

# Mapeo de políticas públicas: consideraciones teórico-metodológicas de su implementación en la provincia de Córdoba, Argentina

*Mapping of Public Policies: theoretical-  
methodological considerations  
of their implementation in the province  
of Córdoba, Argentina*

Rebeca Cena<sup>1</sup>

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas en el Centro de Conocimiento, Formación  
e Investigación en Estudios Sociales, Argentina.

Correo electrónico: rcena@unvm.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5006-1261>

Marilina González

Docente-Investigadora del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias  
Sociales en la Universidad Nacional de Villa María, Argentina.

Correo electrónico: marilinagonzalez@unvm.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3115-8105>

*Recibido: 18-mayo-2024. Aceptado: 9-agosto-2024. Publicado: 15-enero-2025.*

## Resumen

Los mapeos son relevantes para la creación de diagnósticos socio-territoriales ya que permiten un acercamiento a las políticas públicas desde las definiciones, objetivos, recursos y abordajes que suscitan. Este artículo contiene y desarrolla una propuesta de mapeo como herramienta teórico-metodológico que espera contribuir al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas sociales en cuatro

---

<sup>1</sup> Además, es profesora de la Universidad Nacional de Villa María, Argentina.

ciudades intermedias de la provincia de Córdoba, en Argentina. La propuesta se estructura en cinco componentes: 1) selección de políticas; 2) descripción de dimensiones; 3) análisis de datos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema. Las autoras consideran que el mapeo es una estrategia que puede incluirse en las instancias de diálogo y negociación y ofrecer una imagen dinámica de las intervenciones estatales respecto a la toma de decisiones en las ciudades de Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en la provincia de Córdoba.

**Palabras clave:** juventudes, mapeo de políticas públicas, políticas sociales en Argentina, provincia de Córdoba, territorio provincial.

### Abstract

Mapping is relevant for creating socio-territorial diagnostics as it allows an approach to public policies from the definitions, objectives, resources, and approaches they entail. This article contains and develops a mapping proposal as a theoretical-methodological tool that aims to contribute to the design, monitoring, and evaluation of social policies in four intermediate cities in the province of Córdoba, Argentina. The proposal is structured into five components: 1) policy selection; 2) description of dimensions; 3) data analysis; 4) systematization; and 5) scheme development. The authors consider mapping a strategy that can be included in instances of dialogue and negotiation and offer a dynamic image of state interventions regarding decision-making in the cities of Villa María, Villa Nueva, San Francisco, and Bell Ville in the province of Córdoba.

**Keywords:** youth, public policy mapping, social policies in Argentina, province of Córdoba, provincial territory.

## 1. Introducción

Este artículo desarrolla una propuesta teórica y metodológica para la construcción del mapeo de políticas públicas (MaPP) como estrategia para el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales, en particular de las políticas sociales en Argentina. La necesidad de contar con información sistemática y accesible que permita la orientación para la toma de decisiones, movilizó la reflexión y elaboración de esta herramienta vinculada a la investigación e intervención. En estas líneas se reflexiona sobre la relevancia que adquiere el MaPP como técnica de procesamiento, sistematización y análisis de la información<sup>2</sup> cuya elaboración supone la articulación permanente entre perspectiva teórica, estrategia metodológica y construcción de datos.

<sup>2</sup> Este escrito es el resultado de un proyecto de investigación realizado en la provincia de Córdoba, Argentina, que tuvo por objetivo analizar las prácticas de jóvenes receptores de políticas sociales de las ciudades de Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en el período 2020-2024 a partir de los procesos socioeducativos, sociolaborales y de digitalización que atraviesan en su vida cotidiana. El proyecto fue aprobado y financiado por el Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María mediante Resolución Rectoral N.º 724.

Se retoman las ciudades intermedias<sup>3</sup> de la provincia de Córdoba, Argentina, producto de la factibilidad del estudio y la relevancia que poseen en el territorio provincial la implementación de políticas sociales orientadas a las juventudes con componente laboral y educativo y, con una continuidad de más de veinte años.<sup>4</sup> Para los fines de este artículo, son consideradas intermedias aquellas ciudades centros neurálgicos de interacción política, social, económica y cultural. Estas son Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en la provincia de Córdoba. Allí se estructura el acceso a los diversos servicios, actividades e infraestructura para la población, constituyéndose en áreas urbanas dinamizadoras de sus regiones de influencia (Schweitzer, *et al.*, 2021). Estas características y dimensiones convierten a estas ciudades en piezas clave para el desarrollo de políticas públicas intergubernamentales.

La elaboración del MaPP como propuesta teórico-metodológica tiene entre sus objetivos la ubicación-localización-articulación-distribución y la creación de una *representación* de las políticas públicas en un espacio social determinado como son las ciudades intermedias de la provincia de Córdoba. Para los fines de este artículo, fueron reconstruidas cinco fases metodológicas involucradas en la implementación del MaPP: 1) criterios de selección de las políticas sociales; 2) descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis; 3) análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema.

Las reflexiones en torno a la utilización de mapeos es clave cuando se refiere a políticas públicas porque habilita otro modo de abordar el estudio de las intervenciones del Estado en su reconocimiento y definiciones conceptuales, y en la creación de diagnósticos socio-territoriales que permitan comprenderlas en su diseño, ubicación y distribución en un contexto situado. Dicho de otra manera, mapear políticas sociales es una herramienta relevante para la revisión y construcción de conocimiento alrededor de las políticas públicas en la medida que generan resultados que advierten su ubicación, concentración/dispersión o solapamiento de objetivos, jurisdicciones, recursos y abordajes en determinado territorio.

Como estrategia expositiva, el artículo posee la siguiente estructura. La primera parte desarrolla los aspectos conceptuales y analíticos que incluye una breve referencia sobre qué se entiende con mapeo de políticas públicas y la especificidad que adquiere la noción de políticas sociales en su construcción. Segundo, es presentado el proceso de elaboración del MaPP a partir de la identificación y desarrollo de diferentes fases que buscan mostrar el despliegue de un conjunto de políticas sociales en estas ciudades intermedias de Córdoba. Por último, constan las consideraciones finales.

---

3 “La búsqueda de una definición única del concepto de ciudad intermedia está ligada a los diferentes procesos de aglomeraciones urbanas que crecen con relación a las grandes metrópolis planetarias [...] Comprender este fenómeno demográfico hace pensar que la denominación de intermediación puede estar asociada solamente al tamaño poblacional de la ciudad. Para Bellet y Llop (1999), las situaciones intermedias, al hallarse entre dos extremos, suelen definirse en negativo: aquello que no es demasiado grande ni demasiado pequeño. Por esta razón se considera que el término de intermediación va más allá de lo meramente demográfico, supone además una serie de características muy propias de cada estructura urbana: su morfología, las actividades socioculturales y el potencial ecológico y de producción económica” (Otero-Ortega y Llop Torne, 2013, p. 2).

4 Entre las políticas sociales provinciales orientadas a jóvenes se pueden mencionar: el Programa Primer Paso (PPP) y el Programa Primer Paso Aprendiz (PPPA).

## 2. Mapeo de políticas públicas (MaPP)

En las ciencias sociales, el estudio y análisis de los fenómenos emerge en la intersección entre fenómeno, teoría social y metodología de la investigación. En el caso puntual de este artículo, el abordaje científico de las políticas públicas refiere, en consecuencia, al modo de definir las, problematizarlas y construirlas conceptualmente, lo cual supone procedimientos y dimensiones de análisis. Este apartado delimita las potencialidades que conlleva el mapeo como estrategia metodológica para el estudio de tales políticas, inscrita siempre en una perspectiva teórica que conceptualiza las intervenciones estatales desde la complejidad.<sup>5</sup>

En el estudio de las políticas sociales, una herramienta clave es el MaPP.<sup>6</sup> El ingreso de los mapeos en las ciencias sociales es imprescindible para la creación de diagnósticos socio-territoriales, para el trabajo en y con la vida social y cultural, así como para la reconstrucción de una determinada visión en torno a la intervención, objetivos, solapamientos y superedificaciones entre las diferentes intervenciones estatales relevadas (Cena y González, 2019, 2020). En este caso concreto, el MaPP orienta la sistematización y reconocimiento de determinadas políticas sociales —en tanto modalidad específica de la política pública— permitiendo su caracterización, análisis y la construcción de una *imagen*<sup>7</sup> en un territorio situado. En correspondencia con esto, es una herramienta metodológica que funciona para varios elementos: como descriptor de las características generales de las intervenciones estatales, orientador en la toma de decisiones y la revalorización del material secundario como principal fuente de información y datos.

Con relación a sus potencialidades, el MaPP busca describir algunas características generales (Silva, 2017) de las intervenciones estatales, concentrándose en sus componentes constitutivos, tales como denominación, alcance jurisdiccional, recursos, objetivos y actores. Como estrategia metodológica no supone elaborar un listado de las intervenciones estatales que son realizadas en un espacio/tiempo determinado, sino, en reconstruirlas identificando sus retos, desafíos, durabilidad, incorporaciones, exclusiones, alcance, entre otros. Desde la perspectiva descriptiva, el MaPP permite identificar la complejidad de las características que asumen las intervenciones estatales y la red de políticas sociales que abordan y delimitan los *problemas sociales*.

Semejante al mapeo de actores (MAC), el MaPP puede recurrir a diferentes esquemas y diagramas que permiten “representar la realidad social en que estamos

5 Se refiere al abordaje helicoidal de las mismas, en el que confluyen como dimensiones problematizantes el régimen de acumulación capitalista, los procesos de estratificación social y de la reproducción de los cuerpos/emociones de las poblaciones destinatarias.

6 El desarrollo de esta metodología de análisis se guía de la estrategia del mapeo de actores (MAC), realizando las mediaciones teóricas correspondientes para el desarrollo de un MaPP.

7 Es menester aclarar que la referencia a una “imagen” de las políticas sociales alude a un modo de presentar datos, resultados y categorizaciones que, sin desestimar la complejidad y dinamismo de lo social, recurre a diagramas, esquemas y representaciones gráficas con el propósito de mostrar los datos sistematizados, analizados, jerarquizados, etc. Esta “imagen” permite la reconstrucción de la imagen del mundo de la política social, en tanto lectura y posicionamiento en relación al problema abordado (Scribano, De Sena y Cena, 2015).

inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida” (Tapella, 2007, p. 2). El MaPP se posiciona como un informador y orientador de la toma de decisiones. El conocimiento de las experiencias de intervención y su sistematización, así como la reconstrucción de sus características ofrece un acceso a la trama de intervenciones estatales y las modalidades que adoptan. En este aspecto, colabora con la construcción de “una idea sobre la situación locacional y el reconocimiento para establecer futuras intervenciones” (Cardozo, *et al.*, 2017, p. 7). Así, el MaPP presenta potencialidades para ser utilizado como herramienta de diagnóstico y gestión (Tapella, 2007), estableciendo criterios teóricos para situar la información, jerarquizar y sistematizar las dimensiones sociales, espaciales y temporales que ofrecen la perspectiva del campo de intervención como un todo. Similar al MAC, el MaPP puede adecuarse a fines interactivos, estratégicos, de análisis y planificación.

Por último, el material secundario empleado en la elaboración del mapeo es valorado en la medida que posibilita la recuperación de información disponible, estableciendo criterios de compilación, sistematización y ordenamiento de los datos cualitativos y cuantitativos útiles de las fuentes revisadas. El “mapeo de [políticas públicas] permite asumir desafíos metodológicos en la tarea de relevar aspectos relacionados con la información cuantitativa y también con la cualitativa para la construcción de una base de datos que permita analizar [la política pública] en los diferentes territorios” (Cardozo, *et al.*, 2017, p. 7). La construcción de ese mapeo, en clave con el análisis documental como técnica, obedece a un proceso sistemático de búsqueda, selección, lectura y organización, análisis e interpretación de la información proporcionada en los diferentes materiales secundarios sobre las políticas públicas estudiadas.

En suma, el mapeo es una herramienta metodológica, y, al mismo tiempo, una práctica de reflexión (Risler y Ares, 2013) que facilita —en tanto revisa, organiza y analiza datos e información—, el abordaje y problematización alrededor de una temática situada, en este estudio de las políticas públicas. En esta clave, el MaPP en un modo de abordaje del estudio de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales (en su contenido, sus componentes y anclaje en el territorio) pero, también, supone la construcción de conocimiento, desde una perspectiva crítica y reflexiva que contemple la complejidad y dinamismo de tales políticas.

### **3. Políticas públicas, políticas sociales: definiciones y abordajes para un mapeo**

Las políticas sociales son un tipo de política pública orientada a la distribución secundaria del ingreso y a la delimitación y abordaje de las expresiones de la cuestión social. Entendiéndose como aquellos modos de intervención estatal que afectan la producción y reproducción de la vida de las poblaciones, implicando diversos niveles de complejidad, las políticas sociales son asumidas en el marco del régimen de acumulación capitalista. Las conexiones entre regímenes de acumulación, cuestión social y políticas sociales suponen la territorialidad en la que

intervienen y, por tanto, los modos en que surge la afectación de las interacciones entre las personas destinatarias, agentes estatales, organizaciones de la sociedad civil (Cena y González, 2019).

Las políticas sociales operan como hipótesis de la sociedad (Barba, 1995) y contienen imágenes del mundo. Mediante sus diseños e implementaciones, concentran la delimitación y definición de los problemas, las personas contempladas en su intervención y aquellas excluidas, edifican criterios sobre los modos de nominar y significar a la población, establecen recursos identificados como “propicios” para el abordaje, demarcan objetivos y cursos de acción, inscriben determinadas pertenencias institucionales y niveles jurídicos administrativos, y establecen una temporalidad como algunos de sus componentes constitutivos. De este modo, las políticas públicas bajo la modalidad de las políticas sociales son hacedoras de lo social, encuadrando determinados modos de nominar, significar y hacer (De Sena, 2016). Desde esta perspectiva, los elementos constitutivos de las políticas públicas forman parte de su imagen del mundo y se presentan como categorías teóricas para la elaboración del MaPP.

Siguiendo estas premisas, las políticas sociales requieren para su análisis de procesos específicos que habiliten una comprensión de la complejidad y contradicción que las caracteriza, en particular en la delimitación de sus objetivos, así como en la dependencia de las instituciones u organizaciones que financian las intervenciones estatales, lo cual condiciona su implementación y desarrollo en cada espacio social. En un contexto de transformaciones en las distintas esferas de la vida cotidiana que marcan desigualdades y realidades de exclusión, tal como el período bajo estudio,<sup>8</sup> las políticas sociales tienden a ser heterogéneas, flexibles y a desarrollarse cerca de las comunidades (Subirats, 2006), de modo que permite construir otras redes y procesos más amplios. El MaPP no solo permite focalizar la mirada en cada política mapeada, sino también profundizar en la lectura mediante las relaciones, interdependencias y antagonismos que surgen al cruzar cada una de las dimensiones de análisis.

#### 4. Desarrollo del MaPP

En este apartado se desarrollan las fases metodológicas que involucran la construcción del MaPP: 1) criterios de selección de las políticas sociales; 2) descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis; 3) análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema.

##### 4.1. Criterios de selección de las políticas sociales

La primera fase del MaPP corresponde a la selección de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales vinculadas al mapeo construido. Esta selección deriva de dos criterios que van en sintonía con los objetivos de la investigación marco en la que consta el mapeo: 1) la elección de políticas sociales que, directa

8 El estudio realizado comprende el período de 2020 a 2024. En particular, en este escrito se recupera el mapeo de políticas sociales correspondiente al año 2023.

o indirectamente, tienen a las personas jóvenes entre su población destinataria; y 2) la inscripción territorial de tales intervenciones estatales. Sobre el primer criterio, las políticas sociales en su complejidad operan como símbolos que permiten la reconstrucción de los modos en que son presentados algunos problemas sociales actuales. Estas políticas reflejan múltiples problemáticas que articulan a diversos actores y ocupan un lugar central en la vida cotidiana de las personas y grupos donde se implementan dichas intervenciones. En otras palabras, intervienen afectando la producción de desigualdades —aumentándolas, disminuyéndolas o reproduciéndolas— estableciendo las potencialidades y limitaciones de la reproducción de la vida.

De la diversidad de políticas sociales, en este MaPP fueron recuperadas aquellas intervenciones estatales orientadas a las juventudes o que tienen a las personas jóvenes entre su población destinataria. La constante y paulatina presencia de esta población en las políticas sociales fue documentada por Bonoli (2005), quien afirma que forman parte de las transformaciones sociales. Estas políticas se caracterizan por la superposición de acciones y estrategias en el abordaje de las problemáticas juveniles (Cena y González, 2019), la construcción de un grupo de categorías adjetivantes que tienden a nominar/definir/intervenir a las juventudes (González, 2021; Cena y Brunis, 2023), así como la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los modos de intervención social orientadas a jóvenes (Cena, *et al.*, 2022) que han puesto en evidencia otras prácticas, usos y significados de las tecnologías digitales en las políticas sociales. Las juventudes participan de manera creciente y activa en las políticas sociales en Argentina, en particular, en aquellas que refieren a las dimensiones educativas y laborales.

El segundo criterio hace referencia a la inscripción territorial de las políticas sociales mapeadas. Este punto subraya la localización socio-espacial de las políticas públicas en ciudades intermedias de la provincia de Córdoba,<sup>9</sup> Argentina, en el período 2023. Dicho recorte espacial deviene de la factibilidad del estudio y la relevancia que adquiere ese territorio provincial en la implementación de una diversidad de políticas sociales a lo largo del tiempo. En particular, el análisis es situado en ciudades intermedias cordobesas que cumplen determinadas funciones que jerarquizan el espacio físico y el espacio social habitado (González, 2023) y, al desarrollo y confluencia de diferentes políticas públicas (nacionales, provinciales y municipales) que tienen a las juventudes entre su población receptora. Estas ciudades intermedias son: Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville. Las dos primeras forman parte de un conglomerado urbano dentro del departamento San Martín (en la región Centro); al igual que San Francisco —en el departamento

9 Dentro de la jerarquía urbana de Argentina, la provincia de Córdoba es el segundo nodo nacional, después de Buenos Aires. Está ubicada en la región centro del país, con una superficie de 165 321 km<sup>2</sup>, y conforme a los datos construidos por el Censo Nacional de 2022, cuenta con una población de 3 840 905 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec], 2023).

San Justo—<sup>10</sup> en la región Este. Bell Ville se caracteriza por ser la ciudad cabecera del departamento Unión.

#### 4.2. Descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis

Una vez seleccionadas las políticas sociales y las ciudades intermedias de referencia, se procedió a la búsqueda y procesamiento de la información. Para la sistematización y organización de la información se empleó una matriz de datos. Es “un montaje organizado y comprimido de información que permite la extracción de conclusiones y/o la toma de acción” (Huberman y Miles, 1994, pp. 2-3). Constituida en una estrategia de despliegue de la información, la matriz permite al acceso a los datos ordenados y parcialmente analizados en función de las categorías propuestas, siendo un primer acercamiento y ejercicio interpretativo (Cena, 2021). Se construyeron veinticuatro categorías, de las cuales once se tomaron en consideración para este artículo, que son las siguientes:

- Número de registro: indica el código numérico asignado a la política social;
- Fecha del registro: indica la fecha o fechas en que el registro —normativa, resolución, circular, entre otros— fue recuperada de la web;
- Nombre de la política social: indica el modo en que la política social es denominada en los documentos analizados;
- Líneas de acción: refiere a la tipología a la que se orienta la política social según los documentos analizados. En una misma política social se puede referir a una o más líneas de acción (componentes). Por ejemplo: educación, trabajo, alimentación, financiera, vivienda;
- Objetivos: indica la finalidad de la política social;
- Población objetivo: delimita el modo en que la política social define a la población receptora o establece hacia quiénes se dirige la intervención;
- Requisitos de acceso: criterios que definen el acceso a la política social, por ejemplo: edad, género, nivel de ingresos, entre otros;
- Pertenencia institucional: supone identificar la secretaría, ministerio, dependencia estatal en la cual se inscribe la política social;
- Fecha de creación: refiere a día, mes y año en que se crea la política social;
- Normativa o legislación: alude a leyes, resoluciones, decretos y circulares que estructuran normativamente la política social;
- Observaciones: supone indicar intuiciones, son las primeras interpretaciones de quien hace el trabajo de campo.

Para el ordenamiento y tratamiento de las categorías, se elaboró una matriz de análisis (tabla 1). La misma presenta los datos ordenados, sistematizados y parcialmente analizados en función de las categorías propuestas. La selección de la matriz, en tanto modo de exposición de los datos, se relaciona con la posibilidad de realizar

<sup>10</sup> San Francisco es un conglomerado con la ciudad de Frontera, ubicado geográficamente en la provincia de Santa Fe (al Este de la provincia de Córdoba).



vinculaciones entre las categorías, comparaciones entre ellas, detectar diferencias entre las mismas, así como continuidades, rupturas y tendencias. Para el tratamiento de los datos, la matriz supone la identificación en sus columnas de cada una de las once dimensiones analíticas seleccionadas y, en sus filas, todas las diferentes unidades de análisis trabajadas (cada una de las políticas sociales seleccionadas).

Tabla 1  
Matriz de análisis para el estudio de políticas sociales

	Número de registro	Fecha de registro	Nominación de la política social	Línea de acción	(siguientes categorías...)
Política social 1					
Política social 2					

Fuente: elaboración propia.

Es menester aclarar que esta serie de categorizaciones no es estandarizada ni debe utilizarse para el estudio de todas las políticas públicas de manera uniforme y sin mediación. Lejos de constituir un ejercicio tecnocrático, las dimensiones analíticas son el resultado de un estrecho diálogo entre perspectiva teórica, fenómeno y metodología. Por ello, este escrito se encuentra tramado estratégicamente, explicitando cada una de las decisiones, perspectivas y posicionamientos adoptados.

#### 4.3. Análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos

Para el abordaje de los objetivos propuestos y la elaboración de la matriz de análisis, se trabajó con análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos mediante la revisión y búsqueda de documentos. Transcripciones judiciales, normativas, estadísticas, leyes, informes de gestión y registros de organismos estatales se han posicionado como un corpus de datos para el proceso de investigación, pues “estos materiales permiten comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones y actividades de quienes los producen” (Taylor y Bogdan, 1987, p. 149). Además, permiten la reconstrucción de los elementos nodales que conforman el esquema de la política social. Así, el análisis de documentos permite el acceso a la imagen contenida en las intervenciones estatales, los principios, creencias y esquemas de percepción que constan en los documentos oficiales y que refieren directamente a un aspecto del mundo social en el cual se inscriben.

Es menester aclarar que, en el análisis de datos secundarios, los valores, supuestos y objetivos con los cuales las políticas sociales fueron diseñadas se encuentran contenidos en normativas, resoluciones, documentos de base, circulares e informes de gestión, entre otros. Por ello, el análisis documental se presenta como una estrategia pertinente a los objetivos propuestos, dado que permite a quien investiga rastrear información, *realizarle preguntas* al documento cuyas respuestas se encuentran implícitas (Taylor y Bogdan, 1987). “A todos estos ‘textos’, en realidad, se les puede ‘entrevistar’ mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’ con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito

nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular. En este caso la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas” (Valles, 1999, p. 120).

El análisis documental parte de un análisis de datos secundarios. Posicionada como una de las estrategias más extendidas en las investigaciones cualitativas y cuantitativas, este análisis advierte que “los datos no hablan por sí mismos. La potencialidad implícita de toda construcción de información refiere a la posibilidad de ‘mirarla’ de diferente manera, desde odres teóricos, experienciales (y por qué no políticos) diversos a los que utilizara su constructor” (Scribano y De Sena, 2009, p. 104). Así, la búsqueda, revisión, sistematización y codificación de los documentos se realiza a partir de categorías previamente sistematizadas. Con ellas es posible la reconstrucción del esquema de la política social en cuestión, es decir, el acceso a sus caracteres más significativos que permiten reconstruir sus rasgos comunes, continuidades, rupturas y orientaciones en las intervenciones estatales.

A los fines de esta investigación, se trabajó con un total de 104 documentos oficiales, prestando especial atención a la disponibilidad —refiere al acceso a los documentos—, muestreo —en el caso de esta investigación por saturación teórica, dada la cantidad y proliferación de documentos— y credibilidad de las fuentes —guardando especial cuidado respecto a la oficialidad de las mismas—. Cada uno de los documentos recibió el siguiente tratamiento: 1) identificación del tipo de documento (es decir, indicar si se trataba de una normativa, resolución, manual, informe de gestión, documento de base, circular, entre otros); 2) fuente y credibilidad del documento (refiere a explicitar la fuente oficial o páginas web de cada una de las jurisdicciones seleccionadas —gobierno nacional, provincial y municipal— de donde se extrajo el documento); 3) asignación de código conformado por nombre del programa y número de documento; 4) resguardo y descarga del documento; y 5) codificación y selección de unidades de registro en la matriz de análisis.

#### 4.4. Sistematización

En la construcción del MaPP, para los fines de este artículo, se recuperaron cuatro de las dimensiones elaboradas<sup>11</sup> en la matriz de datos que permiten una sistematización de las políticas sociales a partir de su reconocimiento, denominación y de la distribución/localización espacial de cada una de ellas. En el mapeo realizado sobre las políticas sociales orientadas a jóvenes en 2023 en ciudades intermedias de la provincia de Córdoba, se identificaron un total de treinta intervenciones estatales implementadas durante ese año. De estas, diez corresponden a la gestión y planificación del nivel administrativo nacional; diecisiete son programas o acciones diseñadas desde el nivel administrativo provincial; y tres constituyen políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el nivel municipal.

Si bien existe una diversidad de acciones en los tres niveles de gobierno que reflejan el papel del Estado en el abordaje y la disputa de sentidos acerca de las

11 Las dimensiones seleccionadas fueron: nombre de la política social o programa, línea de acción, población objetivo y pertenencia institucional.

problemáticas, necesidades e intereses de las juventudes locales, al focalizar la mirada en el territorio provincial se advierte que allí se concentran no solo la mayor cantidad de políticas sociales que involucran a las personas jóvenes entre su población destinataria, sino también, una multiplicidad de programas y acciones dirigidos directamente a ellos. Ciertas experiencias de larga data que se mantienen en la agenda estatal son el Programa Primer Paso (PPP) y otros más recientes que involucran aspectos como las tecnologías (en particular las digitales) y el conocimiento y la innovación, como por ejemplo las políticas Córdoba Play y el Programa Impulso a Emprendimientos.

Con relación a la nominación de las políticas sociales mapeadas, solo cinco del total mencionan a las juventudes de manera explícita en su título. Esto indica que son pocas las intervenciones que incluyen de forma directa la denominación de joven/jóvenes/juventud/juventudes. Entre estas se destacan: Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo (nacional), Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales (nacional), Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (provincial), Proyecto Córdoba Joven Línea de Créditos para Juventudes Emprendedoras (provincial) y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (municipal). En otros casos, se hace hincapié en las personas jóvenes en su condición de estudiantes o trabajadores, utilizando adjetivos como estudiantil, juventudes emprendedoras, aprendiz. Existe una configuración de un sujeto juvenil, plural, asociado no solo a dimensiones tradicionalmente caracterizadas como la educación y el trabajo, sino también a políticas sociales que incluyen o están dirigidas a las personas adultas.

Las definiciones que contienen las políticas sociales acerca de las poblaciones, recursos, objetivos y alcances siempre constituyen una opción, un posicionamiento entre muchos posibles. Los supuestos desde los cuales parten expresan un marco teórico y político que, actuando como soporte y anclaje de los procesos de intervención, establecen relaciones de comodidad o incomodidad, y de reproducción o cuestionamiento de determinado orden de cosas. Los enfrentamientos, tensiones y luchas políticas se edifican alrededor de los modos de nominar a las juventudes, produciendo y reproduciendo diversos sentidos, discursos y prácticas en el ejercicio de nombrar, etiquetar e intervenir sobre esta población (Chaves, 2009). Esto implica un movimiento que disputa sentidos y posicionamientos.

Las juventudes son agentes configurados por una trama material y simbólica de significados, y al mismo tiempo, son el resultado de relaciones sociales asimétricas de poder que construyen una representación ideológica de la división social de los grupos (Bourdieu, 1990). Los modos en que se definen a las juventudes estudiadas se advierten en diferentes dimensiones, en particular, en lo que se refiere a la “población objetivo” y los “requisitos de acceso”. Se reconoce un total de veintiún políticas sociales que de manera directa están diseñadas para y hacia las juventudes, mientras que otras las incluyen indirectamente entre sus destinatarios, ya sea por acción u omisión. De ese total, siete son políticas nacionales, doce provinciales y dos municipales.

La última dimensión representada en el mapeo tiene relación con las líneas de acción que distinguen a cada una de las políticas sociales integradas en el MaPP y atienden a una o varias problemáticas de las juventudes locales. Estas líneas de acción están delimitadas a partir de dos criterios definidos en el instructivo para el relevamiento de las políticas públicas de los documentos analizados: 1) se incluyen políticas sociales que contienen un componente educativo, de trabajo o de transferencia de ingresos (directa), y 2) políticas sociales dirigidas a jóvenes (es decir, que incluyan a las juventudes en su recorte poblacional de manera directa o indirecta). Como se indicó anteriormente, una misma política social puede referir a una o más líneas de acción entre sus objetivos y recursos disponibles.

En primer lugar, se identificaron veinticuatro intervenciones estatales centradas en la *educación*. Estas políticas están presentes en aquellas orientadas al acompañamiento, continuidad y finalización de los estudios formales en sus diferentes niveles, así como las que involucran capacitación o formación profesional vinculadas al trabajo y emprendimientos. Esta línea de políticas sociales otorga un marco formal que garantiza el acceso a la educación en sus diversas modalidades y, como sostienen Brunis y Luna (2020) y González (2024), busca sostener determinados procesos socioeducativos que configuran trayectorias individuales y sociales de las personas destinatarias, en particular, de las juventudes.

En segundo lugar, se registraron diecisiete políticas sociales que incluyen entre sus líneas de acción el componente de transferencia de ingresos. Estos programas tienen como objetivo el fortalecimiento (mediante diferentes acciones) de los ingresos monetarios o no monetarios de manera directa a la población a la que se dirigen. En el caso de las políticas que integran el MaPP, esta línea complementa o se superpone con una de las otras dos: ya sea de componente educativo o laboral, a excepción del Programa Provincial de Protección de la Embarazada y su Bebé, que sólo incluye este eje.

En tercer lugar, se reconocieron once intervenciones estatales que contienen en su diseño un componente vinculado al *trabajo*, abarcando tres aspectos importantes: experiencias del *primer empleo* e inserción laboral, emprendimientos (productivos, de innovación, orientados a las tecnologías) y actividades vinculadas a la economía popular. La noción de *primer empleo*, que tiende a caracterizar a las políticas sociales, no se constituye como tal para la mayoría de las personas jóvenes receptoras; por el contrario, los *entrenamientos* o *prácticas calificantes* les proporcionan un marco formal vinculado al trabajo, ofreciendo experiencias distintas a las que han configurado sus trayectorias y prácticas laborales previas.

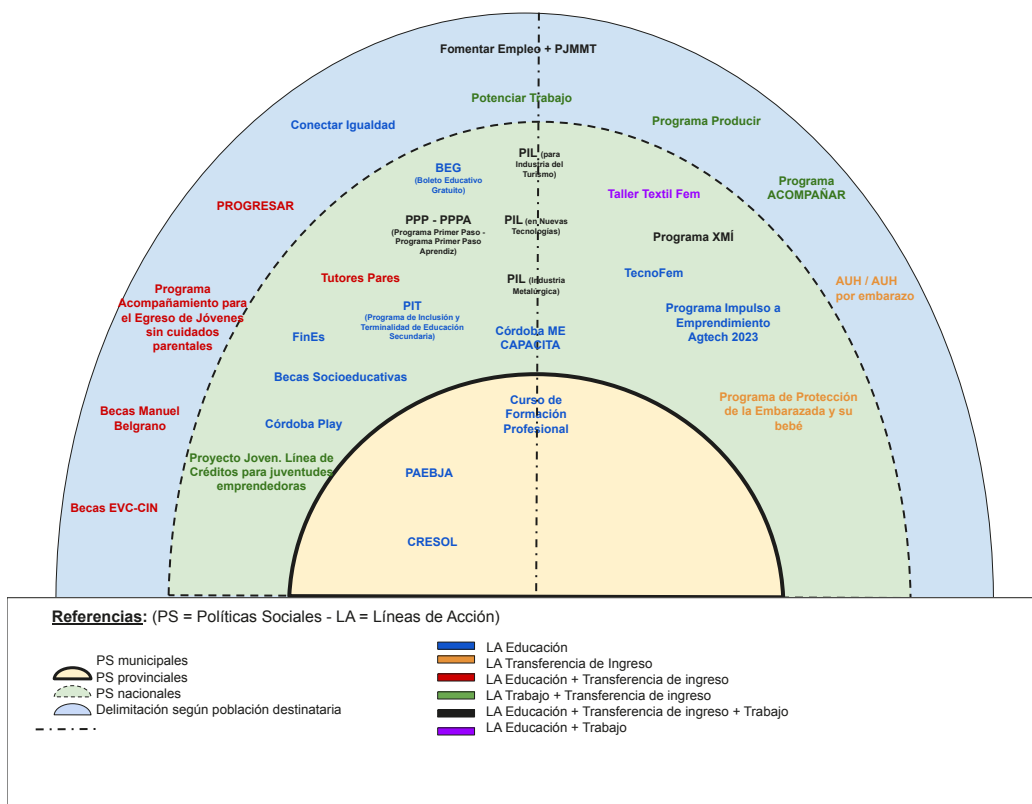
En cuanto a los emprendimientos, desde la perspectiva de la población joven, estos programas se presentan como una opción que habilita el desarrollo de un proyecto personal o el acceso a un trabajo en un área de interés. Empero, lo que ofrece la política social con frecuencia no es suficiente para la concreción del emprendimiento y, en la mayoría de los casos, se constituye solo como un punto de partida. Esto es, actúa como un impulsor orientador para el desarrollo de otras estrategias económicas y sociales (González, 2023) que permiten llevar a

cabo el emprendimiento. Esta primera sistematización organiza algunas de las dimensiones analíticas elaboradas en la matriz y habilita, en clave con el objetivo propuesto para este artículo, un punto de partida para la organización de los datos construidos y la lectura teórico-metodológica del MaPP.

### 4.5. Elaboración del esquema

Cada una de las fases descritas y el análisis de sus componentes habilita la construcción de un esquema [MaPP] que permite representar gráficamente cómo se despliegan las políticas sociales orientadas a las juventudes en un espacio-tiempo determinado. En este caso, se refiere a aquellas políticas públicas que se implementaron en la provincia de Córdoba, en particular en cuatro ciudades intermedias del interior cordobés, en el año 2023. La organización y sistematización de los datos construidos en cada una de las cuatro dimensiones trabajadas que integran la matriz, su categorización y análisis se condensan en el siguiente esquema:

Gráfico 1  
Esquema del MaPP



Fuente: elaboración propia (2024).

## 5. Conclusiones

Este artículo ha desarrollado una propuesta teórica y metodológica para la construcción del mapeo de políticas públicas (MaPP) como estrategia para el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales, en particular de las políticas sociales en Argentina durante 2023. El recorrido expuesto presenta al MaPP como una herramienta teórico-metodológica susceptible de ser incorporada en los ejercicios de diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones estatales. Como *diagnóstico* sobre las políticas públicas en un momento y espacio determinados, ofrece información sistemática y accesible para orientar la toma de decisiones. Se presenta asimismo como un dispositivo susceptible de ser añadido en las instancias de *diálogo y negociación*, sustentando argumentaciones que se encauzan hacia la elaboración de consensos, planificaciones e intervenciones en situaciones complejas. De manera adicional, el MaPP ofrece una *imagen dinámica* de las intervenciones estatales, sus recursos, propósitos, poblaciones y otros, porque organiza su localización, distribución, superposición y clasificación y permite entender la trama de políticas sociales que se despliegan en un contexto social determinado.

En lo relativo a sus potencialidades *metodológicas*, el MaPP es un instrumento recursivo en sus características y composiciones. Desde la perspectiva teórica adoptada en estrecho diálogo con el fenómeno y sus manifestaciones, hasta la construcción de esquemas, gráficos y representaciones visuales, el MaPP es un *continuum*. Cada una de las decisiones metodológicas, construcciones teóricas y datos relevados forman parte de un entramado complejo que encuentra sentido en la sistematicidad de sus etapas, concatenadas y enlazadas. De este modo, la representación visual obedece a una coherencia interna de la estrategia emprendida que encuentra sentido en los objetivos planteados, las preguntas de investigación, las categorías conceptuales y la metodología empleada.

En cuanto a sus *potencialidades descriptivas*, el MaPP permite explorar las características nodales de las políticas sociales, lo que habilita a acceder a sus componentes constitutivos. Así, el esquema que sostiene la intervención estatal, sus delimitaciones, posicionamientos y selecciones se encuentra claramente representado en la matriz de análisis. Adicionalmente, vistas de manera agregada, la totalidad de políticas sociales posibilita la reconstrucción de la arquitectura del sistema de protección social orientado a las juventudes argentinas en un contexto situado: observando áreas prioritarias, recursos estratégicos, niveles administrativos, agentes intervinientes (públicos, privados, sociales), alcances y segmentación de las intervenciones.

Por último, el MaPP se posiciona como una herramienta metodológica y una práctica reflexiva que revisa, organiza y analiza datos e información. El MaPP no es un punto de partida para el reconocimiento de las políticas sociales, sino una estrategia de su abordaje para comprenderlas, analizarlas en su inscripción territorial y, por lo tanto, una manera de construir conocimiento desde una perspectiva crítica y reflexiva que contemple la complejidad y dinamismo de tales políticas.

## 6. Referencias bibliográficas

- Barba, C. (1995). La política social desde una perspectiva sociológica. *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad*, 2(4). <https://n9.cl/kqf56>
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 3(33), 431-449. <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>
- Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. *Sociología y cultura*, 7(2), 163-173.
- Brunis, L., y Luna, B. (2020). Intervenciones estatales orientadas a jóvenes. Un análisis de políticas sociales en educación y empleo. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 19, 169-180. <https://n9.cl/u6cjy>
- Cardozo, L., et al. (2017). Mapeo de la economía social y solidaria en el municipio de Santa Fe Argentina: creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias. *Cooperativismo & Desarrollo*, 25(110). <https://doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>
- Cena, R. (2021). Imagen del mundo y políticas sociales: reflexiones metodológicas en torno al análisis documental. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 22(11), 65-81. <https://n9.cl/66ppx>
- Cena, R., y Brunis, L. (2023). Políticas sociales, género y juventudes: disputas por las posibilidades para nominar, significar y hacer. *Última década*, 31(60), 4-35. <https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/70696>
- Cena, R., y González, M. (2020). Disputas de sentido en torno a las nociones de juventudes: un análisis desde las políticas sociales. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 8(2), 14-35. <https://revistaepe.utem.cl/ediciones/volumen-8-n-o-2-2020/>
- \_\_\_\_\_. (2019). Juventudes y políticas sociales [ponencia]. Trabajo presentado en el 1.<sup>er</sup> Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, “articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales”. Villa María. <https://n9.cl/hxjrj>
- Cena, R., et al. (2022). Digitalización de las políticas sociales: Un caso de estudio. *INNOVA UNTREF. Revista Argentina de Ciencia y Tecnología*, 1(9). <https://n9.cl/8mmxn>
- Chaves, M. (2009). *Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006*. Papeles de trabajo, 5. IDAES-Universidad Nacional de San Martín.
- De Sena, A. (2016). La ocupabilidad como forma de política social. Intersticios. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 10(2). <https://intersticios.es/article/view/16076>
- González, M. (2024). Seguir estudiando... Jóvenes y políticas públicas en el territorio local. En G. Castro y Y. Becher (comps.), *Juventudes: protagonistas sin ficciones. Análisis y propuestas* (pp. 85-105). Grupo Editor Universitario.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Jóvenes: Itinerarios posibles, deseables e inciertos. Un abordaje de las prácticas sociales en su relación con las políticas públicas en el período 2008-2015* (Tesis de Doctorado, inédita). Universidad Nacional de Entre Ríos.
- \_\_\_\_\_. (2021). Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las políticas sociales en Argentina. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, 11(26), 53-72. <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4650>

- Huberman, A., & Miles, M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. SAGE.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec] (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: resultados definitivos: indicadores demográficos por sexo y edad. Indec.
- Otero-Ortega, A., y Llop-Torne, J. (2020). La ciudad intermedia: crecimiento y dinámicas de desarrollo. *Territorios*, (43spe), 1-8. <https://n9.cl/bd0vl>
- Risler, J., y Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Tinta Limón.
- Schweitzer, M., et al. (2021). Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina. En A. Carrión y F. López-Sandoval (coords.), *Ciudades intermedias y nueva ruralidad* (pp. 10-35). Editorial Flacso.
- Scribano, A., y De Sena, A. (2009). Las segundas partes sí pueden ser mejores: algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. *Sociologías*, 100-118. <https://n9.cl/yidm5>
- Scribano, A., De Sena, A., & Cena, R. (2015). Social policies and emotions in Latin America: A theoretical approach to their analysis; *Corvinus University Budapest; Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 6(2), 3-19. <https://n9.cl/0u8la>
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1). 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4
- Subirats, J. (2006). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, (60), 18-37. <https://ddd.uab.cat/record/108314>
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores claves, documento de trabajo del proyecto “Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial.