

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

“Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”

Leyl Inés Chain (IdIHCS, UNLP)

leylachain@yahoo.com.ar

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)

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 en Villar y 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 planificación estratégica del desarrollo territorial local se puede entender como el proceso que aúna la participación de los principales agentes y actores políticos, económicos y sociales de la comunidad local para: elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo sistemático y autosostenido, construir una visión viable de su futuro común a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos estratégicos de la consecuente actuación prioritaria pública y privada (Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero, 1996)

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 bonaerense de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local. 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.

Como vemos en el cuadro que sigue, desde 1996 a la actualidad, 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.

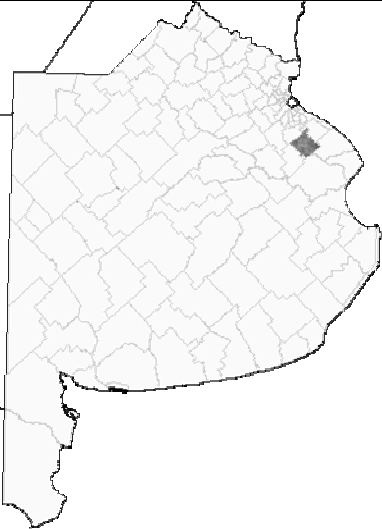
Tipo de Trabajos realizados	Cantidad
Diagnóstico y Recomendaciones Estratégicas para el Desarrollo	27
Sistemas de Información Geográfico	37
Plan Estratégico de Desarrollo Local	25
Plan Estratégico de Desarrollo Regional	2
Plan Estratégico de Género	1
Plan Urbano Territorial	7
Plan Estratégico de Seguridad Vial	3
Otros trabajos	11
Total	113

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial de la DAM <http://www.unlp.edu.ar/trabajosmunicipios> actualizada el 30 de marzo de 2012

La elección del caso de Brandsen coincide con dos puntos centrales del funcionamiento de la DAM: 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.

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. En el siguiente cuadro reseñamos brevemente algunas de las características del Municipio.

<p>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.</p> <p>La distancia de Brandsen desde el Congreso de la Nación (Km. cero) es de aproximadamente 70 kilómetros, por cualquiera de los tres accesos, mientras que se encuentra distante tan solo 40 kilómetros de la Capital Provincial, la ciudad de La Plata, arribando por la Ruta 215.</p>	 <p>Mapa que muestra la ubicación de Brandsen en el sur de Buenos Aires, en el cruce de las Rutas Provinciales 210 y 215, y el nacimiento de la Ruta Provincial 29. El mapa muestra la ciudad de Brandsen sombreada en gris dentro de un área más grande que representa el distrito.</p>								
<p>Población total censo 2010.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Población total</th> <th colspan="2">Sexo</th> </tr> <tr> <th>Varones</th> <th>Mujeres</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>26.367</td> <td>13.064</td> <td>13.303</td> </tr> </tbody> </table>	Población total	Sexo		Varones	Mujeres	26.367	13.064	13.303
Población total	Sexo								
	Varones	Mujeres							
26.367	13.064	13.303							
<p>Superficie y explotación.</p>	<p>Brandsen tiene una superficie de 112.602 hectáreas de las cuales un 90% están dedicadas a la producción ganadera con un stock aproximado a los 50.000 vientres, y a la producción tambera con una producción promedio de 150.000 litros/día con un plantel de ordeño de 10.000 vacas.</p> <p>La agricultura de la zona es de nivel medio a bajo, fundamentalmente de cosecha gruesa, maíz, girasol, sorgo, muy poco de cosecha fina, algo de trigo.</p>								
<p>El carácter de la propiedad rural es predominantemente minifundista. La infraestructura comercial de servicios es suficiente, mientras que se observa un desarrollo industrial incipiente, con fluctuaciones en el nivel de ocupación. Por último completan el panorama productivo local establecimientos avícolas, producción de pollos y huevos, los que se constituyen en fuertes demandantes de mano de obra, gran cantidad de microempresas de diversos rubros, comercios, y un importante número de cuentapropistas.</p>									

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la web oficial del Municipio de Brandsen <http://www.brandsenbsas.com.ar/el-municipio.php>

La propuesta de revisar la interfase 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.” (Catenazzi y Reese, 2000:6)

Cuando pensamos la relación entre el campo¹ de producción de saberes especializados y el campo de producción de toma de decisiones aparecen tres dimensiones que nos permiten analizar más específicamente esta vinculación:

- *una dimensión discursiva, que considera el contenido intelectual y cognoscitivo de estos ámbitos de saber. Hace referencia a la relación lógica entre conceptos, a contenidos empíricos y analíticos, a la estructura de las “teorías” u otras cosas por el estilo (programas de investigación, paradigmas, etc.), y lo que es más importante, a las relaciones de correspondencia entre los enunciados y los hechos.*
- *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.*
- *una dimensión socio profesional, donde interactúan estratégicamente los actores del conocimiento (técnicos, tecnopolíticos, etc.) con los actores del campo político, los representantes de intereses locales, etc. Se refiere a los actores propiamente dichos, reconocibles por una identidad común, una cultura y una prácticas encarnadas en su accionar cotidiano. (Camou: 1997)*

¹ Tomamos “prestado” de Pierre Bourdieu el concepto de campo. Como sostiene el autor (2006), el campo “aparece” cuando sus integrantes logran imponer unas prácticas, creando un microcosmos. En cada campo, se verifica a escala reducida la imposición de criterios de aquellos que van a hacer valer las condiciones legítimas de existencia de ese campo. (Bourdieu, Pierre, (2006) La distinción. Criterio y bases sociales del gusto, Madrid, Taurus. Capítulo 1: “Títulos y cuarteles de nobleza cultural” y capítulo 2: “El espacio social y sus transformaciones”).

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.

Para la exposición sintética de los resultados de la investigación² 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.

Resultados de la investigación

Dimensión discursiva

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, y se centraba básicamente en lo que se conoce como la matriz FODA, que organiza el trabajo en función de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que presenta el territorio en cuestión y que son captadas a través de un trabajo en talleres participativos y convocatoria de actores clave del Municipio. También, la propuesta de la DAM asumía “ciertos consenso académicos recientes en torno al desarrollo local” (Tauber, Delucchi, Martino, Pintos, 2006: 23).

² 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 en Vasilachis de Gialdino, Irene, coord., (2007), *Estrategias de investigación cualitativa*, Editorial Gedisa, Buenos Aires.). 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.

En el caso analizado los pasos para la realización del Plan 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. Consiguieron la realización de un Plan exhaustivo y conforme a las decisiones tomadas en el marco del proceso participativo.

Si bien como señalamos de manera general la DAM se inspiró básicamente en la metodología aplicada en el caso catalán, tanto en los materiales generados por la institución como en las entrevistas al equipo de trabajo aparece una inquietud sobre los problemas que puede presentar la aplicación fría de un modelo al estilo “llave en mano”. Al menos en el discurso se expresa un interés específico por las condiciones particulares que impone cada realidad local, cada territorio, cada problemática, poniendo de manifiesto que la interacción entre el modelo y esa realidad le permitió a la DAM avanzar en la construcción de una metodología con sello propio.

“De hecho, permanentemente, digamos, le hemos hecho acomodamientos y correcciones a esa metodología en función del hacer, digamos, de ponerla en práctica y verificar errores (...) si vos me decís de dónde aplicamos, y, de experiencias anteriores, de lecturas digamos, obviamente de análisis de antecedentes de planes y las metodologías llevadas adelante en su momento, desde Barcelona para acá, o sea todo ese proceso de fines de los 90’, principios del 2000, era muy fructífero en Planes Estratégicos.

(...)

Por eso insisto, nosotros aprendimos mucho y hemos rearmado metodologías en función no solamente de la experiencia sino de las crisis. O sea, nosotros estuvimos en el medio de la crisis 2001-2002”. (Entrevistado DAM 3)

Digamos que el equipo de la DAM aplicaba básicamente los pasos del modelo catalán complementando esa interpretación con el resto de las elaboraciones sobre planeamiento que iban surgiendo en esa época. Asimismo, se mantenían atentos a las diversas realidades locales y a los equipos de trabajo pertenecientes a la gestión del municipio que también les marcaban el camino.

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.

Cuando nos referimos a Planificación Estratégica Participativa pensamos en un proceso plural, dialéctico, multifacético y continuo, cuya base de sustentación reside en la aplicación de mecanismos de empoderamiento social por la vía de la participación en sentido amplio... Este proceso se promueve necesariamente desde la óptica que la comunidad como conjunto, participe y actúe activamente en el desarrollo del mismo, en particular en aspectos de identificación de necesidades y problemáticas, en la selección de prioridades, así como en la formulación de proyectos y en muchos casos en los propios procesos de ejecución y gestión en la puesta en marcha. (Tauber, Delucchi, Martino, Pintos, 2006: 54/55)

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 (en Villar y 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.

No obstante, retrospectivamente, surge de alguna de las entrevistas a los actores que participaron del proceso, una autocrítica sobre este aspecto central del proceso de planificación que es la participación ciudadana.

“A ver, yo pienso que por ahí en los últimos talleres es como que, viste, después la participación comienza a decaer, un poco eso; y después por ahí lo que sentí, pero fue ya cuando estábamos finalizando toda la parte, digamos, de la formulación del Plan, es como que sentía que los que habían participado esperaban más, digamos. Esperaban..., “bueno, ¿y ahora...?”, como decir “nos largaron solos”, ¿entendés?”

Pero yo digo, eso es porque a veces es tal la marginación... que con un mínimo de lugar o un mínimo de tener un espacio para participar, en este caso, o en mi otro caso de ir a relevar de prestar un poco de atención, a ver..., “che, ¿qué te está pasando? ¿Qué te falta?”

Claro, pero es como esa marginación, esa falta, digamos, de ver un poco al otro, entonces enseguida alguien aparece y la gente como que se aferra en..., no sé...” (Entrevistado DAM 2)

En este último testimonio aparece destacado un aspecto que muestra, según el entrevistado, un costado positivo de la participación. Tiene que ver básicamente con la posibilidad que abren este tipo de procesos de reanudar redes de vínculos virtuosos que puedan apuntalar a determinados sectores para salir de situación de marginalidad y exclusión. En este sentido, como sostiene Arocena (2002), es interesante destacar el efecto “movilizador” de las iniciativas para el desarrollo desde lo local. Se trata de un efecto de movilizar los recursos humanos en un momento de crisis y de los aprendizajes y el “valor agregado” a la sociedad que eso pueda generar.

Sin embargo, la otra cara de esta moneda sería el peligro de que la brecha entre las expectativas y los resultados de los procesos participativos genere en los diversos grupos sociales un desinterés por comprometerse en el futuro con este tipo de procesos. “Malas convocatorias pueden repeler en lugar de atraer, quemar la iniciativa de la sociedad en lugar de alentarla. (...) diálogos donde se excluye o censura al que piensa distinto, imposibilidad de intercambio entre la población y los técnicos, copamiento del espacio por un discurso retorico, son malos inicios” (Coraggio en Villar y Rofman, 2006:29)

“El tema es que en algún punto los procesos de planificación participativa quedaban solamente en el propio proceso de participación.

Y eran ricos en ese aspecto yo creo que eran muy ricos, pero adolecían del efecto esperado, y por lo tanto, en un punto caían en el descreimiento, digamos, de la gente, que luego lo que hace es retacear la participación...” (Entrevistado DAM 1)

En cuanto a lo 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 y hacer frente a los cambios que presenta la sociedad contemporánea. En cuanto a las condiciones de vida, podríamos retomar a Boisier (2002) quien 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)

Dimensión político-institucional

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, el peso de las cuestiones políticas tanto en ese momento de negociación como en plena realización de la planificación y finalmente 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.

“Era una época donde empezó a ser medio furor, empezó a ser importante el tema de los planes estratégicos... Nosotros siempre pusimos mucho hincapié en los procesos participativos; y bueno, había gestiones que les interesaba abrir el debate a la comunidad y otras menos”. (Entrevistado DAM 3)

El tema de la decisión política del intendente del municipio es algo que aparece destacado tanto en la producción teórica como en las entrevistas. La importancia de este punto es fundamental para legitimar el proceso de planificación.

“Siempre nosotros entendemos, si bien hay ejemplos donde no ha sucedido, pero en general, si no hay un fuerte liderazgo por parte del propio intendente, estos procesos no se sostienen. Es difícil llevarlo adelante sin por lo menos el acompañamiento de la gestión municipal, y eventualmente el liderazgo. Son dos elementos clave para poder llevar adelante estos procesos. Bueno, en este caso hubo liderazgo, hubo decisión política, hubo apertura; o sea, de hecho el Gabinete Municipal pudo ser el coordinador, el gerenciador de este proceso, y eso permitió arrancar y llevar adelante el trabajo”. (Entrevistado DAM 3)

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 (Weyrauch, 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 en Weyrauch, 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.

En este sentido, un trabajo “a pulmón” y con una fuerte convicción de parte de las personas que trabajaron parece describir claramente el momento en que se encontraba la institución a principios del año 2000.

“... desde lo técnico se ponía el alma, digamos, en el trabajo... y había un convencimiento...” (Entrevistado equipo DAM 1)

En cuanto 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 en Alonso, 2007: 43).

Para el caso del 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 en Weyrauch, 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. Vamos a ver a continuación algunas condiciones que tal vez abonaron este comentario.

“Porque además se mira desde un punto de vista político partidario. Eso es lo que todavía sigue prevaleciendo demasiado. Por ejemplo, hace poco tiempo, que se hablaba del plan estratégico radical. Eso lo escuché. Es cierto, fue una etapa radical pero ¿por qué hacer hincapié, este, en el plan estratégico radical? Es cierto. Capaz que a lo mejor es cierto desde el punto de vista que, este, hay distintas miradas o planes estratégicos del justicialismo o el peronismo, respecto a un radical. Hay, alguna diferencia existe” (Entrevistado equipo Municipal 1).

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.

“... y al mismo tiempo iba a servir como una herramienta de carácter político en un año electoral, como fue el 2003. Y en ese sentido funcionó bien en ambas direcciones. Se generó una confianza en la comunidad, se instruyó a la comunidad en el fin del Plan de Desarrollo Estratégico y al mismo tiempo sirvió como para ganar holgadamente las elecciones en ese año”. (Entrevistado equipo Municipal 2)

Como vemos la “utilización” del trabajo de planificación para las elecciones del 2003 fue algo abierto y transparente. Entendemos que es inevitable algún tipo de sesgo político cuando un gobierno lleva adelante este tipo de acciones. Sin embargo nos preguntamos, ¿A quién o quiénes pertenece un Plan Estratégico? ¿Al gobierno de turno, a la ciudadanía, a los grupos de mayor poder? ¿Cuánto puede influir en el resultado final que el Plan sea apropiado por algún actor particularmente influyente - política, social o económicamente- en el municipio?

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.

“Son cuestiones netamente... No, son cuestiones netamente políticas de sobrecarga de actividad, imaginémonos que al no conformarse (...) dentro de la estructura municipal un área específica de actualización, seguimiento, instrumentación del Plan de Desarrollo Estratégico, todos teníamos que ver y al mismo tiempo nadie tenía que ver. Entonces mientras que todos teníamos que ver, funcionaba. En el momento que dijimos, bueno, pero yo también tengo mi actividad en cultura, en turismo, en comunicación, que lo estoy dejando de lado por la instrumentación del Plan de Desarrollo Estratégico, que es..., era más pesada la carga, horaria, de..., económica, de generación de contactos y demás, que la de cualquier trabajo de área específica”. (Entrevistado equipo Municipal 2)

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.

Tal vez a partir de lo que podríamos llamar un excesivo localismo, en el que no participan otras instancias de poder centrales como la provincial o nacional, la consecución de los planes estratégicos a nivel municipal no sólo implica dejar de considerar a esas instancias en la definición de los objetivos estratégicos, sino también verse privado de su colaboración con recursos económicos específicos para llevar adelante este proceso. “Justamente los gobiernos provinciales tienen enorme injerencia en lo local y sus decisiones y controles influyen en la vida local y por lo tanto son actores de lo local, aunque su sede sea central” (Poggiese, 2000)

De todas maneras la otra cara del excesivo localismo puede ser un excesivo “provincialismo” donde tampoco desde esa instancia se considera una política de apoyo a los municipios con respecto a temas como el desarrollo local y la puesta en marcha de herramientas más complejas de participación y gestión. No es tan claro si los municipios se esfuerzan por distinguirse y así “se cortan solos” o si los estados provinciales y nacional los dejan bastante librados a su suerte (al menos en lo que a los recursos respecta).

Dimensión socio-profesional

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.

...este proceso comenzó hace 15 años –en el año 1990- desde la Subsecretaria de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata, cuando un grupo de funcionarios y docentes de la UNLP que venía trabajando desde hacia unos años en la planificación y gestión asociada a diversos aspectos del desarrollo local comprendió, desde sus propias dificultades, la necesidad de generar nuevos instrumentos para poder dar respuestas concretas a las demandas crecientes de la comunidad a los gobiernos locales... (Tauber, Delucchi, Martino, Pintos, 2006: 11)

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.

Desde el año de su creación y hasta 1998 la DAM funcionó en el ámbito de la Secretaria General de Presidencia. En 1998, pasa al ámbito de la Secretaría de Extensión y a partir de 2008 pertenece a la Secretaria de Relaciones Institucionales.

La Universidad Nacional de La Plata, a través de la Secretaría de Relaciones Institucionales, desarrolla una política de crecimiento de los vínculos con universidades y asociaciones de universidades del país, la región y el mundo, así como en la gestión de las relaciones del conocimiento que se produce con las demandas del Estado, las instituciones de la comunidad

y los sectores productivos. (...) La Vinculación Institucional y la Transferencia de Conocimientos puestos a disposición de las demandas de la sociedad y del cuidado del medio ambiente, acompañando el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica y las manifestaciones culturales, así como brindando las respuestas que las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresario y la administración estatal requieren en el nuevo contexto, se conforman como un pilar fundamental de la gestión de la Universidad Nacional de La Plata.

http://www.unlp.edu.ar/articulo/2012/2/9/secretaria_relaciones_institucionales

Este punto merece un comentario aparte ya que desde su creación los actores de la UNLP relacionados con la DAM tuvieron un papel fundamental en el debate sobre las definiciones de extensión y transferencia, que finalmente se plasmó en el 2008 en la reforma el Estatuto de la UNLP.

“Hoy por hoy la DAM está en el ámbito de vinculación tecnológica, vinculado al tema más de transferencia, porque más que extensión es un ámbito de transferencia de conocimientos y articulación de conocimientos con el medio, en particular en el caso de la DAM, con los municipios.

Y en la DAM se hicieron muchos vínculos, porque..., además del trabajo, digamos, la DAM deriva hacia las facultades, eh..., demandas concretas. Un plan de alumbrado, de forestación, necesidad de trabajar agua y cloaca, por ejemplo los temas ambientales, los temas..., distintos temas que surgen, algunos puntuales, otros estructurales que, este..., que se detectan a partir de los municipios, se derivan, son atendidos a través de aquella unidad académica que tiene especificidad en ese tema, ¿se entiende?” (Entrevistado equipo DAM 3)

En el Estatuto de 1996, las actividades de extensión, transferencia y vinculación no estaban claramente diferenciadas y la única figura a través de la cual la Universidad se vinculaba con el medio era la extensión, entendida en ese entonces como uno de los medios que tenía la Universidad para cumplir su función social. En el estatuto del 2008, la extensión y la transferencia son definidas en artículos independientes. Así, en el artículo 16º se explicita que “La Universidad entiende a la transferencia en su sentido más amplio, como la actividad creativa originada a partir de la investigación aplicada a requerimientos específicos que combina los conocimientos existentes o que se generan con el fin de solucionar un problema o temática específica, generando así nuevas manifestaciones sociales, culturales, naturales y/o técnicas que se transfieren al medio” (UNLP, 2009:9)

Como dijimos, 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.

“Olga Ravella, Jorge Karol y Fernando Tauber concursaron en el 2003 y la cátedra arrancó en el 2004. Con lo cual, en realidad fue al revés. La experiencia, digamos, la articulación entre la teoría y práctica, entre la aplicación concreta de metodologías, fueron elementos que dieron sustento, entre otros, a la propia cátedra. O sea, no es que desde la cátedra surgió la metodología, sino que fue en simultáneo; o sea, nosotros entendemos que no se puede dissociar la cuestión teórica de la cuestión concreta, práctica, en términos de la aplicación de esa metodología en un territorio. De hecho, permanentemente, digamos, le hemos hecho acomodamientos y correcciones a esa metodología en función del..., del hacer, digamos, de ponerla en práctica y verificar errores, y eso nos ha permitido revisar permanentemente esos procesos”. (Entrevistado equipo DAM 3)

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. Como dijimos, los primeros Directores de la DAM son personajes de una destacada trayectoria en la gestión, la enseñanza y la vinculación y han tenido un papel fundamental en el crecimiento de esta institución.

“Digamos, estuvimos leyendo, involucrándonos, y este..., arrancamos desde una visión primaria vinculada a la necesidad de un fuerte conocimiento de la información, de los datos, de conocer con precisión los territorios. Antes que los planes me refiero. Eh, de ahí empezamos a involucrarnos en tecnología GIS, que también era un tema que estaba en los albores, digamos, estamos hablando a mediados de la década del 90’. Y empezamos a entender que eso eran demandas muy concretas de escalas locales, con lo cual trabajamos mucho en el conocimiento preciso de los territorios, en términos de..., hicimos relevamientos parcelarios, trabajamos desde esa manera... Casi aplicando metodología y práctica al mismo

tiempo, esta cuestión de ir aprendiendo de la experiencia. Me parece que la construcción teórica, digamos, que después inclusive la llevamos a la cátedra y todo lo demás, se hizo, en el caso nuestro, fuertemente de la experiencia concreta, no al revés. No es que después de hacer un trabajo de investigación y haber entendido, digamos, de qué manera trabajar en el territorio, después la aplicamos, fue casi simultáneo..., y al revés: generamos teoría a partir de la práctica” (Entrevistado equipo DAM 3)

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 acabo (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.

“Yo soy de Brandsen, entonces además de la parte profesional...siempre tuve, viste, como... Para mí el Plan Estratégico de Brandsen tuvo también un porcentaje, digamos, de afectivo...” (Entrevistado equipo DAM 2)

“... fue un esfuerzo muy grande de la gente que trabajó, y mucha participación y compromiso del equipo”. (Entrevistado equipo DAM 3)

Consideraciones 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?

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. 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. Sin embargo, 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 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 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.

Para la dimensión de los actores, la pregunta que nos hacemos, retomando a Oszlak (2009) es ¿Quién sopla las brasas “*cuando el fuego inicial encendido en el acuerdo participativo se va*

extinguendo y la disposición a la participación se debilita ante la salida o abandono de los promotores externos” (Ozslak, 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. 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 pautado 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.

Para finalizar debemos señalar -respondiendo a la hipótesis general que planteamos al comienzo- 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.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo, comp., (2007) *Capacidades Estatales, instituciones y políticas social*, Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Arocena, José (2002), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2ª edición aumentada: Universidad Católica del Uruguay – Taurus, Montevideo.

- Boisier, Sergio, (1998), “*Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales*”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº18.
- Boisier, Sergio (2002), *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, Mimeo, Santiago de Chile.
- Camou, Antonio (1997), “Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Nro. 152, Caracas, nov.-dic.
- Catenazzi y Reese (2000), “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, Buenos Aires, Mimeo.
- Cotorruelo Menta, R y Vazquez Barquero, A. (1996) Plan Estratégico de Desarrollo Territorial (PEDT), Notas metodológicas.
- 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, COMECSO, INDESOL, México.
- Oszlak, Oscar (2009) “Implementación participativa de políticas públicas aportes a la construcción de un marco analítico” en Belmonte Alejandro (et. al.): *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.
- Poggiese, Héctor (2000) “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”, FLACSO-PPGA, 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.
- UNLP (2009), *Estatuto de la UNLP 2008*, 1ra. Edición 2009, Publicación Institucional de la Universidad Nacional de La Plata.
- 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.
- Weyrauch, Vanesa (comp), (2009) *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.