

CRISIS Y EMERGENCIAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Resultado de investigación finalizada

Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)

GT 07: Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización

Leyla Inés Chain (IdIHCS-UNLP-Argentina)

Resumen.

La propuesta de este trabajo es reflexionar - a partir del análisis de una experiencia concreta- sobre el papel que juegan los saberes especializados en el proceso de elaboración de políticas de planificación para el desarrollo local. En Argentina en particular, el desarrollo local adopta masivamente en los '90 al Plan Estratégico como una herramienta compleja, orientada fundamentalmente a enfrentar la grave crisis social que adquiere un carácter inédito hacia mediados de la década. En el caso que nos ocupa hemos tomado la experiencia de trasferencia que en 2002/2003 la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata realizó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local.

Palabras claves: Desarrollo local, Políticas Públicas, Conocimiento especializado.

1- Presentación

La propuesta de este trabajo es analizar -a partir de la investigación de una experiencia concreta- el papel que juegan los saberes especializados en el proceso de elaboración de políticas de planificación para el desarrollo local. Una hipótesis general del trabajo señala que el proceso sociopolítico e institucional por el cual se debaten, aprueban y ejecutan las decisiones estatales, con particular referencia al papel que juega (o no juega) el conocimiento especializado, incide significativamente en la calidad de las políticas públicas.

En Argentina en particular, el desarrollo local adopta masivamente en los 90 al Plan Estratégico como una herramienta compleja, en constante evolución y enriquecimiento, que constituye “un conjunto articulado de acciones propuestas a partir de un proceso de consultas a la población local mediante muy diversos métodos o procedimientos” (Rofman, 2006: 50). Se trata de una estrategia orientada fundamentalmente a enfrentar la grave crisis social expresada en el desempleo y la pobreza que adquieren un carácter inédito hacia mediados de la década. La experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo se despliega en una breve trayectoria que arranca hacia finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba; siete años después, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y una provincia habían adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo (Catenazzi y Reese, 2000).

El interés por revisar la interfaz entre la producción de conocimiento especializado y la elaboración de políticas públicas en las estrategias de planificación para el desarrollo local nace de una preocupación comúnmente señalada en la bibliografía sobre el tema: que son pocas las experiencias “exitosas” en esta temática (Boisier, 1998). Para Catenazzi y Reese (2000) una explicación para la debilidad en el desarrollo de este tipo de políticas tiene que ver con que es común encontrar en la planificación

territorial una forma de trabajar tecnocrática y centralista. “Así, la práctica de la planificación ha sido marcadamente sectorialista y poco integral y adolece de capacidades efectivas de operatividad. De ahí que los planes urbanos y de desarrollo en la Argentina hayan gozado de una enorme desconfianza atribuible a un excesivo academicismo y al desapego respecto de los hechos que pretendía manejar.” (2000:6)

En el caso que nos ocupa hemos tomado la experiencia de vinculación que en 2002/2003 la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata realizó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local. Si bien la DAM ha efectuado numerosos trabajos de transferencia desde su creación, la elección del caso de Brandsen coincide, como veremos, con una etapa muy productiva en la DAM con respecto a este tipo de trabajos y a la vez con un período de auge de la planificación que comienza a mediados de los años noventa y se extiende hasta comienzos del 2000.

La DAM es una dependencia de la UNLP, dedicada a brindar asistencia técnica a los gobiernos locales; especializada en la producción y transferencia de herramientas y tecnologías de planificación - gestión, para la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento y la modernización estatal. Fue constituida en 1996 y, hasta la actualidad, el equipo de la DAM ha realizado en total 113 trabajos de transferencia a gobiernos locales, no sólo Planes Estratégicos de Desarrollo Local y Regional, sino también Diagnósticos y recomendaciones estratégicas para el desarrollo, Sistemas de Información Geográficos, Planes Estratégicos de Género, Planes Urbano Territoriales y de Seguridad Vial, entre otros.

La elección del caso de transferencia hacia el Municipio de Brandsen adquiere relevancia porque coincide con dos aspectos relevantes en el trabajos de la institución: por un lado, comienza en el año 2002, el período más importante de desarrollo de estas iniciativas en la DAM y por otro, el intendente municipal pertenecía a la UCR/Alianza al momento de la vinculación, representación política de casi la mitad de los municipios asesorados. Además, la elección de un caso lejano en el tiempo nos permitió una comparación implícita con el presente. Tanto las entrevistas (realizadas en 2011) como la publicación de la DAM del año 2006 *La Planificación Estratégica Participativa. Para el desarrollo urbano y regional* (Tauber, Delucchi, Martino, Pintos, 2006) -donde la DAM explicita sus presupuestos y compila alguno de sus trabajos de transferencia del 2000 al 2005- permiten acceder a una visión elaborada con respecto al caso de estudio. Asimismo, la DAM se consolidó en ese período como un equipo consistente de trabajo, con un núcleo duro que luego se desmembró a fines de 2004 (un año después de concluido el Plan de Brandsen).

El municipio de Brandsen se encuentra ubicado hacia el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cruce de las Rutas Provinciales 210 y 215, y el nacimiento de la Ruta Provincial 29. La población total del Distrito es de 26.367 habitantes. Brandsen tiene una superficie de 112.602 hectáreas de las cuales un 90% están dedicadas a la producción ganadera y a la producción tambera. La agricultura de la zona es de nivel medio a bajo

Concentrándonos ahora específicamente en la investigación del caso seleccionado vamos a presentar algunas características del mismo en relación a los aspectos metodológicos, los materiales y los resultados.

Cuando pensamos las vinculaciones entre producción de conocimiento y procesos de toma de decisiones aparecen tres dimensiones que nos permiten analizar más específicamente esta relación: una dimensión discursiva, que considera el contenido intelectual y cognoscitivo de estos ámbitos de saber; una dimensión político institucional, que analiza como estructuras corporativas los espacios sociales que producen y difunden saberes y se interesa por sus diversas relaciones políticas, institucionales y partidarias y una dimensión socio profesional, donde interactúan estratégicamente los actores del conocimiento con los actores del campo político y los representantes de intereses locales.

A partir de estas tres dimensiones nos planteamos los siguientes objetivos para investigar el caso seleccionado: estudiar la teoría de la planificación implícita en la asistencia que la DAM de la UNLP

brindó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de desarrollo local y discutir esa teoría implícita con otras visiones sobre la planificación; analizar el proceso de relación institucional entre la DAM y el Municipio de Brandsen para llevar adelante el asesoramiento en la elaboración del Plan Estratégico y considerar las orientaciones socio profesionales y las estrategias de gestión de los integrantes del equipo de trabajo de la DAM y del equipo municipal involucrados en el proceso de vinculación.

La investigación que realizamos, de tipo descriptiva, se apoyó en el estudio de caso como estrategia de investigación empírica que busca “maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio” (Neiman y Quaranta 2007:219). El caso de estudio se define como un sistema determinado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales, donde se propone mostrar la particularidad del mismo pero sin perder de vista el marco de su complejidad. Para la producción de evidencia empírica fue necesario recabar y analizar datos de fuentes primarias –entrevistas a actores clave- y secundarias -documentos, publicaciones, periódicos, etc. Es decir, seguimos uno de los principios señalados por Yin (1994) como esencial en la recolección de los datos para un estudio de caso: el relevamiento de “fuentes múltiples de evidencia”.

2- Resultados.

Para la exposición sintética de los resultados de la investigación seguiremos las tres dimensiones (discursiva, político institucional y socio profesional) que nos permitieron pensar la vinculación entre la DAM y el Municipio de Brandsen, considerando algunos aspectos a destacar -positivos o problemáticos- por cada una de ellas. Con el desarrollo de estos aspectos pretendemos además abrir la posibilidad de pensar en qué medida cada uno de ellos pudo afectar el desarrollo ulterior de la política de planificación estratégica que estudiamos.

Para la dimensión discursiva, planteamos analizar la teoría de la planificación implícita en la asistencia que la DAM de la UNLP brindó al Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico. Este proyecto teórico metodológico estaba inspirado fuertemente en la experiencia llevada a cabo en la ciudad de Barcelona. También, la propuesta de la DAM asumía “ciertos consenso académicos recientes en torno al desarrollo local” transferencia (Tauber *et al.*, 2006: 23).

En el caso analizado los pasos para la realización del Plan (etapa de Lanzamiento e inserción – etapa de diagnóstico consensuado y elaboración de propuestas – etapa de Formulación – etapa de Implementación) fueron completados con efectividad y alta participación de la comunidad local, cumpliendo con el cronograma que la organización se había propuesto y contando con el compromiso del gobierno del municipio. Sin embargo, existe un factor del proceso de planificación que creemos es significativamente crítico y que no aparece problematizado en la propuesta de la DAM: nos referimos a los “riesgos” de la participación en las políticas públicas, tema planteado y discutido por numerosos autores. En este sentido, la participación, aspecto central de la teoría implícita en el proceso de planificación, fue asumida como dato y no se cuestionó quiénes están en condiciones de participar, qué lugar ocuparon los sectores de más poder o si todos tuvieron condiciones iguales para hacer oír su voz en este proceso.

Como sostiene Rofman (2006) la participación no puede considerarse como un mecanismo automático en sociedades como las nuestras, altamente fragmentadas y heterogéneas social, económica y políticamente, donde las diferencias de poder e información están muy marcadas. Para Cunill Grau las expresiones de la participación requieren ser “expresamente construidas a través de diseños apropiados, y modeladas a través del aprendizaje social” (Cunill Grau, 2004: 72). Parece poco útil que la participación, las temáticas a opinar o las convocatorias de actores “clave” estén definidas de antemano.

En cuanto a los supuestos sobre el desarrollo local, también observamos una aceptación acrítica de ciertos aspectos que incluso han sido repensados por los mismos autores que fueron parte del inicio de esta corriente de pensamiento.

Lo cierto es que muchas sociedades locales tienen serias limitaciones para llevar adelante procesos de desarrollo. Boisier (2002) señala que a pesar de sostener un enfoque más amplio y complejo del desarrollo en el que se destacan sus características intangibles, es innegable la necesidad de una base material sólida en la que pueda sostenerse una práctica de desarrollo. De esta manera, aparece cierta ingenuidad al aceptar una supuesta homogeneidad de la sociedad local donde el desarrollo más que un objetivo es una condición de partida, un supuesto aceptado.

Así también para Catenazzi y Reese (2000) una de las características comunes a los Planes Estratégicos llevados a cabo en Argentina es la contradicción expresada en el interés por llevar adelante tanto medidas compensatorias de las urgencias sociales como políticas de mediano y largo plazo que aspiran a ubicar en una posición competitiva global al sistema productivo del territorio en cuestión. Esta contradicción pone de manifiesto “la tensión que se produce en la gestión de los gobiernos municipales entre la atención de los intereses de los sectores productivos más dinámicos de la economía y la atención de las necesidades y demandas básicas de los desempleados y de los sectores populares” (Catenazzi y Reese, 2000: 8)

En la segunda dimensión, donde nos propusimos indagar la relación institucional entre la DAM y el Municipio de Brandsen para llevar adelante el asesoramiento en la elaboración del Plan Estratégico, encontramos algunos puntos interesantes para destacar que tienen que ver con la negociación entre la DAM y el municipio y el tema de las capacidades o condiciones tanto de la DAM como del Municipio a la hora de llevar adelante el proceso de planificación.

Comenzamos por el tema de la negociación. En términos generales, en el período de gestión al que pertenece la realización del Plan de Brandsen, la forma en que se vinculaba la institución con los municipios ponía el foco en la articulación, acercándose a los municipios a través de contactos por mail y llamados telefónicos, donde se planteaban los temas en los que la Dirección trabajaba y se consultaba sobre las necesidades o demandas que tenía ese municipio. Había directamente una política, de parte de la DAM, de hacer conocer los servicios que ofrecían y acercarlos a cada municipio, a cada territorio. En el caso de Brandsen en particular, la negociación tuvo sus características definidas marcadas tanto por la cercanía del municipio con respecto a la ciudad de La Plata donde funciona la DAM como por el interés del intendente municipal de llevar adelante este proceso.

Para analizar las capacidades o condiciones que tenían tanto la DAM como el Municipio a la hora de encarar el proceso de planificación, vamos a retomar la propuesta de Carlos Acuña (2009), quien distingue la cuestión de las capacidades según se trate de actores sociales y actores estatales. La diferenciación nos resulta útil para pensar en el primer grupo a la DAM y en el segundo al Municipio.

Para el caso de los actores sociales, se destacan dos parámetros para estimar la facultad de organizarse en particular de las instituciones como la DAM, dedicadas al estudio de temas de políticas públicas que tienen como objetivo influir en el ciclo de elaboración de las mismas: “la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean) y la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública” (Acuña, 2009: 32).

En cuanto a la capacidad de influir en el ciclo de las políticas públicas, ya comentamos que el equipo de la DAM tenía una fuerte convicción que lo llevaba a acercarse a los gobiernos locales y hacer llegar su propuesta de trabajo. En este sentido, había un enérgico ímpetu puesto en fomentar la divulgación de las herramientas de políticas que brindaba la institución sorteando incluso los obstáculos materiales y económicos. Ciertamente, vemos que la DAM contaba en el momento del asesoramiento con un equipo

pequeño de trabajo que realizó intensamente su tarea para concretar los objetivos que se había propuesto y que contaba a su vez con recursos materiales también limitados.

Respecto a la capacidad de descifrar el contexto, vimos en la descripción de la dimensión discursiva, que el equipo de la DAM logró, en el caso de Brandsen, la realización de un Plan exhaustivo y conforme a las decisiones tomadas en el marco del proceso participativo. Sin embargo, esto no es un logro sólo de la institución sino que la capacidad de acceder a la mayor cantidad de información del contexto fue parte del trabajo interactivo con la administración de Municipio.

En el caso del municipio nos referimos a la capacidad estatal, entendida según Repetto como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2007: 43).

Para el actor estatal Acuña agrega al análisis la distinción de tres tipos de capacidades: -la capacidad política, se refiere a la fuerza relativa que tiene las administraciones estatales de “fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación”, lo que implica “prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición.”; -la capacidad presupuestal, es decir, “la relación entre la dotación de recursos económico-financieros y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos” y, -la capacidad organizacional, está asociada a “las reglas que regulan al conjunto de la administración pública, en aspectos tales como el reclutamiento de los agentes, su capacitación, la estructura de incentivos que enmarca su accionar, etcétera” (Acuña, 2009: 33).

Comenzando por la capacidad política, nos interesa comentar algunos puntos que tienen que ver con la forma en que el gobierno de Brandsen administró y movilizó los recursos necesarios para llevar adelante las acciones del Plan de una manera particularmente teñida del color político partidario de esa administración. Un primer punto que aparece es “el comentario” que sobrevolaba en Brandsen y que se refería al Plan Estratégico como el “Plan Radical”. Sin embargo, los entrevistados sostenían que las intenciones de este proceso sobrepasaban cualquier orientación político partidaria.

Uno de los temas que consideramos pudo haber generado esta idea del “Plan Radical” tiene que ver con la utilización que el municipio hizo de algunos resultados preliminares del proceso de planificación con la finalidad de presentarlos como una especie de plataforma de gestión previa a las elecciones que se celebraron el 14 de septiembre de 2003.

En cuanto a la capacidad organizacional, encontramos que el Municipio analizado parecía más interesado en que el proceso de planificación redundara en la solución de problemas urgentes o del día a día que en el desarrollo de un sistema de gestión e información que le permita generar una adecuada evaluación de la situación, no sólo de las condiciones de los actores municipales, sino también de sus propias capacidades de gestión. Con respecto a los recursos humanos, no fue posible por ejemplo armar una comisión ad hoc para participar en el armado y seguimiento del Plan sino que fueron funcionarios de diferentes áreas que dejaron sus actividades específicas para dedicarse a llevar adelante el proceso de planificación.

Finalmente, si analizamos la capacidad presupuestal, podemos ver que al igual que la DAM, los recursos extras con los que contaba el municipio de Brandsen para llevar adelante este tipo de políticas eran escasos, particularmente teniendo en cuenta el marco de la crisis profunda que se desató en Argentina en el año 2001.

Para la dimensión de los actores en la que consideramos las orientaciones socio profesionales y las estrategias de gestión de los integrantes del equipo de trabajo de la DAM y del equipo municipal involucrado en el proceso de vinculación vamos a desarrollar dos cuestiones. La primera tiene que ver con la formación (en general) de quienes participaron en este proceso y sus trayectorias laborales. La

segunda cuestión hace referencia a un tema que percibimos como algo destacado en las entrevistas y que tiene que ver con que la puesta en marcha del proceso de planificación se apoyó en gran medida en las condiciones personales de cada uno de los actores involucrados, haciendo hincapié en el sentido que cada uno le ponía a su tarea, su compromiso personal con la institución o su identificación marcada con el territorio.

Para comenzar con la formación de los actores tenemos que señalar que en el caso de los actores del municipio sus formaciones tenían que ver con las áreas específicas en las que ya se desenvolvían en el municipio y que fueron requeridas por el intendente por ser necesarias para llevar adelante el Plan. Como dijimos, al no conformarse una comisión especial, una vez terminadas las tareas necesarias para la elaboración del documento final, cada uno tuvo que volver a trabajar plenamente en sus respectivas áreas.

En el caso de la DAM, ellos mismos se definen como un conjunto de personas que orientaron sus profesiones y saberes al planeamiento y la gestión institucional y comunitaria de territorios locales y regionales. Debemos agregar además que los entrevistados no sólo tenían experiencia académica sino que también se habían desarrollado en la gestión de gobierno tanto en el Municipio de La Plata como en el de Brandsen.

Es así que en 1996 se crea la DAM, como una necesidad de la Universidad de La Plata de vincularse con los municipios. Por la Dirección de la DAM han pasado figuras destacadas del ámbito universitario platense como Fernando Tauber, actual Presidente de la UNLP y anteriormente Director de la DAM (1996-1998), Secretario de Extensión y Secretario General de esa casa de estudios. Asimismo, Diego Delucchi, quien dirigió la DAM entre 1998 y 2004 fue luego Prosecretario de Extensión Universitaria y hoy es el Prosecretario de Planeamiento, Obras y Servicios de la UNLP. Ambos tienen además un papel destacado en el ámbito de la enseñanza universitaria de grado y posgrado en particular en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la UNLP.

La DAM tiene además un fuerte vínculo con la enseñanza de grado y posgrado, fundamentalmente a través de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP. Allí, en 2003 Olga Ravella, Jorge Karol y Fernando Tauber concursaron la cátedra de Planeamiento Físico I y II, donde en parte la experiencia de trabajo de la DAM se plasma en la docencia. Y viceversa, las personas que van formándose en esa cátedra suelen integrar luego los equipos de trabajo de la DAM. Sobre este punto cabe señalar que la simbiosis entre el aprendizaje, la enseñanza y la transferencia y puesta en marcha de estas herramientas, en particular la planificación, fue un proceso muy significativo que permitió, a mediados de los noventa y hasta entrados los años 2000, reforzar a la DAM en sus tareas de producción, asistencia y transferencia de herramientas de gestión para el desarrollo local y el fortalecimiento del Estado, gracias al fuerte trabajo de los actores comprometidos con estos temas tanto en la UNLP como en la FAU.

La segunda cuestión interesante que surgió a partir de las entrevistas tiene que ver con las condiciones personales –y el papel fundamental que estas tuvieron– para la efectiva realización del Plan Estratégico de Brandsen.

Se agrega además, en algunos casos, un factor también afectivo con respecto al lugar, a la gente, al territorio. En todas las entrevistas aparece la mención a alguno de los integrantes del equipo, por su voluntad, por su empuje, por sus convicciones. Es continua la mención positiva a otro integrante del equipo (del equipo DAM+Municipio).

Este punto que mencionamos podría tener dos interpretaciones. Por un lado, resulta llamativo el hecho de que la consecución de una política pública de la envergadura de una planificación estratégica esté tan sostenida en las condiciones personales de los actores que la llevaron a cabo (tanto de la DAM como del Municipio). Por otro lado, parece verdaderamente positivo el apoyo que este equipo DAM+Brandsen se brindó mutuamente para seguir adelante, para entenderse y construir el trabajo desde los aportes de cada uno.

3- Reflexiones finales.

A partir de los aspectos señalados en torno a las dimensiones discursiva, político institucional y socio profesional del caso de vinculación entre la DAM de la UNLP y el Municipio de Brandsen para el asesoramiento en la realización del Plan Estratégico, vamos a desarrollar a continuación algunas consideraciones a modo de cierre partiendo de una pregunta disparadora para cada una de las dimensiones.

En cuanto a la dimensión discursiva nos preguntamos ¿Aprendieron los actores?

Como vimos, los actores de la DAM hicieron en el período analizado un fuerte trabajo de incorporación y discusión de conocimientos sobre planificación, así como varias experiencias de aplicación práctica. En una primera etapa que podemos identificar entre mediados de los noventa y principios del 2000, tuvieron básicamente la capacidad combinada de:

- detectar la necesidad imperiosa de los municipios de contar con herramientas que les permitieran gobernar de manera menos improvisada.
- generar una oferta para esos casos, a partir de los desarrollos teóricos sobre gestión y planificación que se hacían fuertes en algunos países europeos y comenzaban a aparecer también en América Latina.
- implementar y poner en marcha el sistema de transferencia de esas herramientas a los gobiernos locales.

Si bien como ya dijimos en la presentación los trabajos de la DAM en cuanto a planificación y desarrollo han mantenido un ritmo sostenido desde su creación hasta hoy, podemos agregar, a partir de la información obtenida en las entrevistas, que fue en el período de fines de los 90/principios del 2000 que la institución tuvo su crecimiento cualitativo más importante. De hecho, el equipo que trabajó en esta época se desmembró completamente, “utilizando” la exitosa experiencia en la DAM como puntapié para insertarse en otros ámbitos de gestión y/o enseñanza.

De modo que podemos concluir que después de este período el proceso de aprendizaje de la DAM se desaceleró notablemente cuando los actores de la institución tenían ya una caudal de experiencias que les permitía hacer un importante aprendizaje de la práctica y a la vez entender que ciertas características de las herramientas que aplicaban estaban ya mostrando problemas más profundos.

Para el análisis de la dimensión político institucional, la pregunta que guía esta reflexión final es: ¿Se tejieron redes?

Para el caso de la DAM, hemos visto que la institución tuvo una capacidad muy fuerte para vincularse y tejer redes con gobiernos locales -en particular de la Provincia de Buenos Aires pero también de otros puntos del país- y con otros ámbitos de la misma Universidad de La Plata como Facultades o Centros de Investigación a los que derivaban tareas o solicitaban información y recursos humanos. En este sentido desarrollaron un trabajo constante de acercamiento y divulgación de las herramientas de gestión y planificación para el desarrollo, sorteando obstáculos tanto materiales como humanos y poniendo en su tarea mucho más que una simple intención.

Sin embargo, la institución no parecía enfocada a la tarea de ensamblar recursos y políticas entre los niveles local, provincial y nacional, a fin de maximizar las posibilidades de desarrollo y éxito de las herramientas que transferían.

El municipio de Brandsen tampoco pudo establecer estas redes verticales, ya que, como vimos, no tenía un diálogo fluido con el gobierno provincial que pertenecía a un signo político opuesto (Partido Justicialista). En este sentido pudimos observar que la filtración de cuestiones político partidarias en el proceso de vinculación dejó su marca en las diversas etapas del trabajo. Tampoco parece haber intentado una vinculación con otras instancias de gobierno ni con el ejecutivo nacional, de modo que el Plan era específicamente una política concebida desde y para el ámbito local.

En cuanto a la constitución de una red horizontal con las organizaciones locales y también con la Universidad (a través de la DAM) la tarea municipal fue altamente productiva. Más arriba pudimos observar que aparecía como un punto destacado en las entrevistas la capacidad de liderazgo del intendente municipal no sólo para poner en la agenda la necesidad de la planificación sino también para convocar a gran parte de las organizaciones locales de diversa orientación a la mesa de concertación.

Para la dimensión de los actores, la pregunta que nos hacemos, retomando a Oszlak (2009) es ¿Quién sopla las brasas? ¿Quién “sopla las brasas” cuando el fuego inicial encendido en el acuerdo participativo se va extinguiendo y la disposición a la participación se debilita ante la salida o abandono de los promotores externos? ¿En qué medida puede anticiparse y resolverse a tiempo este reiterado resultado? (Oszlak, 2009:17).

El autor llega a estas preguntas a partir de analizar lo que llama “delinking”, es decir, el proceso de desconexión entre el equipo asesor y el equipo de gobierno, que genera comúnmente que las iniciativas -como la del caso de planificación que estamos analizando- se agoten en resultados puntuales sin poder construir un mecanismo permanente de participación.

Oszlak (2009) sostiene que “muchas experiencias de este tipo revelan que al producirse el delinking de los promotores o del equipo consultor externo, es decir, cuando estos consideran que su intervención ya no resulta necesaria, cuando se produce el vencimiento del convenio o cuando se acaba el financiamiento, no se alcanza a completar la transferencia o a asegurar que los futuros responsables hayan adquirido las competencias exigidas para su aplicación continuada y rutinaria” (Oszlak, 2009: 16-17).

En el caso analizado este aspecto tuvo un impacto fundamental en la puesta en marcha del Plan y por lo tanto en el resultado concreto de esta política pública. Significó, a pesar de la realización de algunas acciones concretas o de corto plazo, la dilución de los principales puntos referidos en documento final del Plan Estratégico.

Si miramos el delinking desde el gobierno municipal, sabemos que el municipio no contaba con los recursos materiales y humanos para crear una comisión especial para trabajar en el desarrollo del Plan ni una comisión especial para realizar el seguimiento de las acciones propuestas.

Para el caso de la DAM, la desconexión tiene que ver en principio con que la institución se retiraba una vez finalizado el documento de Plan Estratégico. Esto era algo pactado con el gobierno municipal que tomaba la oferta en esos términos. Sin embargo, la DAM reconoció a poco de andar en el camino de la transferencia de estas herramientas que era necesario algún mecanismo que permitiera acompañar también al gobierno local en el seguimiento de las acciones posteriores. En el caso de la vinculación con Brandsen, el Municipio solicitó la asistencia sólo para la etapa de elaboración y formulación del Plan, aunque posteriormente mantuvieron algunos contactos esporádicos con la DAM que no plasmaron en la concreción de una nueva etapa de vinculación entre esa institución y el municipio.

Asimismo, como ya comentamos, aunque la DAM contemplaba la posibilidad de brindar algún tipo de seguimiento de las fases de implementación del Plan, el equipo más fuerte en cuanto a conocimiento y actitud se disolvió poco después de la realización del trabajo en Brandsen.

Para finalizar debemos señalar dos cuestiones importantes en relación al caso de estudio.

Por un lado, pudimos ver que el papel que jugó el conocimiento especializado particularmente en este caso de estudio no implicó precisamente el éxito de esta política. Y esto fue así no sólo por algunos problemas en los supuestos implícitos en la teoría de la planificación sino también, como vimos, por un marcado déficit en las capacidades tanto de las instituciones sociales como de las estatales que contribuyó en gran medida a concentrar la atención en las condiciones personales de los actores involucrados. Por otro lado, es importante reconocer que el análisis de experiencias concretas -como el que realizamos en este trabajo- y, en particular, las enseñanzas emergentes a partir de la mirada desde la interface entre la producción de saber y la elaboración de las políticas, puede contribuir efectivamente a profundizar el conocimiento sobre la cuestión.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2009), “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay” en Weyrauch, Vanesa (comp), *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Altschuler, Bárbara, “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, BsAs, Ed. Espacio, 2006.
- Boisier, Sergio, (1998), “*Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales*”, en Anales de Geografía de la Universidad Complutense, n°18.
- Boisier, Sergio (2002), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, Mimeo, Santiago de Chile.
- Camou, Antonio (2006), “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001), Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, BsAs, Prometeo.
- Catenazzi y Reese, (2000) “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, Buenos Aires, Mimeo.
- Cunill Grau, Nuria (2004), “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: Propuesta de un marco analítico” en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOSO, INDESOL, México.
- Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2007) "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en Vasilachis de Gialdino, Irene, coord., *Estrategias de investigación cualitativa*, Editorial Gedisa, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar, “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en Alejandro Belmonte (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2007), “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del <<tesoro perdido>> de la política social latinoamericana” en Alonso, Guillermo, comp., *Capacidades Estatales, instituciones y políticas social*, Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro (2006), “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones” en Villar, A. y Rofman, A. (comp.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Editorial Espacio - Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Tauber, F., Delucchi, D., Martino, H., Pintos, P., (2006), *La Planificación Estratégica Participativa. Para el desarrollo urbano y regional*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Yin, Robert (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California.