

El Estado, la pobreza y las políticas sociales. Reflexiones metodológicas a partir de un estudio empírico.

Matías Iucci (CIMECS – CONICET)

matiasiu@yahoo.com.ar

Introducción

En este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre la metodología cualitativa y los estudios de caso, basadas en un trabajo que tuvo como objetivo abordar el ingreso a la agenda de gobierno y la implementación de un plan social, el Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, desarrollado entre 2004 y 2007 en un municipio de la Provincia de Buenos Aires.

Dichas reflexiones se orientan a mostrar el modo en que a partir de un diseño metodológico cualitativo de índole flexible y específicamente los estudios de caso, se posibilita generalizar los resultados alcanzados y revisar algunos conceptos teóricos utilizados al inicio de la investigación.

Una de las modalidades adoptadas para realizar dicha generalización se vinculan con una operación de tipo analítico- conceptual, donde los resultados de la investigación pueden ser comparables y contrastables con las conclusiones alcanzadas por otros estudios. La otra, se relaciona con una extensión de tipo espacio-temporal, donde el caso puede adquirir mayor generalidad al ubicarlo con relación a fenómenos macro y micro.

En el desarrollo de este trabajo, se sustentan las afirmaciones precedentes en otros estudios que problematizaron la temática y se ilustra el modo en que estas cuestiones fueron adoptadas en el marco de la investigación mencionada.

Estructuramos la ponencia del siguiente modo: tras una breve revisión bibliográfica sobre los estudios de caso y metodología cualitativa, nos centramos en primer lugar, en las consideraciones atendidas para seleccionar y justificar un caso en la investigación desarrollada, y luego las decisiones teórico-metodológicas tomadas a lo largo del estudio, a raíz de ciertas dificultades propias del trabajo de campo. Por último, se expone el modo en que el caso se pone en comparación y contraste con otros estudios que abordaron similares

temáticas en otros contextos y la posibilidad de contribuir a partir de los resultados del estudio a la revisión de los conceptos generales utilizados al inicio de la investigación.

1- Algunos elementos sobre la metodología cualitativa y los estudios de caso

La investigación a partir de la cual se desarrollan estas reflexiones, trataba en particular sobre la implementación de un Plan social en un municipio de la Provincia de Buenos Aires, en torno a lo que se inferían conclusiones generales sobre el desempeño del Estado en contextos municipales y las modalidades de intervención a través de sus políticas sobre la pobreza; y en general, sobre sus vínculos con la sociedad civil.

Se proponía desarrollar una investigación con las herramientas propias de la metodología cualitativa, con la intención de abordar en profundidad y en su complejidad un fenómeno situado en tiempo y espacio determinado. Se pensaba, a su vez, guiar dicha investigación según un diseño metodológico flexible que permitiera seguir un plan estructurado en torno a objetivos, problemas, etapas de recolección y análisis de información, pero a su vez, permeable a las modificaciones que pudieran surgir del campo mismo.

Con estas orientaciones metodológicas, iniciamos la investigación cualitativa con las características ya descritas, de acuerdo a los estudios de caso. Sin embargo, emprender un estudio de caso de un modo cualitativo requiere tomar ciertas decisiones y pone al investigador ante el ejercicio de argumentarlas. Esto en parte se debe, a la diversidad de posturas existentes en torno a qué es un caso, cómo llevarlo adelante y cuál su utilidad.

Sobre qué es un caso, nos acercamos a la definición de Yin (2003), que lo entiende como un recurso estratégico que posibilita conocer ciertos aspectos de un fenómeno, plausible de ser utilizado en un sentido exploratorio, descriptivo o explicativo, según el tipo de preguntas que orienten la investigación. Estos estudios se pueden centrar en casos únicos o múltiples, y en consecuencia, podrán resultar estudios focalizados u holísticos; y puede ser abordado desde estrategias metodológicas cualitativas y cuantitativas.

Dada esta diversidad de posibilidades incluidas en la definición, la decisión se relacionó con abordar, como se mencionó, un estudio de caso de índole cualitativo y centrado en un fenómeno acotado en tiempo y espacio, que versara sobre una única cuestión.

Anclados en esta decisión, a partir de la cual pensamos nuestro caso, Stake (1995) clasifica a los estudios de caso según su naturaleza *intrínseca*, cuando interesa conocer los aspectos del caso particularmente escogido; *instrumental*, cuando el caso seleccionado posibilita comprender y reflexionar sobre temas o problemas de índole general, o bien, *colectivo*, cuando se seleccionan múltiples casos para conocer una temática.

Es en torno a esta definición que se deben tomar recaudos en la selección del caso y el modo en que se lo va a tratar en la investigación. Sobre esta cuestión, el autor nos dice que por un lado es necesario tener un criterio de “rentabilidad” (Stake, 1995: 17), queriendo significar al menos dos aspectos: por un lado garantizar la factibilidad de realización de la investigación (acceso al campo, predisposición de los ámbitos y personas a quienes se va a investigar, etc.) y por el otro, que el caso seleccionado se corresponda con los objetivos y el diseño de investigación general, donde incluye especialmente el conjunto de conceptos teóricos utilizados por el investigador. Esta última cuestión debe atenderse especialmente si se trata de un diseño que incluya casos instrumentales y/o colectivos.

La pregunta acerca de ¿para qué emprender un estudio de caso? se ha formulado por autores que cuestionan este método como procedimiento científico. Una de las críticas principales, consiste en objetar el escaso valor científico de los resultados obtenidos por estos casos, dado que los mismos no pueden ser generalizados a otras situaciones¹. O, en otras palabras, que los resultados alcanzados por el caso tienen validez para este único caso, o los casos estudiados, y no para un conjunto mayor. La crítica descansa en la imposibilidad de establecer una generalización estadística en base a los supuestos que reposan en las muestras representativas utilizadas por quienes elaboran estudios según los métodos cuantitativos.

Sin embargo, y a pesar de ello, quienes defienden los estudios de caso sostienen que es posible realizar generalizaciones conceptuales en base al caso abordado hacia otros casos, y también contribuir al desarrollo de los conceptos que encierran determinadas teorías en un área específica. Esta afirmación descansa en las fundamentaciones de la metodología cualitativa y la posibilidad de inducir teoría sustantiva y formal a partir del análisis de datos que emergen del trabajo de campo. (Glasser y Strauss, 1967)

¹ Para rastrear este debate nos valimos de Flybvjerg (2004), Bonache (1999), Arzaluz Solano,(2005) Gundermann Kroll (2001)

Encontramos al menos dos formas específicas que posibilitan extender los resultados de un caso:

- Una de las modalidades adoptadas consiste en realizar una “generalización analítica” (Yin, 2003: 32) es decir, que los resultados de esta investigación sean útiles para contrastar y comparar fenómenos semejantes en otros contextos. Los elementos centrales para realizar esta generalización se relacionan con la confrontación con base en los conceptos utilizados y los resultados alcanzados por la propia investigación con relación a los conceptos teóricos y resultados alcanzados por otras investigaciones aplicados en casos y contextos similares.

De este modo, las conclusiones sobre un caso pueden inspirar ideas, métodos, conceptos y a que pueden ser transmitidos y utilizados por investigadores que observen otros casos en otros contextos.

- En otro sentido, puede generalizarse y/o ampliarse un estudio de caso, vinculando el caso abordado en distintas escalas espacio – temporales. Si bien la investigación se realiza sobre una pequeña porción de la realidad, que presenta ciertas particularidades; es posible vincular los fenómenos descriptos con unidades mayores y menores de tiempo y espacio. De este modo, se posibilita establecer un diálogo entre el propio caso con eventos y situaciones que ocurren en diferentes regiones y comunidades, o en otros tiempos.

De este modo, es necesario definir al caso como un referente empírico situado en un tiempo y espacio determinado, a partir de la cual, la generalización puede desarrollarse con relación a otros casos abordados en contextos similares y con relación a procesos sociales que ocurren en distintas escalas.

En esta operación, los estudios de caso comparten una modalidad de trabajo interpretativa que debe sus señas específicas a la antropología, que parte de trabajos microscópicos (Geertz, 1992: 32) para luego pasar a generalizaciones.

Con estas decisiones metodológicas, podíamos hacer explícita ciertas operaciones que nos permitirían conducir la investigación, que consistía en los siguientes pasos:

- a) Partir de supuestos teóricos generales, a partir de los que se podría definir un objetivo de investigación.
- b) Acotar, según estos objetivos la investigación a un caso específico y delimitado en tiempo y espacio sobre el que se desarrollaría el trabajo de campo.

c) Volver con los resultados de la investigación sobre un aspecto particular a los conceptos teóricos generales para adaptarlos, y/o modificarlos según el caso específico.

Describiremos la experiencia propia en torno a la investigación desarrollada sobre un programa social en un municipio de la provincia de Buenos Aires, atendiendo especialmente al desarrollo de estas operaciones, concentrándonos especialmente en la selección del caso y algunas modalidades de generalización a partir de los resultados obtenidos.

2- Definición, problematización y desarrollo del caso.

La definición del caso estuvo ligada a la factibilidad y a la definición de los objetivos de la investigación, que a la vez, se vieron influenciados por los aspectos conceptuales propios de cierta postura teórico – metodológica, y por el involucramiento con el contexto donde se desarrollaría el trabajo de campo.

Comenzando por los aspectos teóricos generales, se decidió en primer lugar problematizar algún aspecto del Estado. Uno de los inspiradores en las modalidades de abordar el Estado como problema de indagación estuvo dada por la propuesta de Oszlack y O’donnell (1984) de estudiarlo “en acción”. En este orden teórico general, se consideraba que las políticas públicas que impulsaba el Estado constituían una de sus acciones principales, y centrarse en ellas era una postura metodológica válida para abordar su desempeño (y su dominación) sobre la sociedad civil.

Desde este punto de vista teórico, se derivaba una postura metodológica que transformaba la pregunta por el desempeño del Estado en interrogantes sobre las políticas que diseñaba y instrumentaba y sus efectos sobre la sociedad civil. El Estado de este modo, se podría caracterizar a partir de los problemas sociales que atiende y las soluciones (estructuradas en torno a políticas) que impulsa.

Una consecuencia teórica que se deriva de esta propuesta es que el Estado y la Sociedad Civil se piensan como esferas separadas y diferenciadas, que entran en contacto, entre otros puntos, por las políticas públicas. Otra, es que esta perspectiva consideraba que estos

vínculos se caracterizaban por lazos que se centraban en el poder y permitía pensar en las condiciones sobre las que se ejerce la dominación estatal.

Dentro del orden conceptual esgrimido anteriormente, se trataba entonces de centrarse como estrategia metodológica en el funcionamiento de las políticas públicas. Pero aún no tenía claro qué cosa observar sobre una política pública.

Tamayo Saez (1997), propone abordar a las políticas públicas como un ciclo estructurado en etapas, que no implican necesariamente una consecución ordenada entre ellas, entre las que se encontraban las siguientes:

- Identificación y definición de un problema
- Formulación de alternativas de solución
- Adopción de una alternativa
- Implementación de la alternativa seleccionada
- Evaluación de resultados

Se tomó la decisión de observar principalmente la etapa de implementación ya que, según Presman y Wildavsky; (1998) en esta etapa, participan un conjunto de actores que tienen intereses, objetivos, perspectivas y grados de urgencia con relación al programa, distintos; y que las fallas se encuentran en las tareas de coordinación de los mismos.

Suponía entonces que durante la implementación de la política podría observar la interacción de múltiples actores sociales (estatales y de la sociedad civil) en torno a una etapa de la política pública (la implementación de este programa), lo que convertía las interrelaciones entre Estado y Sociedad Civil como una cuestión más atractiva.

A partir de estos conceptos propios de cierto marco teórico, ayudaron a definir una pregunta del orden teórico- conceptual, que intentaría responder con el análisis del caso ¿qué lazos sociales unen al Estado y la sociedad civil en torno a la implementación de políticas públicas?

Si bien se aclaraba la propuesta teórica y ciertos conceptos, aún era necesario seleccionar el caso sobre el que desarrollar una investigación.

La implementación de un Plan social en un Municipio de la Provincia de Buenos Aires como estudio de caso.

El estado, la implementación de políticas, el poder, la dominación, la sociedad civil, aún eran conceptos extremadamente amplios para que nos permitieran incorporar un conjunto de interrogantes y conducir la investigación de un modo cualitativa y realizar un diseño de investigación acotada en tiempo y espacio.

La decisión adoptada fue realizar una simplificación del problema teórico a un contexto empírico determinado. De este modo, la decisión fue acotar el Estado a un municipio de la Provincia de Buenos Aires (es decir, el nivel local de administración) en relación a una porción la sociedad civil local en relación a un programa social específico.

En definitiva, se concentró el trabajo en un municipio por diversas razones: en primer lugar, y como se explicitará más adelante, los municipios son objetos de indagación permanente y privilegiado por diversos investigadores a partir de los procesos de reforma del estado que impulsaron mayores tareas y actividades a este nivel administrativo. Pero por otro lado, era una de las formas en que el Estado centralizado divide el territorio y organiza formas de representación política (se erige una autoridad periódicamente a través de ciertos partidos políticos), y a la vez, implementa sus políticas. Estas cuestiones, hacían pensar que era un territorio donde se conjugaban procesos políticos propios y específicos y a la vez, otros generales, que los vinculaban con la organización estatal nacional en su organización burocrática dentro de un sistema de poder.

Para seleccionar la política pública específica, tuvo especial influencia una entrevista realizada con la Directora del área social del municipio en que iba a desarrollar la investigación, en la que, me había garantizado la accesibilidad a la documentación e información requerida sobre programas sociales al tiempo que había mostrado cierto interés por el desarrollo de este estudio.

La entrevistada argumentaba que a partir de la asunción de las nuevas autoridades en el 2004, producto de las elecciones de Diciembre de 2003, el énfasis de la gestión social iba a estar centrado en la implementación del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales, elaborado en el ámbito municipal con base a un Programa Social impulsado recientemente por parte de las autoridades del entonces Ministerio de Desarrollo Humano

Provincial. Este nuevo Plan incorporaba e intentaba superar los planes y programas sociales que llegaban desde gestiones anteriores (considerados por la entrevistada indispensables pero también meramente asistenciales) y promovería la participación ciudadana a partir de involucrar actores sociales que se desempeñaban en el nivel barrial, a los que denominaban “equipos comunitarios”

Con estas precisiones, podía definir que el caso específico de análisis trataba del Plan Municipal de Fortalecimiento a Programas Sociales.

Retomando las apreciaciones de Stake (1995), los estudios de caso se distinguían por su carácter intrínseco, instrumental y colectivo. Aunque la distinción entre estos tres tipos de casos no nos parece tan clara², argumentamos la selección de este caso como instrumental: es a partir de la implementación de un programa social en un municipio de la Provincia, que podríamos hacer referencia a un problema general, que es la acción estatal frente a la pobreza y las relaciones sociales ocurridas entre Estado y Sociedad Civil.

Pero también, me hacía reflexionar sobre las diferencias con esta clasificación realizada con este autor: no lograría reflexionar sobre la política pública, el Estado y Sociedad Civil, si antes no conocía las particularidades del caso. Es por esto que se piensa que si bien se trata de un caso instrumental, es necesario desarrollar el conocimiento sobre el caso y su contexto (como si fuese un caso de tipo intrínseco) para abordar desde allí ciertas generalizaciones.

De este modo, quedaba claro que la reflexión teórica sobre el Estado sería un producto de los resultados de la investigación sobre un Plan municipal.

Aquella entrevista permitió formalizar al menos un conjunto de preguntas sobre el caso, que referían a su carácter por el momento superpuesto de exploratorio y descriptivo, de acuerdo a la clasificación de Yin (2003). Las preguntas explicativas fueron surgiendo a medida en que se extendía el conocimiento particular sobre el caso. Algunos temas y preguntas que se derivaron de esta entrevista fueron las siguientes:

1) Primero, era necesario contextualizar y situar históricamente la gestión municipal, los problemas sociales que enfrentaban y las formas históricas de enfrentarlos.

² Ver Arzaluz, Solano (2005).

2) El desarrollo del Plan Municipal se vinculaba estrechamente con las actividades del Ministerio Provincial. Era necesario explorar de qué trataba esa vinculación y cuán determinante sería en la implementación del Plan Municipal.

3) Las elecciones municipales y la conformación de un nuevo gobierno local sugería que la visión sobre los planes y programas sociales debía ser, al menos, revisada. En este momento, nos preguntamos ¿Quiénes eran los que gobernaban antes, y qué planes y programas impulsaban?, ¿De qué se trataba el cambio de énfasis entre la “asistencia” que incluían los programas antiguos y la “participación” en este nuevo programa?

4) Con este programa se intentaba buscar un vínculo también con los vecinos que recibían la ayuda estatal y las instituciones presentes en los barrios donde habitaban: ¿quiénes eran y cómo se vinculaban los referentes de las instituciones barriales?, ¿cómo se proponía trabajar y generaba el vínculo entre quienes actuaban con las inversiones del Estado y quienes se encontraban en el barrio?

De aquella entrevista surgió entonces, la selección del caso, y cierta formalización en un proyecto de investigación descriptivo-explicativo de tipo cualitativo centrado en un caso puntual.

Al tiempo y con el desarrollo del trabajo de campo, surgió la problematización puntual sobre un aspecto particular del proyecto, a partir de la que la investigación adquirió rasgos decididamente explicativos: Pasado un tiempo de esta entrevista donde de la directora del área donde se radicaba el Plan Municipal exponía sus expectativas y valoraciones con respecto al Plan Municipal, me comunicó en otra entrevista que habían surgido algunos problemas con su implementación, donde algunos lineamientos definidos como participativos no habían tenido el impacto esperado al tiempo que los lineamientos asistenciales seguían en pie y desarrollándose efectivamente. Con lo cual, sus expectativas traducidas en intentos por modificar la modalidades de intervención sobre la pobreza no se veían cumplidas. Se decidió entonces problematizar esta cuestión y preguntar por qué se había llegado a esta situación y ocurría este fenómeno; es decir, ¿Por qué habían surgido impedimentos para implementar los lineamientos del Plan Municipal caracterizados como participativos, y a su vez, por qué se presentaba la continuidad por aquellos denominados asistenciales?

Describiré a continuación algunas dificultades en el desarrollo de la investigación, producto de las tareas de recolección de información.

Vaivenes del trabajo de campo

Tras definir el caso y el objeto de indagación, comenzó el trabajo de campo, centrado principalmente en entrevistas en profundidad realizadas a los principales actores involucrados en la implementación del Plan Municipal.

En el nivel municipal, nos centramos en la Dirección de Acción Social, dependiente de la Secretaría de Promoción Social, ya que allí se radicó el Plan Municipal desde sus orígenes y en general, el conjunto de las personas afectadas a esta dependencia trabaja principalmente, con los programas incluidos en este plan.

Se realizaron entrevistas a referentes de la política social municipal: directores de direcciones y secretarías, técnicos, administrativos. Las entrevistas giraron, en líneas generales, sobre los siguientes temas: cuáles eran los planes y programas que se implementaron con anterioridad a la gestión y qué cambios se introducían con el Plan de Fortalecimiento: en qué consistía, qué actores se ocupaban de llevarlos a cabo, qué recursos y actividades canalizaban y qué dificultades principales encontraban para implementarlo. Importaba especialmente conocer cómo contactaban a los beneficiarios, cómo éstos ingresaban en los planes, y cómo se generaba la información sobre su evolución en el plan de los mismos. También se les solicitó su apreciación sobre el desempeño de la gestión actual con relación a la política social en comparación con las anteriores. Las entrevistas finalizaban con el tipo de contacto que establecían con organizaciones sociales y/u otros actores barriales.

También se incluyeron entrevistas a personal encargado del Plan en el Ministerio quien me brindó información sobre la visión del plan desde este ámbito y me facilitó material escrito sobre el mismo.

Las dificultades encontradas para desarrollar estas entrevistas, en este momento fueron al menos dos:

Por un lado, no existía en las dependencias “memoria institucional” (Bertranou, 2004), lo cual dificultaba la reconstrucción de los planes y programas que llegaban desde gestiones

anteriores. La dirección operaba sin modalidades de archivo y registro de las actividades desarrolladas. En parte, explicaban esta situación con base a que quienes ocupaban los cargos durante la gestión anterior, al ser derrotados en las elecciones, habían llevado los archivos correspondientes.

Por el otro, las entrevistas con funcionarios municipales se demoraban, ya que era difícil encontrarlos. Las citas previas eran “olvidadas” o suspendidas por compromisos que consideraban de mayor envergadura.

Con estas entrevistas, se había logrado reconstruir la visión de los agentes municipales sobre los problemas sociales y los programas sociales, pero se había llegado a una situación donde no era posible obtener más información.

Cabe destacar que antes de concluir con estas entrevistas, se inició el trabajo de campo en los barrios para obtener información sobre el funcionamiento del Plan Municipal.

Las entrevistas en el nivel barrial y la incorporación de otras fuentes de información.

Se trabajó en dos barrios del municipio que fueron elegidos dado que en ellos la dirección municipal había impulsado con especial ímpetu la conformación de los Equipos Comunitarios, y se habían desarrollado también los programas que se consideraban “asistenciales”.

Se efectuaron entrevistas a referentes barriales de organizaciones que se vinculaban con la política social: escuela, unidades sanitarias, iglesias, ONG, manzaneras y comadres, comedores, y algunos vecinos. Las preguntas indagaron inicialmente sobre las actividades que desempeñaban en el barrio y sobre el tiempo transcurrido desde el inicio de estas actividades. Luego me interesó captar qué tipo de vinculación establecían con los vecinos y con la municipalidad e identificar cómo caracterizaban esa relación: si se trataba de cooperación, de obligación, en definitiva: estaba buscando cómo se manifestaba el poder. En este punto, también se les solicitó que describiesen las actividades cotidianas que realizaban con relación a los programas sociales municipales, sobre su participación en los equipos comunitarios y cómo veían ellos esta iniciativa. La entrevista finalizaba con preguntas relativas a la visión que tenían sobre el desempeño del gobierno municipal en la política social en comparación con otras gestiones anteriores.

Se logró complementar algunos puntos -que no surgieron de las entrevistas con funcionarios municipales- con información brindada por actores que se desempeñaban en el nivel barrial. En especial, las trabajadoras sociales de las unidades sanitarias y de alguna iglesia, que se desempeñaban allí desde años atrás, contaban con valiosa información sobre las actividades del municipio y sobre planes y programas sociales actuales y otros ya extinguidos.

Otra fuente que utilizada para captar la historia de las políticas sociales y económicas implementadas en el municipio, fue el periódico local.

De este modo, el caso fue estudiado a partir de entrevistas en profundidad con el conjunto de actores vinculados al mismo en distintos ámbitos: en el nivel municipal, Provincial de gestión y también barrial. Se sustentó la información en otras fuentes tales como el periódico local y documentos municipales y provinciales sobre el plan.

3) De los resultados del trabajo de campo a la generalización de los resultados.

Algunas conclusiones a las que llegamos con este caso son las siguientes, a partir de las que se pensaron las modalidades de generalización:

- Por un lado la dirección donde se radica este Plan Municipal no contaba con capacidades (principalmente políticas y técnicas) acordes para desarrollar el conjunto de las acciones introducidas en el Plan Municipal.
- Por el otro, a los fines de implementar el Plan Municipal, quienes se desempeñaban en la Dirección establecían lazos sociales con referentes del nivel de administración estatal Provincial, con otras dependencias municipales y con referentes y vecinos de la sociedad civil. Estos vínculos se destacaban por combinar lazos jerárquicos y asimétricos, donde las relaciones de poder eran manifiestas y en menor medida, en lazos de cooperación horizontales (que reunían vecinos entre si y algunas dependencias municipales que funcionaban en conjunto).
- Por último, se observaba que en torno a programas sociales que llegaban desde gestiones sociales anteriores a la Dirección (denominados por la nueva gestión como asistenciales), se acentuaron prácticas políticas de actores estatales y de la sociedad civil, que les posibilitaba la obtención de “capital social” y

“reconocimiento”³. Estos actores no se mostraron dispuestos a adherir a la propuesta de “participación” presentada en el Plan Municipal. Esta cuestión explicaba en parte la continuidad presentada por programas anteriores y las dificultades para implementar los nuevos lineamientos participativos.

La primera generalización se realizó con relación al Plan Municipal (nuestro caso) con su contexto macro. De este modo, el llamado a elecciones para elegir presidente, gobernador e intendentes en el 2003, las políticas sociales y económicas lanzadas por distintos gobiernos en distintas épocas, las secuelas del desempleo y la pobreza a partir de la década del '90 fueron eventos que marcaron a un país, y que englobó al conjunto de Municipios que lo integran.

Pero esta generalidad adquirió rasgos propios en cada uno de ellos. Así, estos elementos macro, se pueden combinar con otros procesos específicos y particulares del municipio en el que en el 2004 se implementó este Plan Municipal. Así, la historia político- partidaria local y de las distintos sectores que ocuparon la posición de gobierno local, la desarticulación de un complejo económico local que comenzó en los '70 que se prolongó hasta los '90, la forma en que se fueron conformando los distintos barrios y vecinos que lo habitaban, entre otros elementos; ayudaron a conformar un contexto donde se ponía el caso estudiado en relación con la historia social, política y económica que le otorgaba rasgos característicos.

Se trataba entonces de pensar el Plan Municipal dentro de un contexto determinado que si bien compartía con otros municipios experiencias comunes (que también facilitan su comparación), cada uno de ellos presentaban particularidades que era necesario analizar.

De este modo, podemos encontrar elementos explicativos en los impedimentos para implementar lineamientos “participativos” del Plan Municipal que son específicos del contexto municipal en que se presentó, pero también encontramos elementos comunes con otros municipios, que hacen una experiencia común que dificultad instaurar por parte del estado municipal elementos propias de las políticas que consideran “participativos”

Esta generalización del orden contextual, se complementó con otra del orden teórico-conceptual. En este punto, entraba en comparación por un lado, los resultados a los que

³ Estos conceptos fueron desarrollados según las contribuciones de Bourdieu (1997)

había llegado mi estudio con las conclusiones arribadas por estudios que hacían referencia a cuestiones similares en otros contextos.

En este punto, no se trata de incluir aquellos estudios que partiendo de premisas y concepciones similares llegan a resultados distintos y/o similares; sino que la cuestión se transforma en contribuir con los resultados propios del caso a un área temática de estudios. Algunos de los temas sobresalientes investigados por otros autores, con los que se podría comparar las conclusiones encontradas en nuestra investigación eran los siguientes:

1- Algunos (Arroyo 1997), preocupados por las prácticas del “buen gobierno”, se ocuparon de confeccionar un modelo ideal de gestión de políticas sociales acorde a las nuevas tareas de este nivel Estatal en el nivel local en Argentina.

2- Con un corte más empírico, otros estudios observaron las dificultades al momento de implementar programas sociales generados en los niveles supranacional, (organismos multilaterales de crédito) nacional y provincial de gestión (entre otros, Repetto 2001; Chiara y Di Virgilio 2005; Ilari 2001); destacando que las capacidades administrativas y políticas de estos gobiernos no eran las adecuadas para las tareas que les habían encomendado.

3- Otros estudios destacaron los vínculos sociales ocurridos entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el nivel local, a partir de la “gestión asociada” de planes y programas sociales (García Delgado y De Piero, 2002)

4- Otros estudios, analizaron las dinámicas políticas ocurridas en torno a los programas sociales en niveles microsociales o barriales. Quienes lo hicieron desde una perspectiva etnográfica (Auyero 2001; Frederic 2004) destacaron a la gestión de planes y programas sociales dentro de procesos políticos de mayor envergadura, donde se ponen en juego procesos políticos más amplio; vinculados, entre otros, a la corrupción en el gobierno local, la producción de líderes políticos con base a un territorio específico, las estrategias de supervivencias de sectores populares.

Si bien la puesta a punto con cada uno de estos trabajos no es el tema de esta ponencia, a partir de las conclusiones arribadas, podía establecer puntos de acuerdos y diferencias con otros casos.

Los casos de marcado contraste y desacuerdo, se encontraban con las líneas 1 y 3, en forma sintética, porque no involucraban los vínculos generados en torno al poder como elemento en torno al que girara una explicación con respecto al Estado, la Sociedad Civil y los

programas sociales. Las recomendaciones en torno a un “deber ser” para la administración pública sobre el que descansaban los trabajos ubicados en los lineamientos N° 1, la explicitación de elementos de cooperación e igualdad que encerraban ciertas definiciones incluidas en los lineamientos N° 3 alejados de las prácticas políticas de los actores involucrados en las conclusiones de estos trabajos, llevaban a que las conclusiones arribadas por estos trabajos y el mío fueran contrastantes. Destacamos que estos contrastes se dieron, principalmente por divergencias en las distintas perspectivas conceptuales involucradas en los análisis.

Los lineamientos 2 y 4 centraban la cuestión en conclusiones que aferraban a cierta perspectiva en torno al poder y la dominación, y con estos trabajos, el contraste estuvo marcado por el tipo de experiencia y especificidades de los casos señalados, aunque con estos trabajos, se reconocían elementos explicativos comunes (por ejemplo, el déficit de capacidades en el Estado para implementar programas sociales., o formas de producir líderes barriales)

Llegado a este punto de generalización, con respecto al caso y su contexto, y la comparación con otros desarrollos propios de otros casos, se pudo volver a los conceptos teóricos utilizados en el inicio de la investigación. A la luz de los resultados del estudio, consideraba aportar dos cuestiones para revisar casos en contextos similares:

La primera, es que centrarse en la postura teórica propia de las etapas del ciclo de políticas no debería significar escoger una de ellas y no explorar otras etapas del mismo. Mi objetivo estuvo centrado en un principio en la implementación del Plan Municipal, pero al tiempo de recorrer los primeros pasos en el trabajo de campo, tuvo que volver varias etapas atrás y conocer algo de su historia y las modalidades de involucramiento de los distintos municipios en el mismo.

Pensamos entonces, que es posible avanzar con el ciclo en su conjunto, dado que el modo en que las políticas son elaboradas e implementadas suelen quedar reducidas o extendidas según vaivenes propios del caso, y en estos contextos, no todas las etapas prescriptas en el modelo se cumplen cabalmente.

En nuestro caso, el Plan de Fortalecimientos tuvo un inicio en una sanción de Ley de la cámara de Diputados, adquirió su forma y diseño en el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia, pasó luego al municipio, donde se formuló un proyecto local. Estas etapas de

(nacimiento, llegada a la agenda municipal, formulación en el marco municipal) fueron las que antecedieron a su implementación, y a partir de las cuales, se podría comenzar a explicar los inconvenientes en su implementación.

La segunda cuestión, versa sobre los límites establecidos entre la concepción de Estado y de Sociedad Civil.

Con relación al Estado, se pudo desentrañar a partir de este Plan Municipal las prácticas de los actores sociales que se veían involucrados en la política, y describir las tareas de una de las dependencias municipales en torno a las acciones para afrontar la pobreza. En estas tareas participaban actores involucrados dentro de la esfera estatal y de la sociedad civil; y algunos actores que mantenían una pertenencia “mixta”. (Cardarelli y Rosenfeld, 2005)

Es decir, que no quedaban marcadamente establecidos las fronteras entre estos grandes esferas que supuestamente abarcaban actores, instituciones y lógicas de acción diferenciadas. En este contexto, Estado y Sociedad Civil tendían a mantenerse a veces contrastantes y otras veces, fundidos en las mismas prácticas y en las mismas personas. Por otro lado, el Estado no se nos presentaba como un sistema que lograba legitimidad en sus actos a partir de su burocracia racional. Estos conceptos comenzaban a relajarse a partir de las conclusiones del caso abordado.

Reflexiones finales: sobre los estudios de caso

En el momento en que se redactaban las conclusiones de aquel trabajo de investigación, me encontré con una persona que estaba analizando la implementación del Plan de Fortalecimiento en Bahía Blanca. Me llamó la atención que el proyecto propuesto por aquel municipio distaba del que estaba analizando. Esta cuestión disparó la reflexión sobre la comparación sobre elementos generales que de algún modo determinaban la existencia de estos Planes Municipales, pero a la vez, las especificidades con las que los dos municipios habían dado distintas respuestas a similares problemas. Esto hacía pensar que había elementos particulares que guiaban prácticas específicas de actores que ocupaban similares posiciones sociales, y que entiendo, se vinculan a las diferencias contextuales en las que estaban interactuando.

También estaba en cuestión allí las posibilidades de producir conocimiento sobre algún aspecto de la sociedad a partir de estudios de caso y de diseños cualitativos flexibles, y las condiciones bajo las cuales es factible extender conclusiones hacia contextos similares.

Destacamos que el tipo de caso que se utilice y la forma de elegirlo deben constituir una tarea de argumentación de cada investigador con relación a sus objetivos, marco teórico y involucramiento en el contexto en el que se desarrollará el trabajo de campo.

Consideramos también que a partir de los estudios de caso y metodología cualitativa es posible generalizar a través de la comparación y contraste con otros trabajos; y que a la vez, construir, a partir de extender, adaptar y modificar los conceptos teóricos utilizados a partir de los resultados de la investigación situada en contextos específicos.

Bibliografía

- Archenti, Nélica;(2007) “Estudios de caso/s” en Marradi, Alberto, Nélica Archenti y Juan Ignacio Piovani, *Metodología de las ciencias sociales*, Emecé ed, Bs. As.

- Arroyo, Daniel (1997); “Estilos de Gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en García Delgado, D.; (comp.) *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, Oficina de publicaciones CBC (UBA) y Universidad Católica de Córdoba, Bs. As

- Arzaluz Solano; Socorro “La utilización del estudio de caso en el análisis local” en revista *Región y Sociedad* Vol. XVII, N° 32, 2005

- Auyero, Javier (2001); *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*; Manantial, Bs. As.

- Bertranou, Julián (2004), “acerca del concepto de memoria institucional” en Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano (comp.); *En el país de no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*; Prometeo, Bs. As.

- Bonache, Jaime; “El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas” *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, N° 3, 1999

- Bourdieu, Pierre; (1994), “La economía de los bienes simbólicos” en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona, 1997

- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2005); “con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales” en Dustchaztky, Silvia; *Tutelados y Asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Bs. As.

- Cohen, Néstor y Juan Ignacio Piovani (2008) (comp.) *La metodología de la investigación en debate*; Eudeba-Edulp; Bs. As.

- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005); *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*; Prometeo – UNGS; Bs. As.

- Flyvbjerg, Bent; "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso." en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 106, Abril – Junio de 2004.

- Frederic, Sabina (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo Libros, Bs. As.

- Frederic, Sabina (2005); “Región etnográfica y microanálisis. A propósito de la política como problema moral en una ciudad bonaerense” Frederic, Sabina y Germán Soprano (comps.); *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*, UNQ ed. Bs. As.

- García Delgado, Daniel (1998) *Estado- Nación y Globalización*, Ariel, Bs. As

- Geertz, Clifford (1973), “Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura” en *La interpretación de las culturas*; Gedisa, Barcelona, 1992.

- Glasser, B. G. y Strauss, A. L. (1967) ; *The discovery of grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, EEUU.

- Gundermann Kroll, Hans; “El método de los estudios de caso” en Tarrés, María Luis, (coord.); *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Porrúa, Méjico, 2004

- Ilari, Sergio (2002), “La gestión local de la política social. Los casos de Quilmas y Florencio Varela” en Ziccardi, Alicia (comp.); *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Bs. As.

- Neiman, Guillermo y Germán Quaranta (2006) “los estudios de caso en la investigación sociológica”; en Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.); *Estrategias de investigación cualitativa*; Gedisa ed. Bs. As.

- Oszlack Oscar y O’donnell, Guillermo (1984), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg, Bernardo y Sulbtrand; joan (Comps.), *Para investigar la administración pública*, Madrid, INAP, 1984

- Repetto, Fabián (2001); *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo, Bs. As.

- Rockwell, Elsie (1987); “Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982- 1985)” en Elsie Rockwell y Justa Ezpeleta (coord.); *La práctica docente y sus contextos institucional y social*”; Documento DIE, Méjico,

- Stake; Robert (1995); *Investigación con estudio de casos*; Morata, Madrid, 1998

- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973); *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*; FCE, México, 1998

- Tamayo Saez, Manuel;(1997), “el análisis de las políticas públicas” en Bañón y Carrillo, *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

- Valles, Miguel (1997); *Técnicas cualitativas de investigación social*; Ed. Síntesis, España

- Yin, Robert (2003); *Case studies research. Design and methods*; Sage Pub, EEUU