

TALLERES ZONALES: GESTIÓN COLABORATIVA PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA

FRASCHERI, Federico Iván; CORREA MORALES, Nicolás José

federico.frascheri@gmail.com; nicolas96.cm@gmail.com

Secretaría de Planificación del Ministerio de Transporte

Resumen

La Argentina tiene más de 400.000 kilómetros de caminos terciarios. Por su capilaridad, son vitales para la accesibilidad de personas del ámbito rural y para la producción generada en los campos. La gestión corresponde a provincias y municipios, un desafío dado el desequilibrio de realidades territoriales locales y la naturaleza de estos caminos, que en su inmensa mayoría son de tierra y no reciben un mantenimiento adecuado, lo que vulnera su transitabilidad. Es por esto que durante tres años, el Ministerio de Transporte nacional llevó adelante la Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural, cuyas líneas de acción incluyeron la herramienta de talleres zonales y provinciales con capacitaciones teóricas y prácticas. Fue una experiencia de aprendizaje colaborativo cuyo objetivo fue generar instancias de participación, intercambio de experiencias y conocimiento en la búsqueda de soluciones conjuntas y consensuadas, donde el Estado se involucra y participa como parte de un colectivo social, coorganizando y trabajando a la par con otros actores para enfrentar un problema compartido que se piensa en conjunto.

El artículo apuntará a presentar las diversas instancias de planificación, implementación y resultados alcanzados en los siete talleres que fueron realizados en diversas regiones del país y en los modos de acercamiento y articulación ante actores y en las adaptaciones que permitieron mejorar la herramienta.

En su desarrollo se intentará pensar en el proceso de la política pública desde la gestión territorial, entendida como el conjunto de procesos y acciones que posibilitan la implementación de una idea considerando aquellos atributos que hacen distintivo a determinado espacio socialmente construido, con foco en la capacidad de influir sobre los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas. Esto supone considerar dimensiones sociales, productivas, culturales, políticas y ambientales.

El abordaje favoreció la complejización de la cuestión, ha incentivado el acercamiento de posiciones sobre los principales desafíos y ha permitido la participación de los ciudadanos locales en las instancias de intercambio. La instrumentación y los resultados alcanzados permiten sugerir que es una herramienta replicable por aquellas instituciones interesadas en la construcción de un conocimiento localizado y para la generación de insumos para la toma de decisiones.

Palabras clave

Abordaje colaborativo, Coordinación, Capacitación, Gestión territorial, Política pública

Introducción

La Argentina cuenta con una de las redes viales terciarias más extensas de América. Con más de 400.000 kilómetros, su capilaridad es vital para la accesibilidad de personas del ámbito rural y la producción.

Desde el año 2017, el Ministerio de Transporte nacional llevó adelante la Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural. El objetivo principal fue contribuir al aumento de la accesibilidad y transitabilidad permanente para facilitar la intercomunicación con la red vial principal y la generación de servicios de transporte adecuados.

El primer diagnóstico permitió identificar la escala y complejidad de la cuestión. A la extensión de la red se le agrega la heterogeneidad de los responsables de mantenerla, la diversidad e inestabilidad de los recursos financieros y la desactualización de los trazados viales a las exigencias actuales y futuras. El conocimiento y experiencia se encuentra distribuido en el territorio y la cuestión

no estaba en agenda. En ámbitos cercanos se podían dar disparidades en conocimiento técnico y experiencia; si se facilitaban instancias de comunicación, se permitiría posicionar la cuestión y dar a conocer prácticas de utilidad para sectores interesados en busca de soluciones.

Por ello, entre las líneas de acción se incluyeron los talleres zonales y provinciales, que funcionaron como herramienta para la generación de conocimiento colectivo, la circulación de experiencias existentes y el fortalecimiento institucional de decisores a través de su posible replicabilidad. Fue una experiencia de aprendizaje colaborativo, cuyo objetivo consistió en generar instancias de participación e intercambio en la búsqueda de soluciones consensuadas, donde el Estado nacional se involucra y participa como parte de un colectivo social, coorganizando y trabajando a la par con otros actores para enfrentar un problema compartido.

Como instancia de mediación entre aspiraciones y resultados, el análisis de la experiencia nos indica que la implementación de una herramienta supone un camino zigzagueante, donde la incorporación de nuevos actores enriquece el resultado final y amplía el abanico de propuestas. La ponencia apunta a presentar las diversas instancias de planificación, implementación y resultados alcanzados en los talleres realizados en diversas regiones del país. Se presentarán también los modos de acercamiento y articulación y las adaptaciones que permitieron poner en funcionamiento un ciclo de mejora de la herramienta.

En su desarrollo, se intentará pensar en el proceso de la política pública desde la gestión territorial. Esto supone realizar un abordaje multidimensional, donde el apoyo nacional permitió ampliar el alcance de una herramienta de escala y abordar la complejidad dada por la diversidad nacional y la singularidad local.

La instrumentación y los resultados alcanzados permiten sugerir que el Taller es una herramienta replicable para aquellas instituciones interesadas en la construcción de un conocimiento localizado y para la generación de insumos para la toma de decisiones.

Antes de empezar: consideraciones conceptuales para definir el enfoque

Entre los elementos más distintivos de una política pública encontramos: una cuestión identificada como problemática con peso para ingresar en la agenda pública, unos objetivos para alcanzar una solución, la presencia de actores que inciden y el desarrollo de acciones e interacciones.

Como definición de política pública rescatamos a Joan Subirats et. al (2008): 38 que la reconoce como un conjunto encadenado de decisiones y acciones

resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. El concepto de conjunto encadenado nos permite reconocer la idea de proceso; el de interacciones entre diversos actores permite reconocer que es una dinámica relacional.

Por otro lado, destacamos con Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995): 112 a la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social. Hablamos de lo que se hace y de lo que no se hace, y de la modalidad que el Estado elige para enfrentar una cuestión.

El modelo de ciclo de políticas de Charles Jones (Roth Deuhel, 2002) muestra una lectura secuencial, cíclica para tratar una política pública. Presenta una primera instancia de identificación de problemas, una de formulación de alternativas, una de implementación y otras de evaluación para regresar una vez más al comienzo, en movimientos iterativos donde los problemas son actualizados luego de la intervención. En muchas ocasiones, el esquema no se encuentra en la práctica: las etapas no están bien delimitadas y la presencia de múltiples actores condiciona la perspectiva racional y de un actor. Pero como modelo para explicar la evolución de una intervención permite reconocer los alcances y limitaciones de una iniciativa: cuando se tiene la oportunidad de comenzar con una propuesta como en esta ocasión, existe un horizonte de destino y se traza un plan de acción para alcanzarlo; en el transcurso se pasa de la formulación a la formación, surgen cuestiones que fomentan modificaciones para reconfigurar la primera idea. La etapabilización nos servirá entonces para mostrar los cambios que se dieron en el proceso.

Para precisar el modo de abordaje, destacamos el concepto de gestión territorial rural (Rosa Herman et. al 2003): 2 como un proceso de control, manejo y poder de decisión por parte de los actores que toma en cuenta la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones y la posibilidad de enfrentar conflictos entre distintas visiones e intereses, entendiendo al territorio como un recurso colectivo y donde la construcción de decisiones debe realizarse a partir de la apropiación de actores, su movilización y definición en conjunto.

Encontramos una multiplicidad de actores con intereses de participación en la construcción de una idea común y la necesidad de identificar el contexto histórico, social y cultural para identificar los alcances y enfoques a desarrollar.

Marco Institucional

En la Argentina, la competencia en el mantenimiento de la red terciaria es de los estados provinciales y municipales. La red pasó por tres hitos:

- 1907: se promulgó la Ley 5.312 -Ley Mitre- y se creó un fondo destinado a la red vial constituido con el producto líquido de las concesiones ferroviarias. Se mantuvo hasta 1947, propiciando un sistema que conectaba estaciones ferroviarias, puertos y zonas rurales y urbanas.
- 1956: el Decreto-Ley 9.875 -Ley de Caminos de Fomento Agrícola- instrumentó el financiamiento nacional para la promoción de herramientas de gestión de consorcios camineros, planes plurianuales, comisiones municipales, comisiones zonales provinciales. Se derogó en el año 1977.
- 1958: se creó el Consejo Vial Federal a través del Decreto-Ley 505, compuesto por las Vialidades Provinciales. Se especificaron los niveles de la red caminera en Red Troncal Nacional, Red Primaria Provincial y Red Comunal, asignando responsabilidades y recursos.

La derogación trajo aparejado el desarrollo de gestiones provinciales. Los modelos de gestión fueron diversos, pero todos los casos exitosos coinciden en tener canales de comunicación entre públicos y privados, distribución de competencias y establecimiento de prioridades en el uso de los fondos disponibles.

Eventos antecedentes de la problemática y sus aportes a la herramienta

En los últimos años, diversas organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales afrontan el desafío del transporte rural a través de eventos donde se presentan soluciones alternativas y se discuten formas de afrontar la cuestión.

- El Congreso Argentino de Caminos Rurales fue celebrado en junio de 2016 en Olavarría, Buenos Aires y organizado por la Asociación Argentina de Carreteras (AAC). Por la audiencia y la importancia institucional del organizador, fue un evento relevante a nivel nacional.
- El 1er Seminario Provincial de Caminos Rurales tuvo lugar en la provincia de Corrientes en 2017 y fue organizado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería provincial. Sus conclusiones fueron tomadas por el Ministerio: la participación público privada, el asesoramiento técnico, el correcto uso de impuestos y tasas viales, una gestión conjunta intermunicipal para abordar caminos rurales especialmente relevantes. El encuentro sirvió de inspiración para el diseño de los Talleres Zonales.

– El Simposio de Caminos Rurales realizado en Rauch, provincia de Buenos Aires, en 2018 y coorganizado por la municipalidad y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) contó con una asistencia de 350 personas y los temas abordados fueron de utilidad para conocer las demandas del sector.

Hacia una política integral y colaborativa en el transporte rural

Los intercambios con actores clave y la asistencia a estos eventos permitió reconocer la necesidad de tener una visión integral y colaborativa.

En la etapa de identificación de problemas reconocimos la falta de mantenimiento y el estado de intransitabilidad de los caminos. Entre algunas de las causas de este primer problema, se encontraban la heterogeneidad de los responsables de mantenerla, la diversidad de recursos, la desactualización de trazados y el desequilibrio territorial en el conocimiento de experiencias.

El Taller es una herramienta de una estrategia cuyo objetivo es contribuir al aumento de la accesibilidad y transitabilidad permanente en la red vial terciaria para facilitar la intercomunicación con la red vial principal y la generación de servicios de transporte adecuados. Fue institucionalizada a través de la Resolución N° 19/2018 de la Secretaría de Planificación de Transporte y sus tres componentes son: la información, a través del desarrollo de una plataforma de edición de caminos para completar colaborativamente el inventario vial; capacitación, con la generación de material asociado al mantenimiento de caminos; y difusión, donde se apuntaba a fortalecer los vínculos con actores institucionales y la participación del público interesado.

La herramienta Taller se inscribió a modo de ciclo en este último componente e integró elementos de los otros dos.

Visión sobre el rol del taller

El objetivo de los talleres consistió en generar instancias de participación donde promocionar el intercambio de experiencias entre jurisdicciones en áreas territoriales que compartieran problemáticas comunes, a fin de construir un conocimiento que sensibilizara sobre alternativas de intervención e instrumentos disponibles.

El Estado se involucró y participó como parte de un colectivo social, bajo un método colaborativo, coorganizando y trabajando a la par con otros actores para enfrentar un problema compartido. Actuaba, participaba y se involucraba de manera horizontal.

La Dirección de Planificación y Coordinación Territorial del ministerio colaboraba de tres maneras en particular. Como coorganizadora, se vinculaba en la organización y contenido del evento con los articuladores principales, ofreciendo nuevas invitaciones y colaborando en la programación de la agenda. Como promotora y difusora, se invitaba a los referentes de eventos previos y se dialogaba con los participantes técnicos que pertenecían a otras esferas y eran interiorizados sobre la dinámica multiactoral y participativa del taller. Como enlace y facilitadora de vínculos, dialogaba entre cada una de las partes con el objetivo de generar consensos amplios.

La diversidad de roles y perfiles fue un desafío desde el comienzo. Pero las razones del enfoque elegido se basaron en una postura deliberada desde la formulación de alternativas en desarrollar una iniciativa plural, abierta, participativa y sin condicionamientos. La apropiación por los actores, la movilización y definición en conjunto para la toma de decisiones se volvían claves. Una política CON el Estado y no DESDE el Estado.

Metodología de trabajo

La etapa de implementación contaba con un Antes (Figura 1), un Durante y un Después.

Primera etapa: El Antes. Análisis y articulación con organizadores



Figura 1. Fuente: elaboración propia.

Selección de sede: los talleres resultaban de una detección de demanda, con municipalidades que manifestaban interés. El ministerio analizaba la posibilidad en base a un criterio de oportunidad basado en un análisis de antecedentes de la potencial sede en temas de caminos rurales y de la cobertura territorial que tendría. A su vez, era considerada la voluntad y capacidad de iniciativa de la municipalidad.

Para el análisis territorial (Figura 2), se generaban planillas y mapas abarcando aspectos de interés, como cantidad de población y servicios; zonas productivas rurales; conectividad; antecedentes de emergencias.

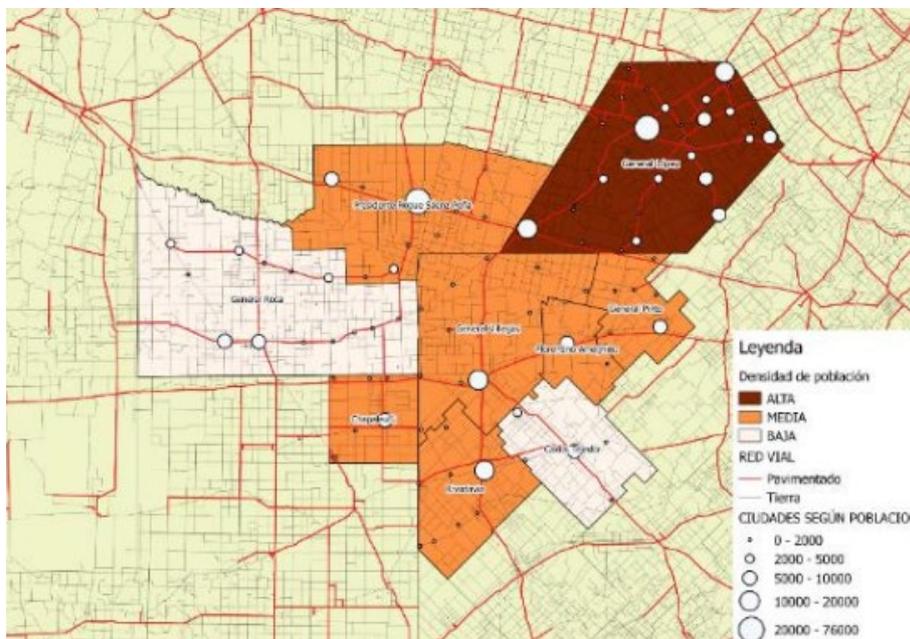


Figura 2. Fuente: elaboración propia.

Contacto con posibles interesados: incluían áreas municipales de Obras Públicas, productores, sociedades rurales, en un área de 150 km. El éxito del taller suponía la asistencia de una heterogeneidad de voces, y por esto se delegaba a la municipalidad anfitriona el vínculo con los contactos zonales que el ministerio acercaba como recomendación.

Organización: se consensuaban programa y recursos.

Difusión: el ministerio realizaba dos tandas de circulares, mientras que Revista Vial, medio especializado en el tema, promocionaba a través de sus ediciones. En ocasiones se contactaba con medios zonales o nacionales para la difusión.

Como aspectos prácticos para la replicabilidad, también mencionamos lo siguiente:

Financiamiento: el ministerio siempre contó con apoyo económico de terceros con un papel activo en la promoción de soluciones y pasivo en el posicionamiento de marca. Estos actores son muy relevantes en el caso de que se busque replicar la herramienta desde el sector público.

El intercambio con el gobierno local es central durante todo el trabajo previo para renovar el compromiso mutuo en vistas a un evento fructífero.

Segunda Etapa: El Durante

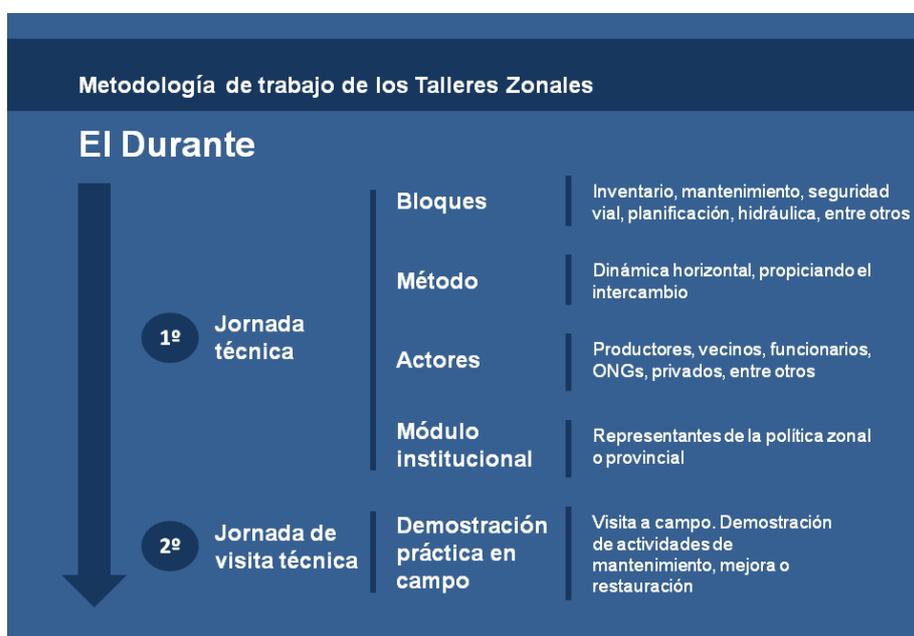


Figura 3. Fuente: elaboración propia.

Los encuentros cumplían una agenda que comprendía dos jornadas (Figura 3):

Primera jornada

Se ocupaba en abordar aspectos teóricos del camino rural: técnica de mejoramiento y mantenimiento, planificación de la red y de las zonas de trabajo, financiamiento, recursos humanos, capacitación, nuevas tecnologías, buenas prácticas, métodos y organizaciones de gestión, aspecto hidráulico, factor ambiental, incidencia social (educación rural, seguridad vial). Cada bloque era dado por especialistas por el gobierno nacional, provincial o autoridades zonales.

Debe señalarse la participación privada, cuyo aporte en el programa era de utilidad para ellos en la promoción de sus productos en tanto soluciones tecnológicas.

De particular importancia en la dinámica, se estimulaba el intercambio horizontal y el aporte de los presentes con comentarios y consultas durante todo el encuentro, partiendo de la premisa de que la única forma de generar el conocimiento para determinar aptas es través de un intercambio producido por una pluralidad de voces.

Segunda jornada

La propuesta era una demostración práctica donde la municipalidad invitaba a asistir a trabajos sobre un camino e ilustraba conceptos abordados en la jornada previa. El método resultaba útil para hacer una demostración efectiva sobre las etapas de trabajo, el estudio del tipo de suelo de la zona y la respuesta ante complicaciones con las obras de arte.

Tercera etapa: El Después. Evaluación y retroalimentación

Luego de cada taller y con el fin de mejorar el siguiente, se realizaban evaluaciones del encuentro donde se tenían en cuenta aspectos relacionados a la audiencia y al análisis de encuestas de satisfacción.



Figura 4. Fuente: elaboración propia.

Identificación de actores: con la lista de asistentes e inscriptos se analizaban los asistentes confirmados que no habían asistido y, del total de la audiencia, qué proporción pertenecía al sector Público, Privado y Tercer Sector.

Análisis de encuestas de satisfacción: se repartían al final de las jornadas y sirvieron para confirmar las decisiones tomadas. Las opiniones fueron siempre positivas, tanto para los temas que se mantenían como para los que se incorporaban.

La Estrategia, que continuaba funcionando a la par que el ciclo de talleres, arrojaba luz a temas vacantes que no estaban siendo tocados en los encuentros. Estos eran incorporados y luego confirmados por las encuestas.

Conciliando las bases teóricas expuestas, encontramos que la etapa posterior de los Talleres garantizaba la mejora y consolidación de un proceso compuesto por múltiples eslabones que funcionaban como un todo y que era posible gracias al intercambio con diversos actores.

Se daba una dinámica de renovación en la que cada evento en particular se relacionaba con los previos gracias a la retroalimentación: se iniciaba con un estudio de la zona en varios niveles, se trabajaba en un programa y en una propuesta consensuada de encuentro, se ejecutaban las propuestas y, por último, se analizaban los resultados para alcanzar un encuentro más enriquecido (Figura 4).

Evolución y cambios a lo largo del proceso

Esta metodología de trabajo fue producto del intercambio con nuevos actores. La capacidad de influir en una toma de decisiones más asertiva implicaba la complejización de la cuestión incluyendo nuevas cuestiones y ampliar la participación activa de los asistentes para reforzar diagnósticos y soluciones más elaboradas en un territorio pensado como recurso colectivo.

El enfoque inicial de trabajo colaborativo ayudó a que se pudieran incorporar participantes que enriquecieron la cuestión. El ministerio actuaba como facilitador, enlace y colaborador en los nuevos vínculos y catalizador de cuestiones complementarias que sin referirse a las actividades para el mantenimiento del camino exclusivamente, incidían en su estado y aprovechamiento.

Con ello se pudo llegar a un último taller donde las cuestiones tratadas se ampliaron y la participación de actores se extendió. En el año transitado, se identificaron cuestiones que se repetían de otras que se distinguían según las localidades. No existieron dos talleres iguales porque no existen dos regiones iguales, y la misma cuestión puede tomar distinto cariz en función de las

realidades locales. Insistimos: “nadie conoce mejor la problemática que aquellos que transitan los caminos todos los días”. Y es por eso que el abordaje colaborativo es tan importante.

Existían también aspectos que se repetían o que eran especialmente señalados por los actores locales. Es por ello que, de un papel de asistente, colaborador y proveedor de información, la Secretaría apuntó a identificar e interactuar con agencias del Estado que, al tiempo que pudieran apoyar a los talleres como visión, permitieran aprovechar los encuentros para extraer conclusiones enriquecedoras para sus actividades. Los vínculos con otras áreas de la cartera de Transporte y con los ministerios de Agroindustria y del Interior, Obras Públicas y Vivienda que actuaron en las líneas de seguridad vial, emergencias y desastres agropecuarios y relaciones municipales apuntaron en esa línea.

Atendiendo asuntos considerados de relevancia para el abordaje de la problemática, se incorporaron a lo largo del camino tres nuevos temas: seguridad vial, escuelas rurales y asistencia para emergencias y desastres agropecuarios.

Seguridad vial

Con la participación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y de su contraparte de la provincia de Buenos Aires, se manifestó la voluntad de trabajar en conjunto para delinear estrategias en pos de la mejora de la red vial terciaria. También se introdujo un mapeo participativo (Figura 5), que como estrategia de socialización de información y experiencias cotidianas para aumentar la percepción racionalizada de la problemática de los participantes dio visibilidad al territorio e involucró a los actores locales.



Figura 5. Fuente: elaboración propia.

Educación rural

El desafío de una educación en zonas aisladas demostró una alta sensibilidad al tema del camino rural. Más tarde se marcarían lineamientos de trabajo en el marco de la Estrategia aún más allá de los encuentros.

Emergencia agropecuaria

Se trata del Fondo Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), dependiente del ministerio de Agroindustria de la Nación. Esta área tuvo un lugar en los talleres en el marco de las respuestas concretas del Estado Nacional sobre el tema, pues era de los únicos brazos del gobierno nacional que afectaba fondos a la red terciaria.

También se agregaron dos dinámicas:

Laboratorio: como momento para que los técnicos viales pudieran hacer una demostración del laboratorio vial, que tiene por objetivo realizar estudios sobre las características del suelo para el mejor aprovechamiento de los recursos.

Mesa con intendentes: como bloque que tenía como protagonistas a un grupo de intendentes locales y con experiencia en la cuestión. Su participación sirvió como un adicional al bloque referente a la voz de los usuarios y resultó uno de los bloques más atractivos para la audiencia.

Los intercambios a lo largo de las jornadas eran sistematizados en conclusiones que apuntaban a abrir la discusión del taller y el debate entre los participantes. De

los resultados consolidados en el recorrido se destacan los consensos en construcción. Se pudieron extraer seis en particular:

Necesidad de planificación

Se ha reconocido la necesidad de realizar planes, difundir los existentes y promover buenas prácticas y herramientas para la planificación. Para ello, se debe conocer el territorio y contemplar la participación activa de todos los actores. Todo esto implica la necesidad de un dimensionamiento real del problema, que incluya adelantarse al problema y destinar tiempo y recursos para priorizar y jerarquizar las vías. La política de intervención debe enfocarse en el *Cómo*, el *Para qué* y el *Quiénes*, bajo la idea de que no hay recetas únicas. Esto incluye no sólo pensar acciones sobre las obras de infraestructura, sino sobre el servicio de transporte, los usuarios de los caminos, estudiar sus conductas y comportamientos, dado que el tema principal en discusión es la *Ruralidad*.

Intervención del Estado

Si bien la competencia y regulación en el mantenimiento de caminos corresponde a los gobiernos provinciales y municipales, la administración nacional tiene un rol en la generación y promoción de espacios de articulación y en el desarrollo de herramientas e instrumentos que ayuden a la generación de información y capacitación del personal. A su vez, se ha considerado necesario revisar la legislación para dar marco legal a los entes locales encargados del mantenimiento, pues muchas veces las normativas corren detrás de la realidad.

Articulación multiactoral

Se ha remarcado la importancia de la participación activa de distintos sectores de la sociedad, de estimular el diálogo y de formar acuerdos entre el sector público, el privado, la sociedad civil y la academia. Esto incluye el trabajo en forma mancomunada entre provincias y municipios, entre distintas esferas dentro del sector público y dentro del sector privado. En varios casos, se destacó que un proyecto social o productivo en común tuvo como resultado el trabajo coordinado entre distintas dependencias públicas que de otro modo no lo hubieran hecho.

Gestión

Existen distintas lógicas de actuación, pero en los casos exitosos hay cooperación entre actores públicos y privados. El involucramiento genera mayor control social, mayores posibilidades de conservación de las inversiones. Entre los elementos a considerar para el trabajo a realizar se han identificado: el inventario y su nomenclatura, el estado de la red y el tipo de tareas que requiere, el rendimiento de la maquinaria y la capacidad de los maquinistas y los costos a partir de ellos, la organización y ejecución de tareas y el seguimiento del estado de conservación.

Formación de recursos humanos y aspectos técnicos y tecnológicos

Esto incluye la necesidad de profesionales en la materia y otras instancias de formación técnica que pueden ser cubiertas con formación terciaria de maquinistas, operarios, administradores. En particular se destacó la necesidad de formación para la proyección de obras, para la administración de recursos, para la operación con maquinarias y de tecnologías de la información y de la comunicación para la planificación y en la necesidad de trabajar con más detalle en materia de investigación, desarrollo y costos.

Adaptación al futuro

Uno de los principales desafíos es la creciente producción y circulación sobre caminos que fueron diseñados hace más de 40 años. Será importante pensar alternativas inteligentes que permitan y faciliten la circulación sin dañar el soporte natural, considerando los desafíos dados por la recurrencia e intensidad de eventos climáticos que requieren medidas de adaptación. Los efectos al camino, a la hidráulica y a la correspondiente necesidad de diseño de las obras de arte ante la nueva realidad, que implica mejorar la conducta de los usuarios sobre el manejo de suelos productivos y el escurrimiento de aguas. Otro ámbito a desarrollar es la garantía de conectividad digital que permita la comunicación de la población en zonas rurales. Por último, la mejora en la transitabilidad puede traer un aumento en el número de siniestros viales dada la posibilidad de circular a mayor velocidad; tanto las infraestructuras como las conductas de los pasajeros deben enfrentarlo.

Resultados

Dos elementos de gran importancia tuvieron lugar en el marco de la Estrategia y tuvieron un rol complementario a los Talleres. Uno se concretó en una convocatoria de experiencias sobre el camino rural, mientras que el otro a modo de encuentro.

Convocatoria Nacional de Soluciones y Prácticas para la Transitabilidad en Caminos de Tierra

Los resultados emergentes de los talleres pueden hallarse en la Convocatoria de Soluciones y prácticas, propuesta que apuntó a buscar iniciativas de interés para potenciales interesados en la cuestión pero que no tuvieran experiencia.

El objetivo fue reconocer y dar a conocer prácticas en la planificación, gestión y obra de mejoramiento y mantenimiento y los ejes priorizados fueron: Planificación, Gestión y operación y Soluciones técnicas, con especial reconocimiento de la innovación, la participación público-privada y los lineamientos de adaptación al cambio climático.

En pocos meses de difusión se presentaron 46 iniciativas y se detectaron 105, con propuestas que abordaban un abanico amplio de soluciones: uso de material para el estabilizado de la superficie de rodamiento, aplicativos de caminos rurales, planes directores de trabajo, iniciativas de seguridad vial, sistemas de gestión institucional y solución de accesos a escuelas rurales. Todas ellas soluciones innovadoras que apuntaban a la eficiencia y a la eficacia, a la priorización, a las obras y a la gestión.

La Convocatoria cerró en septiembre de 2019 y sus resultados se socializaron en medios como el sitio web de caminos rurales, pero principalmente en el evento de cierre de ciclo de la Estrategia detallado a continuación.

Primer Encuentro Nacional de Caminos Rurales

Acompañado de este catálogo de iniciativas, se realizó un Encuentro donde se reconocieron las iniciativas más interesantes por un jurado de especialistas que incluyeron a representantes técnicos de transporte, a funcionarios nacionales de agricultura, desarrollo municipal, protección del medioambiente, de la economía y de la seguridad vial. También participaron las instituciones que habían actuado en los talleres, lo que permitió que el intercambio auspiciara un balance del trabajo realizado y también reforzar los objetivos asociados al fortalecimiento del diálogo horizontal y el tejido de actores interesados. Con ello se apuntó a fortalecer la sensibilización del tema y renovar el diálogo entre participantes para que pudieran trabajar en un futuro de manera mancomunada.

Se realizó el día 31 de octubre con la participación de 150 personas, incluyendo representantes de diversas organizaciones públicas y privadas de todo el país. Funcionó como espacio de articulación, diálogo y generación de lazos transversales entre diversos actores y como balance de lo realizado en dos años y medio de actividades y estudio de la temática desde el gobierno nacional.

A lo largo de la jornada, se presentaron los resultados y consensos de los talleres y se reconocieron a sus promotores. También se introdujeron los instrumentos para el abordaje de la cuestión: una metodología de priorización de caminos, un cuadernillo de caminos rurales y seguridad vial y un plan de adaptación de caminos rurales al cambio climático, generados por equipos consultores e investigadores expertos. Durante la segunda mitad del Encuentro, se mostraron las experiencias presentadas para la Convocatoria, las cuales estuvieron expuestas en el salón de entrada al recinto, y aquellas reconocidas por el jurado recibieron la mención por parte de los especialistas.

Aproximación a impactos de los Talleres en el caso caminos rurales

Si tenemos en cuenta la marcada localización de la técnica, de las herramientas, de las experiencias, puede decirse que los talleres, junto a la Convocatoria y al Encuentro resultaron el método ideal de canalización y conexión de estas. Se ha mencionado con anterioridad una serie de seis *consensos en construcción*, que el ministerio recopiló como consolidación de lo aprendido de todos los Talleres. Esta información valiosa no fue obtenida sino con el ministerio como partícipe: cada participante, cada institución, cada municipio, cada productor fue protagonista y obtuvo una porción de información valiosa y útil.

Está en la naturaleza de las estrategias blandas la dificultad de medir con precisión impactos de escala regional, y podemos verlo aún más en un objeto tan difícil de abarcar y relevar como lo es la red terciaria. Sin embargo, el replique de la Estrategia y sus acciones, y más que nada de los Talleres en medios masivos de comunicación, hicieron de estos encuentros no sólo un espacio en donde poder informarse, informar, conectar, sino también un núcleo consolidador de masa crítica que aportó a visibilizar la problemática llevándola a la agenda pública del Estado en sus tres niveles.

El número de actores alcanzados por los Talleres y la Estrategia hablan de la necesidad de atender el tema desde el Estado Nacional con un rol articulador y del potencial del Taller para el caso caminos rurales. La red tejida creció comprometiendo a altos funcionarios de 12 ministerios nacionales y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ministros y altos funcionarios de 4 provincias, 14 intendentes de diversas regiones, referentes en las nuevas tecnologías viales, Senadores, Diputados, Consejo Federal de Inversiones, Sociedad Rural Argentina, Asociación Argentina de Carreteras, Ejército Argentino, Dirección Nacional de Vialidad, universidades.

Algunas reflexiones conclusivas sobre el camino transitado

En la administración pública son contadas las ocasiones en las que una dependencia puede participar desde el inicio en una línea trabajo sin antecedentes recientes. Esto toma la forma de un desafío -suelen ser cuestiones cuyo núcleo problemático no es evidente o no está a la vista de los decisores- y de una oportunidad -llevar adelante una idea con pocos condicionamientos internos por falta de abordaje previo-. Ambas cuestiones nos remiten a un qué y a un cómo, pues se debe pensar en el producto que se presentará y en el abordaje o perspectiva que se dará para alcanzarlo.

El Estado nacional había abandonado la cuestión de los caminos rurales; una postura que puede entenderse como parte colateral de un conjunto mayor de decisiones, ya que la omisión también hace a la política pública. Al ser

reestablecida la necesidad de su participación y dada su falta de jurisdicción para el mantenimiento, se optó por presentar una Estrategia Nacional que abordara tres frentes de manera simultánea: el de la información, el de la capacitación y el de la difusión, cuyo producto principal tenía antecedentes recientes que sirvieron de inspiración e identificación de posibles aliados. Los talleres sirvieron así como una herramienta para la generación de vínculos institucionales en una problemática común a través de instancias de discusión horizontal y la consolidación de aquellas existentes. En cuanto al cómo, se tomó la decisión de realizar un abordaje colaborativo, por razones normativas y por la valoración intrínseca del diálogo y el debate en la resolución de un problema común.

La cuestión del enfoque nos remite directamente al proceso que se da cuando se desarrolla una política pública: primero tenemos la formulación, la instancia de toma de decisiones en la que se delinear los objetivos, las actividades y los primeros participantes. Cuando la política comienza a implementarse, nos encontramos con la etapa de formación: es allí cuando la idea preconcebida toma forma y vida propia, donde los supuestos pensados son puestos en cuestión - algunos se verifican y otros se descartan-, aparecen nuevos actores que participan, traen cuestiones que en un comienzo no fueron concebidas y que pueden darle valor al tema tratado y el mismo sujeto aporta a una serie de actividades que otros coordinan. La política pública se encuentra así en constante fluctuación, razón por la cual deben adaptarse las decisiones en función de la oportunidad y la importancia de los nuevos elementos que surgen en el camino, en el qué, el quién y en el cómo. Es por ello que los decisores deben tener la capacidad de adaptación a estos desafíos para dar una respuesta eficaz a las cuestiones que apuntan resolver.

Desde la perspectiva de gestión territorial, el tipo de abordaje implicó poner en práctica (y a prueba) el concepto de un territorio tejido por multiplicidad de actores, compartido por diversos sectores con intereses particulares que lograron apropiarse de la herramienta como medio para construir ideas en común. Esta visión permitió abordar la cuestión con un enfoque multidisciplinario y multiactoral y buscar una respuesta asertiva en cada caso -se participó donde se sabía que había voluntad de empujar la cuestión- y trabajando en un rol que se sentía en condiciones de llevar adelante.

¿Por qué es replicable? Porque el producto y el enfoque así fueron pensados desde un comienzo. A diferencia de los otros dos ejes de la Estrategia Nacional, existían antecedentes recientes de difusión e interés por trabajar la cuestión a niveles provinciales y privados mediante talleres. En este eje la Dirección se incorporó a un proceso que ya estaba en funcionamiento. No es el Estado nacional el que realiza los talleres, sino las instancias municipales o provinciales que reconocen a los caminos rurales como una cuestión de agenda a tratar. Allí el Estado nacional colabora con los elementos que tiene a disposición: visibilidad,

vinculación con actores decisivos en la temática y provisión de material de estudio para la mejora; información, difusión y capacitación. El objetivo desde un comienzo fue realizar un aporte y facilitar el diálogo entre instituciones con la idea de que el producto fuera apropiable por los usuarios, que pudiera ser sostenible ante la eventualidad de que algún actor no estuviera presente y que aquellos interesados pudieran tomar elementos para tratar la cuestión en el futuro.

Por último, y para ser coherentes con lo que hemos mencionado, el enfoque y las actividades no están cerradas. Este es un primer paso en un proceso que esperamos sea de largo aliento y en el que todas las partes interesadas son decisivas para la consecución principal: el mantenimiento de la transitabilidad permanente de los caminos rurales para mejorar la calidad de vida de ciudadanos de toda la Argentina.

Bibliografía

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, 2(4), 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Rosa, H., Gómez, I. y Kandel, S. (2003) "Gestión territorial rural: Enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica", Prisma.

Roth Deuhel, André (2002) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Secretaría de Planificación del Transporte (2019). "Estrategia Nacional de Infraestructura de Caminos y Transporte Rural". Informes 1, 2 y 3. Disponibles en http://caminosrurales.ga/informes_documentos

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.