

7.8. Construcción de Modelos de Gestión de sistemas territoriales (por Jorge Karol).

Resumen

La propuesta de Regionalización del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ofrece la (infrecuente) oportunidad de construir nuevas prácticas de planificación y nuevos modelos de gestión territorial en la Provincia.

Desde el punto de vista de la gestión de este complejo sistema ("el territorio"), una regionalización comprende en realidad al menos dos procesos que se articulan entre sí. El primero de ellos es, efectivamente, la descentralización: la transferencia formal y operativa de competencias y responsabilidades de gestión desde una unidad central – en este caso, el Gobierno de la Provincia – a unidades jurisdiccionales menores (como los municipios) o a agrupaciones particulares de ellos (como las regiones). El segundo de esos procesos es la coordinación, esto es, la necesaria construcción de múltiples ensambles y articulaciones normativas, intersectoriales, operativas y de prácticas de gestión y el establecimiento de vínculos transversales entre los responsables de la definición, planificación y gestión de políticas y estrategias públicas, así como entre ellos y un amplio conjunto de actores privados y comunitarios, en diversas escalas territoriales, tanto municipales y regionales como provinciales.

La regionalización y la planificación del territorio son una construcción de naturaleza política en el mediano y largo plazo. El desarrollo de capacidades para acordar diagnósticos y de las necesarias para imaginar, crear, debatir, consensuar, planear y recorrer las trayectorias básicas que se acuerden es progresivo y requiere crear y desplegar complejos procesos y procedimientos específicos de aprendizajes compartidos (Karol & Suarez, 2007).

La capacidad de direccionar y orientar el desarrollo futuro de una entidad territorial hacia formas de estructuración, funcionamiento y crecimiento más sustentables requiere desarrollar modelos de gestión específicos, adecuados al carácter sistémico de los problemas abordados y a la manera en que éstos cambian, pero también a las características de los miembros que componen el modelo de relacionamiento sobre el que se basan.

Introducción

Bajo la denominación de "Proyecto de *Regionalización*", el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires encara un proyecto de descentralización de las tareas de seguridad, justicia, salud, educación y administración pública, para lo cual se propuso originalmente *dividir* la Provincia en nueve regiones administrativas – en sintonía con las secciones electorales existentes - con presupuestos autárquicos para cada región y mayor autonomía para los municipios, con el propósito de "*descentralizar* la toma de decisiones y llegar..." (el Estado) "...más cerca de la gente" (La Nación, 21 de octubre de 2010, Sección Política, pág. 11).

Este propósito general es recogido y desarrollado extensamente en el Documento Interno para discusión "*Diseño institucional de las regiones (v2). Una propuesta para el Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires*" elaborado por el Grupo BAPRO el 19/5/2011. Desde el punto de vista gestor, el documento prevé orientar un proceso de gestión por resultados mediante un esquema de descentralización vertical descendente bajo la figura de 'Principal - Agente', estableciendo un conjunto de relaciones (i) jerárquicas y (ii) funcionales mediante la implementación de Acuerdos de Gestión, dando "*inicio a un proceso de construcción de consensos que posibilite la gestación de una política de Estado madre, por medio de propuestas normativas progresivas y concretas que hagan de éste un proceso paulatino y sólido*".

Antecedentes de descentralización en Argentina

En los últimos 40 años se llevaron a cabo algunas experiencias significativas de *descentralización*, esencialmente desde la Nación hacia las provincias y - eventualmente - municipios. La Ley 18586 (1970) habilitó al PE a transferir organismos y funciones nacionales localizadas en los territorios provinciales a las jurisdicciones provinciales.

En 1980, se transfirió la gestión de la distribución de los servicios de Agua y Energía a las provincias - creando dependencias provinciales descentralizadas, entes autárquicos, empresas públicas - o directamente a municipios.

Tras la privatización de los servicios de agua y saneamiento de los años '90, se reservó para el sector público la regulación y el control de su operación y gestión por los nuevos concesionarios privados. También se transfirieron los servicios de Educación Pública (pre-primaria y primaria en 1978, media en 1991) y - bajo distintas formas, instrumentos y figuras, los de Salud Pública (en 1978, 1986, 1988, 1991).

Se acepta en general que esas descentralizaciones tuvieron un sesgo eminentemente *fiscalista*; que no se analizaron debidamente los contextos sociales en los que se aplicarían y no se reconocieron oportunamente las diversas ópticas y posiciones que diferentes actores - públicos y privados - podían desplegar frente al tema en cuestión; que las jurisdicciones receptoras no contaban inicialmente con las capacidades de planificación y gestión necesarias para la operación razonable y eficaz de los sistemas transferidos y que - al momento de la transferencias - no se elaboraron propuestas para su fortalecimiento ni se crearon ámbitos de coordinación / negociación entre la Nación y las provincias que permitieran construir agendas compartidas (Babino, 2009). Eventualmente, esas capacidades fueron siendo elaboradas en las provincias, aunque bajo muy diversas modalidades.

Las trampas discursivas: un fenómeno frecuente en la comunicación política y normativa

La ambigüedad y la pluralidad de significados que caracterizan a algunos de los conceptos centrales de las problemáticas de la descentralización y la regionalización - 'gestión por resultados', 'estructuras matriciales', 'planeamiento estratégico', entre otros - favorece y estimula la emergencia de "trampas discursivas". Esta noción (Rosenfeld, 2004) refiere a discursos que instalan y despliegan conceptos complejos y densos (como el de regionalización) dando por supuesto (o eludiendo) el tratamiento de las transformaciones necesarias para viabilizar lo que el propio discurso enuncia, esto es, cambios estratégicos de los escenarios políticos, territoriales, económicos, sociales, tecnológicos y administrativos implicados en los estilos predominantes de gestión del desarrollo territorial.

También el proceso de *construcción* de diversas *interfases* operativas - (a) entre múltiples niveles jurisdiccionales de las administraciones públicas; (b) entre actores de las esferas estatal, privada, organizaciones comunitarias de base, tercer sector, sociedad civil, y sus intereses, políticas y estrategias; (c) entre la producción de conocimientos científicos y la formulación de políticas públicas - está afectado por "trampas discursivas" que soslayan el abordaje y la gestión de los conflictos entre sus - diferentes y usualmente contradictorios - lenguajes, perfiles, intereses, experiencia, recursos, capacidades de acción, capacidad de alianzas, racionalidades predominantes y poder.

El mismo carácter pretendidamente "neutral" o "autoexplicativo" de discursos técnicos que refieren a dichas prácticas operativas e instrumentales - de los que las aplicaciones de términos como 'redes', 'fortalecimiento institucional', 'coordinación', 'consensos', 'cooperación no competitiva', 'oficinas interdepartamentales' o 'flexibilidad' son una buena ilustración - puede aparecer como un componente de esa "trampa" y constituir barreras y restricciones adicionales que obstaculizan la efectiva construcción local de capacidades operativas compartidas, pues *velan* el tratamiento sistemático de las condiciones y procesos para viabilizar las transformaciones pretendidas.

A propósito de la regionalización

Esta propuesta del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ofrece la (infrecuente) oportunidad de construir nuevas prácticas de planificación y nuevos modelos de gestión territorial en la Provincia.

El "territorio" no se refiere a la *geografía* ni a la *geometría* del espacio físico, a '*datos geográficos*' ni a '*objetos técnicos*' sino a un ámbito eminentemente socio-espacial, a un sistema de alto orden de complejidad en el que una multiplicidad de actores públicos, privados y comunitarios entablan *continuamente* relaciones de cooperación y/o conflicto en la expresión y defensa de sus intereses presentes y futuros

y en la manifestación de ellos sobre la producción, ocupación y explotación de espacios territoriales propios y colectivos.

Pero es preciso resaltar que **el proceso que estructura y organiza una regionalización no es la *división* (segmentación, desmembramiento, fragmentación, partición) sino exactamente su opuesto, el agrupamiento (unión, fusión, articulación)**. Uno u otro encuadre llevan a procesos de distinta naturaleza: en el primero, la *región* funciona como compartimentación, como mapa; en el segundo, la *región* opera como el soporte estructurado de un proyecto explícito de desarrollo, esto es, como *un sistema socio-territorial*.

Desde el punto de vista de la gestión de este complejo sistema, **una regionalización comprende en realidad al menos dos procesos que se articulan entre sí**. El primero de ellos es, efectivamente, la *descentralización*: la transferencia formal y operativa de competencias y responsabilidades de gestión desde una unidad central – en este caso, el Gobierno de la Provincia – a unidades jurisdiccionales menores (como los municipios) o a agrupaciones particulares de ellos (como las regiones). El segundo de esos procesos es la *coordinación*, esto es, la necesaria construcción de múltiples ensambles y articulaciones normativas, intersectoriales, operativas y de prácticas de gestión y el establecimiento de vínculos *transversales* entre los responsables de la definición, planificación y gestión de políticas y estrategias públicas, así como entre ellos y un amplio conjunto de actores privados y comunitarios, en diversas escalas territoriales, tanto municipales y regionales como provinciales.

La regionalización y la planificación del territorio son una *construcción* de naturaleza política en el mediano y largo plazo. El desarrollo de capacidades para acordar diagnósticos y de las necesarias para imaginar, crear, debatir, consensuar, planear y recorrer las trayectorias básicas que se acuerden es progresivo y requiere crear y desplegar complejos procesos y procedimientos específicos de *aprendizajes compartidos* (Karol & Suarez, 2007).

Así, una *regionalización* – un instrumento estratégico de gestión del territorio – remite esencialmente a la construcción progresiva de múltiples coordinaciones intermunicipales e intersectoriales transversales para la definición y ejecución de proyectos colectivos compartidos, de trayectorias de desarrollo regional consensuadas, específicamente aquellas cuya viabilidad puede potenciarse *gracias a la definición de agrupamientos de jurisdicciones municipales* (regiones).

Modelos de gestión en el sector público: el marco institucional de la regionalización.

Las estructuras organizacionales típicas de las instituciones provinciales y municipales de gestión pública en Argentina se caracterizan en general por su carácter vertical, arborescente y por su racionalidad predominantemente burocrática – esto es, orientadas a

procesos más que a resultados. Se organizan según una doble segmentación - por jurisdicciones político - territoriales y por especialización sectorial de actividad - y sus interconexiones tienden a ser bajas o nulas. Este patrón organizacional genera habitualmente yuxtaposiciones y conflictos entre incumbencias y sobre un mismo territorio, lo que dificulta extraordinariamente la resolución de aquellas situaciones que, por su propia naturaleza, exceden aquellos marcos (cuencas hídricas, regiones naturales, regiones funcionales, consumos energéticos, emisión de gases contaminantes, tratamiento y disposición de residuos, usos del suelo, movilidad, etc.).

El escenario de base de las instituciones públicas que confluyen (en políticas y en temáticas, en temporalidades y territorios) en los sistemas y dispositivos de gestión territorial se caracteriza por multiplicidades, fragmentaciones, superposiciones, clivajes, redundancias, desconexiones e indiferencias, núcleos conceptuales y funcionales vacíos, racionalidades y velocidades contradictorias y hasta conflictivas. La superposición de diversas incumbencias de distintas escalas jurisdiccionales, es agravada por su notoria (y casi deliberada) desconexión. (Las más de 30 regionalizaciones sectoriales que coexisten en la provincia, se superponen sin relación transversal alguna). Esta fragmentación jurisdiccional es acompañada - ¿potenciada? - por la desarticulación conceptual e ideológica entre diversas políticas programadas y ejecutadas aún por una misma área de Gobierno, así como por la desconexión institucional, fundada sobre la supervivencia de parcelaciones técnico - departamentales típicas de organizaciones tradicionales. Incumbencias sectorializadas hasta la fragmentación y atribuciones cuidadosamente delimitadas y acotadas inhiben sus capacidades para planificar, decidir, operar y - esencialmente - para articular y converger en función de la naturaleza *sistémica* de los objetos abordados. Estos dispositivos de gestión - que preexisten a la instalación de la regionalización en la agenda política del Estado provincial - dificultan severa y persistentemente la coordinación de políticas, proyectos y acciones en ámbitos públicos así como su vinculación con actores privados, no gubernamentales y de la sociedad civil e impiden enfrentar eficazmente la complejidad de los vínculos sistémicos que ligan los procesos físicos, funcionales, económicos, tecnológicos y sociales ligados a la gestión del territorio (Karol, Natenzon y Murgida, 2006).

Estas barreras y restricciones a la integración de la gestión político-institucional asumen un carácter fractal. Sus manifestaciones pueden ser empírica y analíticamente reconocidas en cualquier punto de la secuencia lógica que conecta - del nivel micro al macro, del plano operativo al político y viceversa - las diversas instancias componentes de un modelo de gestión: (a) la conceptualización de la temática territorial abordada, la identificación de sus componentes y el relacionamiento entre sus procesos; (b) el modo en que se conciben la naturaleza del objeto urbano-ambiental regional y las relaciones en y entre sus subsistemas y componentes; (c) los vínculos entre los actores que motorizan diversos procesos a escala urbana y regional; (d) la organización de la institucionalidad técnica, gestonaria y decisoria; (e) la modalidad de planificación.

La interrelación entre (i) marcos conceptuales que minimizan el carácter *sistémico* de las articulaciones entre los vectores del cambio territorial y (ii) los aparatos y procesos de los sistemas de gestión reseñados, se refleja en la dinámica institucional y operativa que resulta de aquella y en la (usualmente baja) jerarquía institucional de las funciones de planificación y de coordinación.

Así, la prevalencia y habitualidad de los diagnósticos “técnicos” o “expertos” sectoriales se traslada a respuestas propositivas y operativas que eluden conceptos articuladores: las diversas dimensiones que estructuran la capacidad de adaptación son diagnosticadas y planificadas por separado.

Eventualmente se ponen en acción “vocaciones transversales” - a través de Entes (sectoriales), Comités (interinstitucionales), Consejos (interjurisdiccionales), Programas (intersectoriales), Foros (multisectoriales y plurijurisdiccionales). La multiplicación de esos esfuerzos institucionales se evidencia tanto en la sostenida creación de unidades vinculadas a la gestión de diversas problemáticas interjurisdiccionales e intersectoriales - cambio climático, cuencas hídricas, residuos sólidos urbanos - como en las dificultades inherentes a su coordinación e integración. Si bien la historia de la construcción de estas capacidades muestra una tendencia creciente a reconocer la necesidad de (i) integrar y armonizar escalas temporales del planeamiento y de (ii) articular capacidades de diagnóstico, intervención y gestión (encarnados en actores públicos y privados con pertenencias, perfiles, incumbencias, intereses y recursos muy diversos), esa misma historia está jalonada por procesos de fragmentación y superposición frecuentemente contradictorios y/o conflictivos, así como por desarticulaciones y discontinuidades institucionales - y aún, retrocesos - que se convierten en barreras significativas a la generación de respuestas sistémicas y *transversales* (Cunill Grau, 2005). Muchas de estas experiencias no parecen haber dejado aprendizajes institucionales significativos. Las maneras con que suele abordarse el análisis de estos intentos de transversalización de la acción sugiere también que la capacidad de extraer y aprovechar las enseñanzas de experiencias precedentes puede *decrecer* (Herzer et al., 2004) configurando procesos de *desaprendizaje destructivo*.

Puede argumentarse, por tanto, que las barreras para formular e implementar intervenciones estratégicas, sustentables y consistentes en relación a la dinámica territorial son más políticas y culturales que propiamente técnicas, en todas las escalas jurisdiccionales y en todos los componentes del modelo de gestión. Configuran - también ellas - “trampas discursivas”.

Obstáculos a la coordinación

Una transformación compleja - como una regionalización - no se instala sin resistencias. Un estudio conducido en ocasión de evaluar la capacidad institucional de gestión de riesgos y de adaptación al cambio

climático en Argentina (Karol, Natenzon y Murgida, 2006) permitió sistematizar el siguiente conjunto de respuestas o reacciones típicas frente a la necesidad de una coordinación transversal entre agencias gubernamentales:

- a) Nuestra propia oficina / organismo / sector controla todo lo necesario para que el (objeto de la coordinación) funcione como es debido. ¿Por qué deberíamos coordinarnos con otros?
- b) ¿Qué significa exactamente para cada una de las agencias convocadas el requerimiento de coordinar acciones y planes?
- c) ¿Se trata de "coordinar con" o "coordinar a"?; ¿Quién coordinará a quién?
- d) ¿Qué ganará o perderá cada una de las agencias convocadas al compartir sus recursos, técnicos, información, tiempos y presupuestos propios?
- e) ¿Cuáles obstáculos (internos / externos) debieran ser removidos?
- f) ¿Qué modificaciones (legislativas, normativas, presupuestarias, organizacionales, comunicacionales, de capacitación) debieran tener lugar para que podamos coordinar nuestros programas y acciones con...?
- g) ¿En qué niveles jurisdiccionales debieran ser elaboradas y producidas todas estas modificaciones?
- h) ¿Son transformaciones realmente factibles, viables? ¿Podemos comprometernos y confiar en que cada cual aportará lo que corresponde en tiempo y forma?
- i) ¿Cómo debiéramos hacerlo? ¿Quién y cómo nos acompañará en esta transformación? ¿Cuánto tiempo nos insumirá y cuánto nos restará a los necesarios para continuar con nuestras propias tareas?

Estas reacciones reflejan algunos de los rasgos típicos de culturas institucionales y operacionales que una propuesta de regionalización deberá *aprender a transformar*.

Dificultades en la instalación de nuevas institucionalidades transversales.

La experiencia argentina en materia de gestión territorial es fértil en rupturas y fragmentaciones; frágil y renuente en articulaciones e integraciones; jalonada con frecuentes interrupciones y discontinuidades. Podría decirse que se ha acumulado más experiencia y aprendizaje en *dividir y fragmentar* que en *unir y coordinar*.

Los análisis de varias instituciones creadas para coordinar procesos de adaptación al cambio climático en áreas costeras, manejo de inundaciones, instalación de sistemas de alerta temprana, reducción de vulnerabilidades sociales diferenciales en niveles micro-regionales, consorcios inter-municipales y áreas metropolitanas en Argentina, permitieron identificar conjuntos típicos de barreras y factores críticos que obstaculizaron la construcción de funciones de coordinación y articulación. Siguiendo a Martin et al. (2004) en sus análisis sobre el desempeño del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) - una institución *sui generis* creada en 1999 con una función conectiva estratégica: la coordinación interinstitucional frente a eventos extremos y catástrofes¹ - esas barreras pueden ser tentativamente agrupadas del siguiente modo:

- Asimetrías y vulnerabilidades inter-institucionales: se refieren a las contradicciones entre (i) agendas políticas, (ii) arquitecturas institucionales, (iii) infraestructuras, equipamiento, personal y capacidades instaladas relacionadas con la producción de sistemas de información
- Incompatibilidades críticas entre los participantes en redes: (i) normas operativas y procedimientos contradictorios; (ii) diferentes diseños institucionales, niveles de dependencia y grados de autonomía; (iii) procedimientos y protocolos de calidad no coordinados para la producción, sistematización, circulación y distribución de información; (iv) disparidades en capacidades de formulación de proyectos; (v) desproporción en la disponibilidad de recursos técnicos y humanos con alta calificación
- Restricciones en la planificación presupuestaria: (i) déficits presupuestarios estructurales; (ii) inamovilidad del presupuesto frente al crecimiento de la demanda de flujos monetarios; (iii) prevalencia de las demandas urgentes por sobre las actividades programadas; (iv) priorización de los propios gastos corrientes internos por sobre los vinculados a las actividades de coordinación; (v) discontinuidad de las políticas de inversión; (vi) incompatibilidades en requerimientos y normas de equipamiento informático; (vii) aplicaciones presupuestarias que dependen de las especificaciones de las agencias multilaterales de crédito; (viii) falta de integración interjurisdiccional (en los casos que involucran a más de una autoridad territorial; (ix) baja presencia de grupos técnicos en las negociaciones políticas relativas a los esquemas presupuestarios coparticipados.

1 El SIFEM perdió una parte significativa de su capacidad de articulación interinstitucional. En 2002 migró a la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior de la Nación. Estos cambios (de dependencia y de conducción) implicaron una discontinuidad en el modelo de gestión y en sus políticas (Barrenechea y Natenzon, 2002). Tras haber cumplido plenamente un rol coordinador, se acotaron sus alcances precautorios y preventivos y se degradó su ubicación en la estructura orgánica del Estado, lo que disminuyó notoriamente su capacidad de convocatoria y coordinación.

- Restricciones en la ejecución presupuestaria: (i) racionalidades y lógicas incompatibles entre los participantes; (ii) disponibilidad de fondos insuficiente o no oportuna; (iii) presencia de representantes inadecuados en las negociaciones sobre prioridades presupuestarias.
- Organización institucional: (i) alta desarticulación institucional; (ii) fragmentación, superposición conflictiva y ausencia de coordinación institucional; (iii) diagnósticos sectoriales no consensuados que minimizan la necesidad de participación de los actores involucrados; (iv) discontinuidades (de políticas, de representantes, de personal técnico) a lo largo del tiempo; (v) ausencia de provisiones de mediano y largo plazo en la mayoría de los organismos sectoriales o territoriales
- Desempeño de los modelos de gestión: (i) prevalencia de visiones, intereses y capacidades sectoriales por sobre abordajes sistémicos; (ii) ausencia de consideraciones ambientales y/o sociales en las agencias territoriales "técnicas"; (iii) baja visibilidad de los riesgos ambientales y de las vulnerabilidades sociales diferenciales; (iv) baja capacidad para integrar políticas 'sociales' en agendas de mayor alcance.
- Vulnerabilidades en los programas transversales: (i) los abordajes sectoriales tienden a prevalecer por sobre los sistémicos; (ii) las instituciones de tipo 'tradicional' tienden a prevalecer por sobre los abordajes gestionarios 'innovativos'. (iii) los modelos de gestión racional-funcionalistas tienden a prevalecer por sobre los modelos estratégicos; (iv) las lógicas corporativo-burocráticas tienden a prevalecer por sobre las racionalidades de la gestión transversal o por resultados; (v) el corto plazo prevalece por sobre el medio y largo plazo; (vi) algunas disciplinas / capacidades técnicas / tipos de agencias / jurisdicciones / actores sociales tienden a prevalecer por sobre otros, aun cuando eso no esté especificado en los procedimientos formales de coordinación o en los protocolos de decisión; (vii) los técnicos territoriales carecen habitualmente de las capacidades (o de la autoridad) para intervenir en las fases políticas de los procesos decisionales; (viii) las racionalidades de la gestión no suelen estar orientadas a (o carecen de la autoridad, capacidades técnicas o habilitaciones normativas para) construir consensos estratégicos y operativos entre intereses, visiones, recursos, propósitos, lógicas y cronogramas frecuentemente contradictorios.

Estos tipos de restricciones afectan severamente la posibilidad – para muchos organismos públicos - de participar en emprendimientos que supongan establecer conexiones estratégicas y operativas entre ellos. Aún cuando diversos proyectos de conectividad institucional tienen ya una trayectoria prolongada (y, en varios casos, exitosa), es sólo recientemente que la "construcción de conexiones transversales"

se constituyo en un objeto independiente de investigación y análisis crítico en América Latina (Cunill Grau, 2005, y, para el caso específico de gobiernos e instituciones regionales, Oszlak y Gantman, 2007; Monje R. y Ferrer L., 2007; Cunill Grau, 2009).

Evaluaciones de los avances en materia de construcción de capacidades en la gestión de riesgos.

Como se señaló en otras secciones de este mismo proyecto, son muchos los partidos de la Provincia expuestos a riesgos severos de inundación. Indudablemente, este tema es uno de los que formará parte de la agenda de la regionalización y es, además, una temática especialmente sensible a la calidad de los modelos de gestión.

En los últimos años, la tradicional política de *atención de desastres* en Argentina ha ido incorporando progresivamente lógicas correspondientes a la *gestión de riesgos*. Esta transformación - reciente y en progreso - es en verdad una transformación de un paradigma político, conceptual y organizacional. El análisis AEFO aplicado a esta experiencia en curso (Karol, Natenzon y Murgida, 2006) es otro de los que puede aportar elementos adicionales de juicio referidos al carácter *dialéctico* y *contradictorio* de estos procesos (marchas y contramarchas, avances y retrocesos), ilustrar particularidades que atraviesan el proceso de construcción de institucionalidades suprajurisdiccionales orientadas a resultados y, así, advertir sobre la necesidad de incorporar previsiones adecuadas en la planificación de la instalación y despliegue del proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires.

Aciertos: (i) instalación progresiva de lógicas y modalidades de Planificación Estratégica con diversos horizontes; (ii) instalación de nuevos modelos institucionales; (iii) instalación de una estrategia operativa que pivotea sobre un modelo "red"; (iv) creación de diversas formas de relacionamiento y puentes transversales (de tipo 'Entes', 'Foros' 'Programas', 'Comités' y/o 'Consejos'.

Errores: (i) migraciones jurisdiccionales, (ii) reducción de la jerarquía del posicionamiento institucional de la coordinación de la gestión de riesgos; (iii) retrocesos en la estrategia de construcción institucional de la capacidad de gestión; (iv) diseño de operaciones técnicas que desestiman el carácter sistémico de las problemáticas abordadas

Facilitadores: (i) la creciente admisión del carácter sistémico del problema y (ii) el progresivo reconocimiento del carácter acumulativo de los procesos de construcción social de las vulnerabilidades indujeron mayor fluidez en algunos relacionamientos inter-institucionales.

Obstáculos: en este plano, pueden reconocerse diversos órdenes de restricciones.

- en el campo de la producción de conocimientos: (i) ausencia de un paradigma unificador, (ii) articulaciones disciplinarias incompletas o transicionales, (iii) explicaciones deterministas y fragmentarias generadas en sectores altamente especializados, (iv) hegemonía de las ciencias básicas y la ingeniería bajo premisas economicistas, (v) desconexión con campos disciplinarios clave, como la planificación y la gestión urbano-regional.
- en el plano del diseño institucional: (i) fragmentación organizacional y gestionaaria, (ii) predominio de lógicas sectoriales, (iii) proliferación (sólo) discursiva de "funciones de coordinación" competitivas entre sí;
- en el plano del aprendizaje institucional: (i) escasez y fragmentación de modelos validados, (ii) fracasos sistemáticos en la implementación de estrategias conectivas continuas, (iii) baja visibilidad de la necesidad de construcción progresiva de capacidades institucionales compartidas en torno al objeto de gestión;
- en el plano operacional: (i) causación, extensión y/o profundización de las vulnerabilidades sociales, (ii) políticas implícitas de construcción social del desastre.

Límites, fronteras y la microfísica de la construcción de puentes interinstitucionales: dos interfaces críticas

Una somera revisión de ejemplos fallidos y exitosos de coordinación interinstitucional para la gestión transversal sugiere algunas claves para exploraciones futuras. Parece evidente que la adecuada percepción de la naturaleza compleja de los sistemas urbanos y regionales es consistente con (o una pre-condición de) la posibilidad de construir modelos de gestión basados en conocimiento con alto nivel de autoridad planificadora y ejecutiva. Por el contrario, cuando esta percepción está ausente, el sistema territorial no resulta visible (ni comprensible) como un todo, y la fragmentación de las capacidades de decisión se tornan una pauta política implícita pero consistente.

Para poder abordar la resolución de estas limitaciones pueden destacarse dos interfaces críticas:

Interface crítica 1:

Conectar las jurisdicciones y sectores estatales fragmentados.

Las organizaciones verticales, jerárquicas y sectoriales no están institucionalmente preparadas para percibir la manera en que se estructuran y evolucionan los territorios reales. Estos formatos tradicionales impiden las interacciones transversales, porque fueron originalmente concebidas para *no* interactuar sino para aglutinar los

especialistas más expertos en un área, técnica o conocimiento dado. Los formatos organizacionales reflejan, expresan y espejan esas percepciones.

Así, la construcción de interacciones transversales es un emprendimiento extremadamente complejo, porque ninguno de los actores involucrados ha sido entrenado para ver o pensar sistémicamente. Tanto la construcción de las 'reglas de juego' que regulan las relaciones entre actores sociales como la de los modos organizacionales para gestionar las transiciones hacia regiones sustentables pertenecen a la dialéctica del campo decisional – y, por lo tanto, político. En consecuencia, construir nuevas capacidades, orientaciones y conexiones inter-institucionales es también un objeto de conocimiento e intervención de tipo político, que comienza por *desaprender* una buena parte de los que ha sido aprendido en términos de combinaciones de recursos y culmina inventando nuevos modos para reconstruir la integridad del territorio, lo que es más apropiado para la naturaleza y escala de los problemas regionales (este es el *desaprendizaje constructivo o creativo*).

Dado que (i) estos modelos cuentan con escasos ejemplos 'virtuosos' sobre los que puedan apoyarse; (ii) que dichos modelos 'virtuosos' se basan en combinaciones específicas y frecuentemente irrepetibles de circunstancias y actores locales y (iii) que su construcción toma tiempo de aprendizaje, se sigue que **procesos continuos y progresivos de construcción, conducidos mediante aproximaciones sucesivas por actores locales-regionales que participen en comunidades de práctica a lo largo del tiempo**, serán más efectivos para establecer modelos para la gestión regional y provincial de las transiciones hacia estadios más *sustentables*. Esta construcción se basa en el mismo principio de la máquina - herramienta: **se requiere una organización tipo-A (comunidad de aprendizaje) para producir una nueva y original organización tipo-B (un sujeto o modelo de gestión específico)**.

Interface crítica 2:

Ciencia - política pública.

Dada la naturaleza *sistémica* de los territorios, la construcción de modelos de gestión regional requiere impulsar una mejora sustancial de las articulaciones entre las capacidades de quienes producen conocimientos científico (universidades, institutos tecnológicos y de investigación) y la de quienes formulan políticas públicas. Esta integración es necesaria porque "los diálogos entre ciencia y políticas son el espacio básico de la articulación entre la *comprensión* y la *acción*" (Gallopín, 1999:10). Definir, establecer y recorrer trayectorias regionales orientadas a una sustentabilidad creciente requiere que se construyan modos, abordajes y estrategias capaces de enfocar la integralidad, la complejidad y la incertidumbre, por medio de una construcción continua y *gradual de un campo de sentidos e instrumental compartido* entre 'científicos' y 'políticos'.

Las dificultades e inelasticidades de la interface 'ciencia-política' han sido extensamente analizadas (Owen et al., 2006; Petts et al., 2006; Cunill Grau, 2005; Babino, 2009; Oszlak, 1999 entre muchos otros). Como muchas otras interfaces, éstas ocurren en *espacios de borde* (Guston, ibid.) que conectan dos sistemas específicos y distintivos de producción – conocimientos e intervenciones territoriales – que despliegan lógicas, racionalidades, instrumentos, necesidades, reglas de validación y lenguajes propios. Ambos *campos* presentan ciertos grados (variables) de autonomía relativa y representan espacios sociales específicos. Cuando se abordan o enfocan sistemas territoriales complejos, cada campo presenta también sus propias barreras a la construcción interdisciplinaria de conocimientos y la formación transversal de políticas públicas respectivamente (Cunill Grau, 2005).

Petts et al. (2006.a) sugiere que estas 'especificidades de campo' explican una buena parte de los 'ruidos comunicacionales' en la construcción de espacios u organizaciones de borde. Ambos actores pueden crear, contener, desplegar y transformar contactos formales y funcionales (interconexiones, interacciones, mediaciones, coordinaciones, transferencias, intercambios, soporte), como en los ejemplos exitosos, pero también pueden desarrollar relaciones conflictivas o, finalmente, ser recíprocamente indiferentes, como en los ejemplos fallidos.

Para poder ser construidas, las interfaces ciencia-política debieran apoyarse sobre instrumentos de comunicación que puedan operar como conectores (objetos de borde, como los denominan Star & Griesemer, 1989; Bowker & Star, 1999). Uno de esos objetos de borde es la construcción de sistemas compatibles de información y de soporte de decisiones.

En el límite, las interacciones que este *objeto de borde* ayude a establecer contribuirán a (i) percibir y comprender la integralidad del sistema; (ii) identificar nodos críticos a lo largo de los procesos causales de la insustentabilidad ambiental, económica, social o institucional; (iii) proponer, generar, evaluar, definir y formular trayectorias estratégicas hacia una sustentabilidad creciente y (iv) construir el modelo de gestión apropiado y los formatos organizacionales adecuados para orientar, dirigir y coordinar esas trayectorias en la construcción de las regiones y la Provincia del futuro.

Reflexiones finales

La capacidad de *direccionar* y *orientar* el desarrollo futuro de una entidad territorial hacia formas de estructuración, funcionamiento y crecimiento más sustentables requiere desarrollar *modelos de gestión específicos*, adecuados al carácter sistémico de los problemas abordados y a la manera en que éstos cambian, pero también a las características de los miembros que componen el modelo de relacionamiento sobre el que se basan.

Se entiende aquí que un *modelo de gestión* de un sistema territorial se define por (i) el modo en que se conciben la naturaleza de las temáticas, objetos y subsistemas abordados; (ii) la capacidad de identificar sus componentes y los procesos que los vinculan; (iii) su orientación estratégica; (iv) el grado de articulación del conjunto de sus metas; (v) el formato organizacional de su institucionalidad técnica, gestiona y decisoria (lo que incluye la gestión de la información y del conocimiento); (vi) su modalidad de relacionamiento con los actores en quienes aquellos procesos se encarnan; (vii) las modalidades predominantes de planificación en diversos sectores técnicos y niveles jurisdiccionales.

¿Qué elementos constituyen el 'sistema territorial' sobre el que se trabajará? El conjunto de *oportunidades* que se quiere desarrollar y/o aprovechar y el conjunto de *restricciones* que se quiere resolver. Este 'marco problemático' (el objetivo a definir y las barreras que se le oponen) define el objeto de la intervención: dónde se quiere llegar (de qué condiciones mejores se querría disfrutar) y qué lo impide.

¿Qué elementos *constituyen* el modo seleccionado y consensuado para resolver esas restricciones? Las trayectorias (estrategias) que se decida desplegar, los senderos a recorrer, las prioridades y los horizontes temporales, el reparto social y temporal de los costos y beneficios implícitos en esa selección y consenso, los proyectos que deberán *tener lugar* para que esas restricciones sean removidas y así, esos objetivos sean alcanzados. Ese modo es la **acción** que, como se ve, depende del modo en que se haya definido el **objeto**.

Pero esas dos definiciones (la del *objeto* y la de la *acción*) dependen de la particular articulación entre los actores que las configuraron y, a su turno, requieren de un nuevo actor singular que tenga la capacidad de representar la voluntad estratégica enunciada y la de encarar y desarrollar la *acción* elegida para operar sobre el *objeto*. Ese actor (colectivo, interactivo, coparticipado, a veces acotado, eventualmente asambleario - es el **sujeto** de las intervenciones territoriales, definición que también incluye la de las *reglas de juego* que habrán de regular procesos cruciales - tales como el de la toma de decisiones a la hora de resolver disyuntivas críticas durante la implementación de la acción. Ese *sujeto* y esas *reglas de juego* configuran un modelo de gestión.

Así, **Objeto, Acción y Sujeto** se definen recíprocamente en una acción simultánea - pero no instantánea, sino continua y progresiva - desde el comienzo y a todo lo largo de la intervención.

Conclusiones

Las consideraciones y análisis precedentes sugieren que:

- 1) El diseño organizacional y la prescripción de normas de funcionamiento y de relacionamientos son condiciones necesarias pero no suficientes para el logro de los propósitos

buscados por los organismos y/o por las tramas y redes que los vincularán en la construcción de las regiones en el marco del proyecto de Regionalización de la Provincia.

- 2) La naturaleza de los procesos decisorios es esencialmente política (y no necesariamente "racional", en el sentido prescriptivo implícito en los modelos clásicos de análisis y programación institucional).
- 3) La intersectorialidad **es** conflictiva.
- 4) La gestión de la intersectorialidad e interjurisdiccionalidad requiere el rediseño de institucionalidades específicas y de estrategias de construcción interinstitucional continuadas, como elemento componente de la tarea sustantiva a implementar
- 5) Esas "unidades de gestión de la **construcción de la transversalidad**" corresponden a una hipótesis organizacional que operaría construyendo redes asociativas, componiendo campos de alta densidad de interacción hacia 'adentro' y hacia 'afuera'. A diferencia de los modelos 'descendentes', 'transversales' o 'ascendentes', debieran focalizarse principalmente en la construcción de las *relaciones de producción institucional* (la organización tipo 'A' citada más arriba) más que en la propia institución a construir (la organización tipo 'B', que sólo será un resultado de la calidad de dichas relaciones de producción). En suma, se propone desarrollar e implementar progresivamente *modelos relacionales de aprendizaje institucional compartido, orientado a construir modelos de gestión*.
- 6) Estas estrategias pueden *constituir* los proyectos de regionalización a encarar y pueden operar, de hecho, como sus *condiciones de factibilidad*.

Recomendaciones

Para ser efectivamente puestos en funcionamiento, los modelos de gestión regional esencialmente transversales (hacia adentro y hacia afuera) deben:

- i. ser **construidos** continuamente mediante aproximaciones sucesivas (en lugar de ser 'decretados', 'ordenados', 'recomendados', 'establecidos' o 'diseñados');
- ii. procurando comprender las conexiones entre procesos territoriales que involucran diversos dominios en los que se desempeñan otros actores cuyas prácticas están regidas por muy diferentes racionalidades y velocidades específicas;
- iii. impulsando la construcción de interfaces (**redes de aprendizaje, comunidades de práctica, bordes compartidos**) dentro y entre los campos de producción de

- conocimiento científico, formulación de políticas públicas y gestión de la inteligencia territorial;
- iv. apoyados por instrumentos de comunicación específicos que alimenten continuamente el circuito conocimiento / decisión / **acción** sobre el **objeto**;
 - v. permitiendo así que todos los actores involucrados pueden identificar y programar intervenciones estratégicas apropiadas al sentido de la **acción**;
 - vi. involucrando activamente a las autoridades políticas al más alto nivel decisonal posible, según sea pertinente;
 - vii. en ámbitos locales-regionales específicos, según la naturaleza y la escala de los diversos objetos territoriales sobre los que se interviene;
 - viii. para definir 'qué se necesita hacer para remover las restricciones y obstáculos que impiden construir el futuro buscado', 'quién lo hará' y 'con quién'.

El desarrollo e implementación de esas redes relacionales o comunidades de práctica pueden impulsar la construcción progresiva de modelos de gestión orientados a conducir transiciones hacia territorios y regiones más sustentables.

Referencias

1. Babino, L. (2009) "Visiones sobre la descentralización y estrategias para fortalecer la capacidad de gobierno", V. Congreso Nacional de Administración Pública, San Juan.
2. Barrenechea y Natenzon, 2002, Defensa civil y segunda reforma del Estado en Argentina. Modificación del encuadre institucional
3. Bowker, G. C., & Star, S. L. (1999). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
4. Cunill Grau, N. (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Washington.
5. Cunill Grau, N. (2009) La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (rigs): los marcos de acción externos de los gobiernos regionales. Estudio "Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos"
6. Grupo Bapro (2011). Diseño institucional de las regiones (v2). Una propuesta para el Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires. Documento interno para discusión. Circulación restringida.

7. Guston, D., Clark, W., Keating, T., Cash, D., Moser, S., Miller, C., Powers, C. (2000), Report of the Workshop on Boundary Organizations in Environmental Policy and Science. Rutgers, Harvard. <http://environment.harvard.edu/gea>.
8. Herzer, H., Caputo, M.G., Celis, A. et al. (2004) Gestión de riesgos de desastre ENSO en América Latina, INFORME FINAL IAI 2004 ENSO-ARGENTINA, CENTRO estudios sociales y ambientales. Buenos Aires.
9. Gallopín, G.C. 1999. "Generating, Sharing and Utilizing Science to Improve and Integrate Policy". The International Journal of Sustainable Development: Special Issue: "Science and Sustainable Development ". 2(3): 397-410.
10. Karol, J., Natenzon, C., Murguida, A. (2006), Capacidad de adaptación en Argentina frente a los eventuales impactos, en Serman & Asociados, Impacto socio-económico del Cambio Climático, Informe Final, Cap.6, 2º National Communication of Argentine Government to the UNFCCC.
11. Karol, J., Suárez, P. (2007) Adaptación al cambio climático, estructuras fractales y trampas discursivas. De la construcción del objeto a la construcción de la acción. Medio Ambiente y Urbanización, Vol. N° 67, IIED-AL, Buenos Aires.
12. Martín, M., Araujo, D., Venturuzzi, G (2004), Vulnerabilidad Institucional, La gestión de la Información, Planificación y ejecución presupuestaria. Los 300 días en los que el Sistema Federal de Emergencias funcionó. La experiencia desarrollada entre julio de 2001 y abril de 2002. Presentación en la Escuela de Guerra, Buenos Aires, Mayo
13. Monje Reyes, P., Ferrer Lues, (2007) "Gobierno, Región, Gestión y Territorio: el caso de la región del Bio Bio" en Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública, segundo semestre, No. 007, Universidad Central de Chile, Santiago, 149-172
14. Rosenfeld, E. (2008), Las interacciones entre la energía y el hábitat en la Argentina, EDULP, La Plata.
15. Oszlak, O. y Gantman, E. (2007), La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad, en Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies , Vol. XXXVII: 1 2007, pp. 79-110
16. Owens, S., Petts, J. , Bulkeley, H. (2006) Boundary work: knowledge, policy, and the urban environment, Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 24, 633: 643
17. Petts, J., Owens, S. y Bulkeley, H. (2006) Crossing boundaries: interdiscipline in the context of urban environments, Science Direct. Geo Forum
18. Star, S.L., Griesemer, J. R. (1989). Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. Social Studies of Science, 19, 387-420.