbitos educativos y laborales. La forma de trabajar se vió afectada y generó, en este sentido, un nuevo paradigma que obligó a los organismos públicos a implantar sistemas de teletrabajo y modificar los usos y apropiaciones de plataformas y dispositivos digitales en las personas que intervienen en la política pública. En algunos casos estos cambios se volvieron novedosos y significaron una ruptura en la organización laboral, mientras que en otros casos implicaron tanto una continuidad como una oportunidad de crear nuevos estilos de trabajo, externalizar la gestión pública, extender y profundizar su alcance territorial.

En este sentido, podemos decir que hubo una digitalización de las políticas públicas. Como punto de partida, nos posicionamos en la visión planteada por Thomas et al (2013) de entender que las tecnologías son construcciones sociales. Estas se encuentran interconectadas de forma muy compleja, constitutivas de las sociedades. La situación alienta análisis y reflexiones para explorar aspectos diversos de los cambios en curso. Ello va dando forma a un intenso debate teórico y analítico. Para Dussel y Quevedo (2010), las transformaciones actuales se vinculan a una reestructuración de lo que entendemos por información pública, a cambios de las fuentes y los criterios de verdad y los espacios autorizados y reconocidos como productores de conocimiento. Destacan que los cambios obedecen también a la apropiación de las tecnologías en los empleos públicos. En este contexto, el trabajo en esta política pública se constituye como esencial, debiendo garantizar el trabajo en el territorio y buscar los modos novedosos de sostener su presencia y contacto. Se presentan en la Dirección de Acceso a la Justicia habilitaciones brindadas por la utilización de plataformas digitales que transforman las formas de intervención jurídica y psicosocial.

A partir de una visión de conjunto, desde las tres políticas que lleva adelante la Dirección Provincial, aparece la tecnología como telón de fondo de las transformaciones en las formas de intervención y asistencia ante las solicitudes de la ciudadanía. En este sentido, se buscó centralizar vías de comunicación, generar protocolos para operar ante la adversidad de la pandemia, de modo tal que en un primer momento la prioridad fue abordar la diversidad de problemáticas que fueron surgiendo.

El escenario que planteó la pandemia posibilitó distintas apropiaciones. Desde la Dirección Provincial la centralidad estuvo en las potencialidades otorgadas por la pandemia, de manera tal que la experiencia es puesta en diálogo por los/as trabajadores/as de forma productiva y se comenzaron a implementar distintas presencialidades de los dispositivos de intervención pública.

Se ha señalado que el hilo conductor de las acciones llevadas adelante por esta Dirección es acercar las distancias físicas entre el Estado y la ciudadanía, haciendo aprehensibles los programas y beneficios que las políticas públicas otorgan, facilitando el contacto directo con las necesidades de quienes anhelan o solicitan recurrir al acceso a derechos. Por lo tanto, las estrategias se enfocan en ese puente de derechos para generar alternativas diferentes de intervención. Las distintas presencialidades se plasmaron a partir de la conformación de grupos de contención y asistencia en términos de acceso a derechos por grupos de WhatsApp en los CAJUS en Unidades Penales, por medio de videollamadas con internos/as como forma de dispositivo psicosocial de contención. También, a partir del año 2020, se habilitó la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp para realizar consultas y asistencias en CPV. Las estrategias implementadas transformaron los modos de intervención en materia técnica en cuanto a las tramas y trayectorias de abordajes de los equipos de trabajo. Se alteró y transformó en particular el tipo de problemáticas que más han requerido intervención, la asistencia y acompañamiento.

El cambio influyó en la implementación del protocolo de atención y se debieron incorporar modalidades que permitieran la utilización de plataformas digitales y nuevos dispositivos de comunicación en asistencia a víctimas. A partir del segundo semestre del 2020 se incrementó el volumen de demandas, como correlato a la difusión de los números de emergencia de la Dirección Provincial en los distintos espacios de intercambio con las mesas de diálogo de intervenciones específicas en circunstancias críticas en la provincia.

Lo cierto es que la ampliación de los medios de acercamiento entre el Estado y la ciudadanía tienen por delante un horizonte de posibilidades, que permiten y dan lugar también al afianzamiento democrático institucional.

No obstante ello, se gestó hacia el interior del organismo un trabajo colectivo que involucró tanto a profesionales de las ciencias sociales como a los propios equipos de intervención en territorio, a partir del cual se inició un proceso minucioso de estandarización de variables y dimensiones a fin de analizar las problemáticas y solicitudes abordadas por la Dirección. Ese enorme trabajo implicó estrategias creativas de continuidad en contexto de emergencia sanitaria. Dentro de estas estrategias se advirtió la necesidad de crear el Observatorio de Acceso a la Justicia, en tanto constituiría una herramienta de gestión de significación política. El relevamiento y análisis de la información, el monitoreo permanente del curso que adoptaba la implementación de estas políticas públicas, requería indefectiblemente ser entendida como una actividad sistemática, con definición previa de objetivos, metas e indicadores asociados. Todo esto permite contar con información fehaciente de la situación, como así también mensurar cómo y en qué medida se intervino sobre los problemas que motivaron la acción estatal. Implicó un proceso institucional programado, no eventual, cuyo propósito era mejorar la intervención pública. Permite conocer los resultados de las intervenciones de las políticas desarrolladas y proponer modificaciones que mejoren y afiancen el acceso a derechos y a la justicia. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con fecha el 14 de octubre de 2021, mediante RESO-2021-1673-GDEBA-MJYDHGP, creará finalmente el Observatorio de Acceso a la Justicia entendiendo que:

[...] resulta indispensable para la divulgación de las políticas de Acceso a la Justicia y Derechos que, toda la información obtenida por el citado Observatorio, sea estudiada y analizada, de forma sistemática para la elaboración de informes generales para su posterior publicación y divulgación en la sociedad” así como también “resulta propicio la articulación y cooperación entre la Dirección Provincial de Acceso a Justicia y Asistencia a la Víctima y otros organismos gubernamentales, sociales y académicos, con el objetivo de lograr intercambiar y actualizar información de manera permanente, logrando así impulsar el desarrollo de insumos esenciales para la planificación virtuosa y precisa de políticas públicas multiagenciales y focalizadas en las necesidades sociales.

A partir de entonces nos conformamos como equipo de trabajo para emprender esta tarea. En el apartado siguiente vamos a problematizar la experiencia de trabajo, entendiendo a esta política como una construcción colectiva y situada.

La experiencia puesta en diálogo: problematizar la política pública

La reflexión planteada se orienta en torno a las decisiones metodológicas tomadas por parte del Observatorio, poniendo el énfasis en la problematización de las estrategias elegidas. Por ello consideramos conveniente en la experiencia relatada pensar el camino como un recorrido que posibilita sostener los enunciados sobre los cuales nos posicionamos actualmente. Partiendo de este marco, en las páginas siguientes narraremos el proceso.

A partir de mediados del 2021 con la conformación del Observatorio de Acceso a la Justicia construimos herramientas digitales accesibles, diseñamos variables y dimensiones que fueron volcadas en formularios de Google, para luego ser procesadas y analizadas. Con este sistema se cargaron más de 40.000 solicitudes, y elaboramos informes de dominio público³. Permanentemente fuimos perfeccionando las formas de recolección de datos e implementamos capacitaciones virtuales para los equipos territoriales sobre la importancia de la sistematización de los datos y la carga. Nuestro desafío prioritario ha sido la calidad de los datos, para mejorar la calidad de la información.

De manera simultánea, desde el Observatorio hacia fines del año 2021 e inicio del año 2022 comenzamos a participar de la construcción de una herramienta informática integral para los diferentes organismos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, ajustándose a los requerimientos específicos de cada uno de ellos. A través de reuniones periódicas con la Dirección de Informática de dicho Ministerio comenzamos a programar el Sistema Integral de Solicitudes (en adelante SIS). La necesidad de establecer consensos internos -a fin de atender la singularidad de las necesidades específicas de cada área del Ministerio- demandó un tiempo prolongado.

En diciembre de 2022 iniciamos con la etapa de prueba del SIS que ofrece, además de eficiencia en la carga en su procesamiento y sistematización, la seguridad de los datos sistematizados. La seguridad es un problema integral que no debe ser abordado de manera aislada, sino pensado en términos de derechos y obligaciones del Estado. El Estado Nacional expresa el reconocimiento de ese derecho a través de la sanción de la Ley 12.475 en el año 2000⁴.

³ Informe de los 20.000 casos asistidos durante la pandemia COVID-19 (2021) e Informe 30.000 intervenciones de restitución de derechos (2022) publicados en el sitio oficial de Justicia Cercana, del Ministerio de Justicia y DDHH de la Provincia de Buenos Aires.
<https://justiciacercana.mjus.gba.gob.ar/boletines-e-informes/>.

⁴ La ley expresa que la seguridad jurídica encuentra su apoyo en la previsibilidad de las consecuencias de los actos, única garantía para asegurar que las personas no queden sujetas a la arbitrariedad del poder, sino a la aplicación de normas jurídicas previamente conocidas y emanadas de la autoridad a la cual la Constitución le confirió la atribución de dictarlas.

La transparencia en el ejercicio de la función pública es otro requerimiento social sustancial de nuestro tiempo que, al igual que el anterior, está impregnado de un fuerte contenido ético. Sobre este asunto, Piana y Amosa (2017) señalan que pensar el acceso a la información pública como derecho adquiere centralidad en las diferentes áreas responsables de la gestión pública, lo que implica necesariamente llevar adelante acciones que permitan, pero que fundamentalmente agilicen, la producción fehaciente de información y difusión a fin de garantizar este derecho.

A su vez, es importante poder establecer variables y dimensiones comunes entre diferentes dependencias gubernamentales y espacios investigativos para generar aportes conjuntos sobre problemáticas compartidas. En este sentido, en particular los datos referidos a las problemáticas de mujeres y disidencias, fueron planificados, recolectados, registrados, analizados y utilizados para proyecciones, difusión y mejora de la política pública, valiéndose de la perspectiva de género. Esto implica que durante todo el proceso del dato se han revisado y evitado todos los sesgos posibles que hasta entonces permanecían ocultos (Bercovich, Szulmajster, 2021: 6 en ONU Mujeres).

Los datos no son solo números, gráficos porcentuales y cifras, “son también palabras, historias, colores, sonidos o cualquier tipo de información que es recolectada, organizada y analizada de forma sistemática” (D’Ignazi, Klein, 2020: 24, traducción de Bercovich, Szulmajster, 2021). En una estructura social que produce y reproduce permanentemente desigualdades, la construcción de indicadores sin perspectiva de género contribuye inevitablemente a reforzar estas inequidades, pues invisibiliza situaciones de opresión y proyecta sombra sobre aspectos de la realidad perpetuando la situación de injusticia. Los sesgos de género en el relevamiento de datos y el procesamiento de información han sido objeto de discusión en los últimos tiempos, especialmente a partir de la necesidad de erradicarlos.

En relación a esta cuestión, es necesario dejar expresado el compromiso ético-político asumido desde el Observatorio de Acceso a la Justicia respecto a la perspectiva de género, en consonancia con el compromiso asumido por el gobierno provincial y nacional que han incorporado fuertemente el tema en la agenda pública, y no sólo desde un punto de vista declamativo, sino cumpliendo cabalmente con distintas obligaciones asumidas internacionalmente. En este sentido cabe consignar que, de acuerdo a la CEPAL, Argentina se encuentra entre los países mejor posicionados. No obstante ello, las cuestiones de discriminación y desigualdades inherentes al género son sumamente complejas por su anclaje cultural, por lo que requieren el compromiso de cada sector del Estado para desarmar las históricas relaciones de inequidad sexo-genérica que son base de discriminación y de otras diversas formas de violencias.

La transversalización e institucionalidad de la perspectiva de género en el Estado (Guzmán, 2001) exige acciones concretas en el inicio, seguimiento y evaluación de cada política pública. De ahí la necesidad de contar con datos sensibles al género, máxime a la hora de analizar la implementación de políticas públicas. La aparente neutralidad en materia de género en cualquier diseño político, científico, etc.

conduce a reproducir el orden de inequidad imperante. En relación a ello, Maffia (2012: 144) ofrece una serie de sugerencias para evaluar las políticas con enfoque de género:

- Analizar el impacto diferencial de una política (y de su omisión y suspensión) sobre varones y mujeres.
- Analizar la forma en que la política contribuye a estereotipar la construcción de la identidad y la subjetividad de género.
- Analizar la forma en que se legitiman las relaciones jerárquicas entre los sexos.
- Incluir la participación, los intereses y las experiencias de las mujeres en el diseño, elaboración, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Para la implementación de dichos niveles de análisis es menester contar con datos con perspectiva de género desde su recolección, procesamiento, elaboración de informes y divulgación. Dar curso a estrategias de transversalización que habiliten impactar en la institucionalidad del género en el Estado es un claro compromiso del Gobierno Provincial y por eso se encuentran entre los desafíos del Observatorio de Acceso a la Justicia.

Como explica Madera (2019) las estrategias de transversalización tienen como objetivo primordial modificar los sesgos de género arraigados en las estructuras estatales, marcando así el primer paso para abordar la inequidad que persiste en la sociedad. La transversalización, entendida como una política pública en sí misma, se caracteriza por constituir un intento de permear la totalidad de la institucionalidad del Estado al integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Un requisito fundamental para la formulación de estas estrategias de transversalización es la creación de redes colaborativas entre las distintas organizaciones y agencias estatales, pero también con organizaciones de mujeres y disidencias sexuales. Este enfoque colaborativo y de intercambio de información se erige como un pilar esencial para identificar y abordar de manera efectiva las áreas que perpetúan la desigualdad de género dentro del aparato estatal. Esto también incluye la creación e implementación de programas de sensibilización, difusión, reflexión en materia de género, comenzando por el personal de la Dirección Provincial y avanzando progresivamente hacia más sectores del Estado Provincial.

La Dirección Provincial de Acceso a la Justicia opera con una fuerza laboral diversa, cuyos miembros están distribuidos en diferentes puntos territoriales de una provincia extensa. Estos lugares poseen sus propias historias, creencias y posicionamientos, lo que agrega complejidad al objetivo de efectivizar la perspectiva de género en todas las etapas del proceso de la política pública, convirtiéndolo en un desafío significativo.

Cada CAJUS dispositivo territorial presenta características únicas, lo que demanda una adaptación y contextualización cuidadosa de las políticas para garantizar su relevancia y efectividad en cada contexto local. Considerar los posicionamientos individuales de los y las integrantes de los diferentes equipos, sus ideas y las creencias que se ponen en juego, se convierte en un componente esencial para

abordar la implementación de las políticas que atañen a la Dirección Provincial de manera inclusiva y respetuosa.

Aunque se ha recurrido a capacitaciones como medio para promover la perspectiva de género en la Dirección, es importante reconocer que el éxito de estas iniciativas no siempre alcanza las expectativas deseadas. La diversidad de la fuerza laboral implica que las capacitaciones deben ser diseñadas considerando las particularidades de cada grupo y territorio, lo que agrega una capa adicional de complejidad. Además, el éxito de las capacitaciones requiere un seguimiento sistemático y constante para evaluar su impacto y realizar ajustes según sea necesario.

El monitoreo continuo es esencial para identificar posibles brechas o desafíos en la implementación de la perspectiva de género. Esto implica la recopilación y análisis de datos, así como la retroalimentación constante de los miembros del equipo en diferentes regiones. La retroalimentación directa de quienes están inmersos en contextos específicos proporciona información valiosa sobre las barreras y los éxitos experimentados en la aplicación de la perspectiva de género en el acceso a la justicia.

A la luz de lo expresado previamente, es posible comprender los desafíos y posibilidades surgidas de la labor desarrollada desde el Observatorio. Se sigue de ello avanzar en dirección a la democratización del conocimiento, objetivo que requiere articular procesos y productos de investigación a partir de convenios y acuerdos con organismos y universidades. Contribuir a la consolidación de intercambios de saberes entre las distintas dependencias del Estado y unidades académicas que permitan construir criterios y marcos institucionales comunes para potenciar las políticas públicas de forma transversal. Se deberá, para ello, continuar generando espacios interdisciplinarios e interinstitucionales que propicien la generación de redes temáticas y el diálogo con quienes toman decisiones políticas en materia de acceso a la justicia.

La labor se ve interpelada debido al intenso debate teórico desde la política pública en cuanto a la producción de conocimiento e información de lo público. Es imperioso establecer una red dinámica con organizaciones gubernamentales y sociales que trabajan temas de acceso a la justicia, con el objetivo de producir información simple, estratégica y de alto impacto social. Basado en el derecho a la información, a la petición y la obligación de transparencia de la actividad gubernamental, el desarrollo normativo de la provincia de Buenos Aires establece una Ley de Acceso a Documentos Administrativos sustentada en tratados internacionales y, específicamente, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde el Observatorio se vienen desarrollando tres líneas de trabajo:

- Dar a conocer lo que sucede en materia de acceso a justicia a nivel provincial, orientado a partir del procesamiento y análisis de los datos referidos a los casos abordados por las políticas de la Dirección.
- Producir contenidos generando un camino de conocimientos técnicos a seguir por

las diversas áreas de la Dirección. En este sentido, tiene por objetivo el desarrollo de proyectos de investigación en vinculación con distintos organismos, unidades académicas y grupos de estudio.

- Generar redes y vínculos de trabajo con otros organismos gubernamentales, organizaciones comunitarias y espacios académicos dedicados a la promoción del acceso a la justicia permitiendo el intercambio de información e ideas, promoviendo el pensamiento crítico y creando una cultura de Derechos Humanos.

En referencia a esta última línea, se llevaron a cabo acciones ligadas al campo de la investigación y de la producción académica -a partir de trabajos presentados en Congresos y Jornadas- y se llevaron adelante dos proyectos de investigación a partir de convenios y acuerdos con la Dirección de Institutos del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB).

El primer proyecto se denominó “COVID y esencialidad en los establecimientos carcelarios. Impacto multidimensional de la emergencia sanitaria en el personal penitenciario”, coordinado por una de las autoras y dependiente de la Dirección General de Institutos de Formación y Capacitación, del SPB⁵. Tuvo por objetivo indagar las implicancias y alcances del impacto subjetivo experimentado por el personal penitenciario respecto de su actividad laboral en el marco del contexto de emergencia como consecuencia de la pandemia en el período 2020-2021. Allí se buscó comprender las percepciones e interpretaciones de los propios sujetos respecto a una situación de crisis que irrumpe en sus prácticas cotidianas, especialmente sus particulares modos de operar en el ámbito laboral. La investigación fue abordada desde una perspectiva etnográfica, utilizando como metodología las entrevistas en profundidad complementadas con observaciones participantes en las Unidades 2 y 38 de Sierra Chica y el Complejo Penitenciario La Plata.

Los resultados de esta investigación⁶ arrojaron que la constante incertidumbre sume al personal penitenciario en alerta, generando una permanente tensión que afecta su bienestar físico y emocional, sin posibilidades de simbolizar el miedo. Se pudo advertir también cómo la institución no ha tomado como prioridad el bienestar mental de las/los trabajadoras, reflejada en las respuestas institucionales ineficientes, los protocolos se presentaron de manera tardía y no se contó con los recursos necesarios para garantizar condiciones laborales de salubridad. La discrecionalidad de permisos para organizar cuestiones familiares, médicas o personales y la estigmatización de licencias extraordinarias como un mal trabajador/a, trajo como correlato que las licencias extraordinarias sean vividas por parte del personal como una flexibilización laboral. El lenguaje bélico asociado a la labor penitenciaria, tuvo una carga de significación patriótica del trabajo, con resignación y la abnegación propia en el

⁵ El mismo fue seleccionado en la convocatoria realizada por dicho organismo para la instancia 2021-2022, lo cual permitió su realización y financiamiento (Res. NO-2021-07019217-GDEBA-DGIFYCSPB). En este proyecto participaron durante todo su desarrollo y consiguiente trabajo de campo y demás actividades: María Alejandra Astorga, Daniela Pishel, Gisela Coria, Eliana Debia, coordinado por Gabriela Córdoba.

⁶ Los resultados preliminares de esta investigación fueron publicados en: Córdoba, M. G.; Debia, E. (2022). “Ser esencial. Impacto de la pandemia sobre el personal penitenciario”. Revista Entramados y Perspectivas 2022. Vol. 12 pp.

cumplimiento de una misión trascendente con espíritu de cuerpo y camaradería. De esta manera se sostuvo las falencias del Estado, en relación a los elementos de cuidado y protección. Destacamos a lo largo de dicha investigación no sólo las cuestiones que atañen a lo laboral, sino también lo significativo en el impacto subjetivo a nivel personal de las/os trabajadoras penitenciarias y sus familias. Con la premisa de cuidar a la familia, se validaron sentidos e imaginarios de cómo cuidarnos entre todas/os, surgiendo nuevas dinámicas simbólicas entre las/os trabajadoras y el ejercicio de su trabajo. La falta de consenso institucional sobre la exposición al riesgo revela divisiones internas. A su vez, aparece como uno de los mayores desafíos suscitados por la pandemia la necesidad de redefinir sus vínculos familiares a partir de las restricciones autoimpuestas por transmitirle COVID-19, así como por la reconfiguración psíquica y familiar ante la ausencia de familiares fallecidos por el virus. La imposición implícita de no expresar emocionalidad -porque es símbolo de debilidad- agrava esta situación. Se subraya la inequidad de género en el personal en las Unidades Penales, evidenciada por la división sexual del trabajo, imponiendo cargas adicionales y perpetuando desigualdades que requieren urgente atención.

El segundo proyecto de investigación, llamado “La evaluación como herramienta de consolidación de las políticas públicas: un estudio del primer año de los CAJUS en Unidades Penitenciarias”⁷, se centra en indagar la implementación de la prueba piloto de los Centros de Acceso a la Justicia en contexto de encierro. La presencia de CAJUS en unidades penitenciarias se introduce como novedad, siendo una adaptación de la política pública original. Los mismos se encuentran funcionando en once unidades penitenciarias desde inicios del año 2020, con formato mixto (presencial - virtual), y cumplen con las funciones asignadas a ese dispositivo. También sostienen acciones propias, de asistencia, relacionadas con la especificidad del ámbito carcelario y la experiencia adquirida por haber funcionado como Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceres. La investigación arribó a la conclusión de que hay un proceso de identidad colectiva de CAJUS en Unidades en construcción. La propuesta de los equipos que los llevan adelante implica fortalecer las subjetividades, generar mejores condiciones para abordar las problemáticas que las personas plantean y así mejorar las posibilidades para lograr el objetivo de la reintegración comunitaria o las finalidades que se han proyectado sobre la pena privativa de libertad. Se están desarrollando como un espacio flexible, dinámico, que se adapta a las demandas de la organización y permite que los equipos de trabajo tengan un margen de actuación al momento de definir sus estrategias. Sin embargo, se advierte que es necesario reforzar la composición de los equipos de trabajo para poder realizar el abordaje desde una perspectiva realmente interdisciplinaria, que

⁷ Proyecto seleccionado en la convocatoria realizada por el Servicio Penitenciario Bonaerense, para la instancia 2021-2022, lo cual permitió su realización y financiamiento (Res. NO-2021-454-GDEBA-SPBMJYDHGP). En este proyecto participaron durante todo su desarrollo y consiguiente trabajo de campo y demás actividades: Ailén Bascope, Silvia Dorado, Gabriela Córdoba, y estuvo dirigida por Jimena Cuadrado. Sus resultados preliminares fueron presentados en el ciclo de conversatorios “Un acercamiento a las dinámicas penitenciarias” organizado por la Dirección de Estudios Penitenciarios del SPB, en noviembre del año 2023, publicado en la página oficial: <https://www.youtube.com/channel/UCiYzKlq1n3ASC3F4lboWpwQ>.

garantice un abordaje psicosocial y legal. El desafío para el plan de trabajo de todos los equipos profesionales es pensar en sujetos individuales pero también en sujetos colectivos. En este punto, la mirada interseccional -género, clase, edad, discapacidad- se constituye en una herramienta analítica para entender y responder a las demandas, además de un imperativo ético normativo.

Reflexiones finales

Con esta publicación buscamos contribuir a nuevas lógicas de discusión, interrogantes e inquietudes vinculadas a la producción, sistematización y difusión de datos. Advertimos que nuestro mayor desafío es no solo la construcción de las dimensiones desde una perspectiva de género, sino que esto se refleje en su traducción práctica en el territorio mediante las intervenciones desde la política pública. En este sentido, es un proceso que necesariamente deben dialogar entre sí. La transversalización e institucionalidad de la perspectiva de género en el Estado requiere acciones concretas en el inicio, seguimiento y evaluación de cada política pública. De ahí la necesidad de contar con datos sensibles al género a la hora de analizar la implementación de políticas públicas.

Consideramos que es de vital importancia promover y afianzar los espacios de producción de conocimiento al interior del Estado para dar cuenta de su especificidad y de su capacidad para reflexionar sobre las acciones que lleva adelante. Se trata de un proceso de retroalimentación que contribuye al análisis, a la evaluación y, por consiguiente, al fortalecimiento de las políticas públicas. Esta premisa busca romper con la visión tradicional que ubica al ámbito universitario como el único espacio legítimo de producción de conocimiento desde el cual se efectuaría una “transferencia” de conocimientos hacia el campo social y de las políticas.

Esto implica un ejercicio permanente de problematizar la política pública a partir de poner en discusión la construcción de variables y dimensiones respecto a derechos, la importancia de información pública de datos y la democratización del conocimiento.

Consideramos que el vínculo entre la construcción del dato y las políticas públicas son un motivo de indagación y reflexión crítica permanente, y habilita a plantear nuevos interrogantes en términos de las formas de intervención. Esperamos que esta publicación pueda contribuir al debate público de los procesos de elaboración de políticas, como así también habilitar una mayor profundización de los espacios de diálogo entre quienes diseñan la política pública y los actores que tienen injerencia en sus implicancias prácticas.

Referencias bibliográficas

Anzorena, Claudia. (2013). *Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas*. Mendoza. EDIUNC; Ediciones Biblioteca Digital UNCuyo.
https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8920/anzorena-mujeresenlatramadelestado.pdf.

Alabés, G. (2007). *El sentido y el interés del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. IV Congreso Argentino de administración pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Asociación de Administradores Gubernamentales. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

Camou, A.; Pagani, M, coordinadores (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Estado y Política(s) ; 1).
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>.

Camou, A. (2023). De la producción de conocimiento social a la intervención pública: ¿quo vadis sociología? en: A. Camou (Coord.). *Cuestiones de teoría social contemporánea*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata; (pp. 213-250). EDULP.
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5840/pm.5840.pdf>.

Córdoba, M. G.; Debia, E. (2022). Ser esencial. Impacto de la pandemia sobre el personal penitenciario. *Revista Entramados y Perspectivas*. (Vol. 12 pp. 440-466).
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/7855>.

Córdoba, M. G. y lafolla, A. (2022). Análisis de acompañamiento y asistencia a víctimas en la provincia de Buenos Aires El conocimiento para la acción y definición de políticas públicas. *Revista Perspectivas*, N° 6, 2022. <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/issue/view/36>.

Dussel, I. y Quevedo, L. A. (2010). Cap. ¿Vino viejo en odres nuevos?: debates sobre los cambios en las formas de enseñar y aprender con nuevas tecnologías. En: *Aprender y enseñar en la cultura digital* (pp. 15-32). Buenos Aires: Santillana.

Hine, C. (2004). *Etnografía virtual*. Capítulo II. Barcelona: UOC.

Madera, N. (2019). La construcción de la inequidad de género como problema público y su entrada en las agendas institucionales. *Rev. Plaza Pública*, Año 12, N° 22.

Organización de Estados Americanos. (2015). Observatorios de Políticas Públicas en las Américas. Una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas. Chevarría, F (Coord.). Departamento para la Gestión pública efectiva. Efectiva/Secretaría de Asuntos Políticos (DGPE/SAP) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/observatoriosdepoliticaspUBLICAS_s.pdf.

Piana, R. y Amosa, F. (2017). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales. Redea. Derechos en acción | Año 3 N° 6.

Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n22/n22a02.pdf>.

Reygadas, L. (2008). Las computadoras en las redes de la desigualdad. En: *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad* (pp. 190-207). México: UAM. Anthropos Editorial.

Repetto, F. (2004). Documentos de trabajo del INDES.

Thomas, H., Fressoli, M. y Lalouf, A. (2013). Introducción . En: Thomas, H. y Buch, A. (Coordinadores) *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología* (pp. 9-13). Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Winocur, R. (2009). Introducción. En: *Robinson Crusoe ya tiene celular: la conexión como espacio de control de la incertidumbre* (pp. 13-22). México: Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Iztapalapa.

Informes del Observatorio de Acceso a la Justicia

Justicia Cercana. Ministerio de Justicia y DDHH de la Provincia de Buenos Aires. (29 de noviembre de 2022).

Informe de los 20.000 casos asistidos durante la pandemia COVID-19 (2021).

Informe 30.000 intervenciones de restitución de derechos (2022).

<https://justiciacercana.mjus.gba.gob.ar/boletines-e-informes/>.