

Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación estratégica para el desarrollo local: reflexiones críticas a partir de un estudio de caso

Leyla Chain

(FaHCE-UNLP)

Presentación

Los debates en torno a las posibilidades y los límites de la planificación del desarrollo a escala local han ocupado buena parte de los últimos dos décadas en la agenda de las políticas públicas en nuestra democracia. Este trabajo se propone abordar algunos aspectos problemáticos de las políticas de planificación estratégica para el desarrollo local -que surgieron de la investigación de una experiencia concreta- desde una mirada centrada en la interfaz entre la producción de conocimiento especializado y la elaboración de políticas públicas. El interés por revisar esta interfaz 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.

La experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo se despliega en una breve trayectoria que arranca hacia finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba; siete años después, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y una provincia habían adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo (Catenazzi y Reese, 2000). A pesar de las críticas que esta herramienta ha acumulado en los últimos años, sigue vigente como una de las principales opciones que tienen los gobiernos locales para la organización de los desafíos que en la actualidad implica la gestión de los municipios. Un ejemplo de esta vigencia es el Programa de Planificación Estratégica que lleva adelante desde el año 2003 la Secretaria de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación.

El caso analizado abordó la experiencia de vinculación que en 2002/2003 la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata realizó con el Municipio de Brandsen para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Local. La elección de un caso lejano en el tiempo permitió acceder a una visión elaborada no sólo del momento de realización del Plan sino también del desenvolvimiento ulterior de esta política. La exposición de los aspectos problemáticos más relevantes se organizan a continuación en torno a dos objetivos. El primer objetivo se proponía 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 el segundo, analizar el proceso de relación institucional entre la DAM y el Municipio.

Desarrollo

En cuanto a la teoría de la planificación implícita, existe un factor del proceso de planificación que es significativamente crítico y que no aparece problematizado en la propuesta de la DAM: se trata de los



“riesgos” de la participación en las políticas públicas. En este sentido, la participación, aspecto central de la teoría implícita en el proceso de planificación, fue asumida como dato y no se cuestionó quiénes están en condiciones de participar, qué lugar ocuparon los sectores de más poder o si todos tuvieron condiciones iguales para hacer oír su voz en este proceso. Como sostiene Rofman (2006), la participación no puede considerarse como un mecanismo automático en sociedades como las nuestras, altamente fragmentadas y heterogéneas social, económica y políticamente, donde las diferencias de poder e información están muy marcadas. Para Cunill Grau (2004), 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.

Respecto de los supuestos sobre el desarrollo local, también se observa 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 (Villar y Rofman, 2006). Lo cierto es que muchas sociedades locales tienen serias limitaciones para llevar adelante procesos de desarrollo. Boisier (2002) señala que, a pesar de sostener un enfoque más amplio y complejo del desarrollo en el que se destacan sus características intangibles, es innegable la necesidad de una base material sólida en la que pueda sostenerse una práctica de desarrollo. De esta manera, aparece cierta ingenuidad al aceptar una supuesta homogeneidad de la sociedad local donde el desarrollo, más que un objetivo, es una condición de partida.

En el segundo objetivo, que proponía indagar la relación institucional entre la DAM y el Municipio de Brandsen sobresalen algunos aspectos problemáticos relativos a las capacidades o condiciones, tanto de la DAM como del Municipio, a la hora de llevar adelante el proceso de planificación. Para esto, es útil la propuesta de Carlos Acuña (2009), quien distingue la cuestión de las capacidades según se trate de actores sociales y actores estatales (en el primer grupo, la DAM y en el segundo, el 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 y la capacidad para descifrar el contexto. En cuanto a la capacidad de negociación, 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, 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. Con respecto a la capacidad de descifrar el contexto, el equipo de la DAM logró realizar, en el caso de Brandsen, 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 del Municipio.

Para el actor estatal, Acuña (2009) agrega al análisis la distinción de tres tipos de capacidades: la capacidad política, la capacidad presupuestal y la capacidad organizacional. Comenzando por la capacidad política, un tema destacado es 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 con el color político partidario de esa administración. Un primer punto que aparece es “el comentario” que sobrevolaba Brandsen y que se refería al Plan Estratégico como el “Plan Radical”. De hecho, el municipio utilizó algunos resultados preliminares del proceso de planificación con la finalidad de presentarlos como una especie de plataforma de gestión previa a las elecciones que se celebraron el 14 de septiembre de 2003.

En cuanto a la capacidad organizacional, 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 permitiera 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 armar una comisión especial para participar en la elaboración y seguimiento del Plan sino que funcionarios de diferentes áreas dejaron sus actividades específicas para dedicarse a llevar adelante el proceso de planificación. Finalmente, en lo relativos a la capacidad presupuestal, es evidente que, al igual que la DAM, los recursos extra con los que contaba el municipio de Brandsen para llevar adelante este tipo de políticas eran escasos, sobre todo teniendo en cuenta el marco de la crisis profunda que se desató en Argentina en el año 2001 y la tensa relación político partidaria del municipio con la administración provincial.

Reflexiones finales

Para finalizar, es importante señalar dos cuestiones. Por un lado, que el tiempo transcurrido desde las primeras experiencias de planificación local hasta la actualidad permite afirmar que -en gran medida- estas iniciativas han sido hasta el presente incompletas, discontinuas o parciales, y que han mostrado una recurrente desconexión entre el equipo asesor, el elenco del gobierno local y el marco de políticas a escala regional y nacional (Altschuler, 2006; Oszlak, 2009). Asimismo, se hacen más evidentes las débiles capacidades institucionales tanto de los organismos asesores como de los estatales. Pero por otro lado, debe reconocerse la necesidad de fomentar el análisis compartido de experiencias, a fin de que las lecciones aprendidas permitan contribuir a un tipo de comprensión encaminada a superar obstáculos, idear alternativas singulares y poner en juego las enseñanzas emergentes (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

Bibliografía

Acuña, Carlos (2009) “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”. En Weyrauch, Vanesa (comp), *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. 1a ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Boisier, Sergio (1998) “Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 18. Pp. 13-35.

Boisier, Sergio (2002) “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. Santiago de Chile. Mimeo

Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo (2000) “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”. Buenos Aires, Mimeo.

Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Cunill Grau, Nuria (2004) “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: Propuesta de un marco analítico”. En Ziccardi, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* IIS-UNAM, 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. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Rofman, Alejandro (2006) “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”. En Villar, A. y Rofman, A. (comps.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Editorial Espacio - Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.