

# 8

## Hacia estrategias territoriales de desarrollo

Las políticas regionales de desarrollo en zonas rezagadas han sido variadas. Un grupo ha sido muy tímido en sus aspiraciones. Otro, más voluntarista y menos preocupado por mejorar diagnósticos y diseñar políticas adecuadas que reconozcan los mecanismos concretos que restringen la realización de objetivos constitucionales de desarrollo territorial armónico en todo el país.

Los patrones de desempeño analizados en la primera parte de este trabajo dan cuenta de que el régimen implica un tipo de intervención, generando determinados patrones productivos y distributivos. La revisión del rol del Estado en sus distintos niveles resulta inevitable para intentar reducir el grado de disociación entre las normas, los discursos, programas y efectos de las intervenciones en el territorio. Los intentos de influenciar el espacio sin el reconocimiento de las características e inercias, no permite una adecuada evaluación acerca de si los objetivos de corto y mediano plazo son viables. Por lo tanto, su sustentabilidad y sus efectos distributivos, distan de estar adecuadamente evaluados y diseñados.

El consenso acerca de que existe espacio para explotar el potencial productivo no utilizado, de mejorar su articulación y los procesos de acumulación subcentral, no garantiza que las intervenciones reviertan las características actuales.

El eje de este capítulo reside en fijar marcos que aproximen un mayor nivel de coherencia entre encuadres, objetivos y lineamientos, y las priorizaciones y orientaciones efectivas de los sistemas de intervención. Esto implica la necesidad de abordar condiciones de entorno (institucionales, macro y regionales), por fuera de la influencia directa de los niveles subnacionales, las estrategias y sus respectivos espacios fiscales, y la posibilidad de permitir una mejor institucionalidad territorial que facilite accesos, promueva innovaciones y aprendizajes, incluso dentro del proceso político y de políticas públicas. Los niveles son interdependientes y complementarios. El nivel meso, macro, regional y micro constituyen las capas sobre las que se demandan posicionamientos y resoluciones generales, a partir de las cuales surgen líneas de trabajo más específicas.

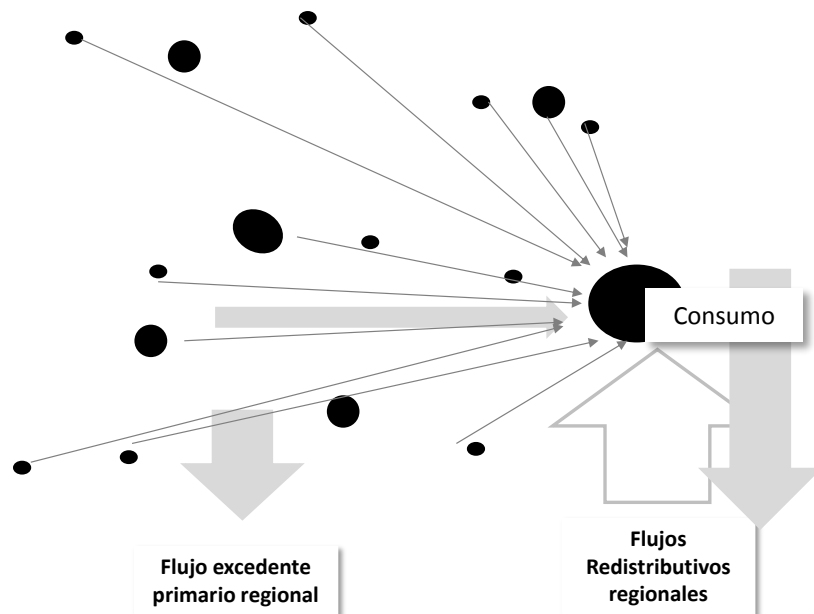
### **1. Régimen regional y objetivos de desarrollo**

El rol regional periférico compensado por el marco del régimen fiscal federal, imprime características determinantes del tipo de desempeño regional. La financiación de déficits en bienes determina que el mercado regional de consumo es robusto asociado al desempeño país, pero limita las posibilidades de acumulación y dinamización productiva, más allá del comercio, servicios y las rentas de la propiedad urbana.

Aparece una estructura segmentada en la producción de bienes. Las formas extractivas del sector agropecuario “exportable” fluctúan en función de las rentabilidades sectoriales y los costos de transporte condicionadas por el entorno macro e internacional. Los segmentos productores de bienes orientados al mercado subnacional están más limitados por problemas de informalidad, escala y competitividad. Las relaciones centro periferia se acentúan en este contexto, con un perfil de expulsión y segmentación territorial y social. El patrón se refuerza por el debilitamiento de las relaciones del sistema urbano con el sector productor de bienes debido al peso del sector público con vínculos débiles con el desempeño productivo regional. Surge fortalecido un sector intermediario y de servicios urbanos, por un lado, y un sector asociado a rentas del suelo urbano y de la construcción.

El cambio tecnológico llega en forma dispar a los distintos segmentos que enfrentan restricciones de financiamiento, información, capacidades, acceso y adecuación por segmento. La productividad agregada resulta muy baja, en niveles y en velocidad de crecimiento. Esto se debe a la composición sectorial, las escalas, y al peso del sector urbano orientado al consumo—vinculado directa o indirectamente a la dinámica del sector público. Los patrones socioeconómicos están determinados por aspectos de accesos a la propiedad inicial y a resortes directos o indirectos del sector público (Esquema 8.1).

**Esquema 8.1.** Esquema de orientaciones de excedentes territoriales y compensaciones.



Fuente. Elaboración propia.

La orientación de la estructura productiva en bienes se caracteriza por debilidades en la vinculación local (*linkages*), cadenas y actividades complementarias faltantes o vulnerables (Capítulo 5). Esto reduce la competitividad y la estabilidad de los complejos regionales. La presión tributaria incide de forma asimétrica en esta superficie territorial heterogénea. Se favorece el consumo y se debilitan los incentivos a la integración formalizada de actividades y cadenas dentro del territorio. Así aparecen bases primarias integradas formalmente a cadenas extra-territoriales, y patrones informales con algún eslabonamiento incompleto a nivel provincial.

La interacción entre el régimen provincial y nacional son muy importantes. A nivel país, los sesgos hacia el consumo, hacia debilidades en la articulación productiva y territorial, y al déficit externo son recurrentes. Como economía regional, los regímenes acentúan este patrón y aumentan los riesgos de estabilidad agregada. Las políticas macro y el régimen tributario, tienden a afectar negativamente rentabilidades relativas sectoriales, su estabilidad y viabilidad. Estos problemas se acentúan al reconocer aspectos de geografía-distancias-orientaciones, y segmentaciones en escalas, tecnologías y grado de formalidad.

En el ámbito de política pública, el régimen general define grupos de influencia efectiva relacionados con los beneficiarios del régimen. Esto implica mecanismos de transmisión de prioridades dentro de los resortes gubernamentales y políticos disponibles. La sensibilidad del aparato estatal a determinadas problemáticas vendrá determinada estructuralmente por este régimen, más allá de aspectos puntuales y personales de acción.

Existen características recurrentes en las políticas públicas con patrones generalmente no alineados con los objetivos de desarrollo. El sesgo a la rigidización y estrés fiscal casi permanente, a la contratación de servicios laborales no orientados a prestaciones, la captura de programas de infraestructura y de promoción, la selección de proyectos, la utilización clientelar de la pobreza, son solo algunos ejemplos de patrones que implican alejamiento de mejoras sociales sustentables. La construcción de espacios fiscales estables y de capacidades orientadas a mejorar el desempeño para una aproximación racional al proceso de desarrollo aparece como una expresión de deseo.

Si el vínculo de los recursos públicos provinciales con el desempeño del sistema productivo es débil. Esta característica refuerza la orientación del sector público y del sistema de política pública. La estructura y presión tributarias encuentran dificultades en tratar la heterogeneidad relevante y penalizan la integración y complejización en zonas periféricas.

Desde el punto de vista de la gobernanza, el régimen descrito tiene implicaciones profundas. A modo de repaso, se pueden distinguir dos grupos generales. Uno relacionado con la menor sensibilidad del sistema de política pública con parte de la estructura productiva. El mecanismo opera a partir de la menor dependencia de los recursos fiscales provinciales y locales sobre el desempeño socioeconómico local, dado el peso de los recursos de coparticipación. Y, otro, derivado del debilitamiento del mecanismo de internalización de costos fiscales de las decisiones. Dado que el ciudadano no enfrenta el costo tributario pleno de los gastos provinciales y locales, y son vistos como beneficios netos, se demandan mayores gastos sin que el decisor de política tenga **que enfrentar al votante en donde le duele: el bolsillo**. Esto altera no sólo la eficiencia y orientación del gasto y programas asociados, pero también estructura y composición. La tolerancia al “gasto político” y la “corrupción”, a los malos gobernantes, y a las malas políticas, de

hecho, es mayor. Los votantes, las instituciones y grupos, de hecho, no penalizan (al menos con fuerza y efectividad relevantes) y los grupos de beneficiarios netos del régimen lo apoyan.

Si estas características del régimen no son contempladas en forma orgánica, los intentos no estarán asentados en una relación sistemática, sino en arrestos individuales (transitorios) fundados en acuerdos parciales, en el mejor de los casos.

Para el caso de la región NEA, el marco de análisis para definir espacios y alcances de intervención se refiere a la construcción de “régimen regional” en el que están insertos actores-capacidades-territorio (Ferrero, 2015).

El régimen y las variables asociadas conforman niveles de restricciones adicionales que generan sesgos de desempeño, y que, a su vez, condicionan las posibilidades de intervenciones exitosas, más allá de su justificación técnica. La dimensión fiscal constituye un aspecto clave del régimen. La dimensión política del régimen se refiere a la estructura de representación de intereses y a la forma de organización y el funcionamiento de los distintos sectores y grupos de interés, incluido el político partidario. La dimensión macroeconómica incorpora el conjunto de variables político-económicas que se determinan exógenamente al espacio regional. Se incluyen configuraciones políticas en los poderes federales, régimen y políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales, cambiarias), regulaciones nacionales, entre otras. En interacción con las demás dimensiones del régimen, moldean los márgenes de desempeño y maniobra provinciales.

La dimensión territorial-institucional se refiere a determinadas condiciones materiales e institucionales. Por materiales se entiende a una determinada estructura física (suelo, clima, infraestructura, espacios urbanos) y biológica que determinan un conjunto de viabilidades y riesgos observados y potenciales. Dentro de infraestructura se incluye también las redes de conexión y comunicaciones. Por institucionales se entiende a las estructuras de propiedad, organizativas y administrativas dispuestas en el territorio. También se incluye el conjunto de prácticas, actitudes, conductas y mecanismos de relación habituales.

Las primeras dimensiones son relevantes a la hora de determinar dos aspectos centrales del régimen: la sensibilidad y capacidades de respuesta ante las distintas problemáticas socioeconómicas locales. Las capacidades de respuesta dependen de los resortes organizacionales y de las capacidades dadas en un momento determinado. Pero incluso en el caso de que formalmente estén los dispositivos, la sensibilidad se refiere a si existe el interés/incentivos en reconocer problemáticas y demandas, y la capacidad y eventual respuesta oportuna y adecuada en los hechos.

El enfoque del régimen es adecuado para poner énfasis en los aspectos bajo control en los distintos problemas y en las capacidades institucionales necesarias para derivar los beneficios potenciales de estas políticas y mitigar el riesgo de fallas de gobierno. La definición es amplia en su interpretación en el sentido de que contempla aspectos de estabilidad-inestabilidad sobre los elementos componentes. Es decir, se incluye la percepción de los actores sobre la estabilidad y los riesgos de las distintas dimensiones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, esto incluye la dimensión de estabilidad de las políticas públicas discutidas en Spiller y Tommasi (2004). El efecto sobre el comportamiento de la población objetivo de un programa difiere significativamente en relación a si el grupo percibe que puede interrumpirse en cualquier momento.

En resumen, las fuerzas económicas que determinan sesgos que deben ser reconocidos en el diseño de un perfil de desarrollo viable, que permita generar patrones de aprendizaje y acumulación-innovación sustentables. La geografía, las instituciones, y peso y diseño de las transferencias intergubernamentales juegan un rol central dado el entorno macro. Afectan al conjunto del sistema económico regional, al peso del sector público y su sensibilidad estructural con grupos locales y con objetivos declamados de desarrollo. Los gastos derivados de los componentes de transferencias intergubernamentales afectan las estructuras productivas, de empleo, y la articulación rural-urbana.

Al interno, una vez reconocidas las restricciones generales, existen fuentes de heterogeneidad relevantes. La segmentación tecnológica y socioeconómica, estructuras duales (de mercado, tecnológicas, etc), aspectos de informalidad y acceso, y otras problemáticas estrechamente vinculadas a las problemáticas del desarrollo.

## 2. Posiciones sobre objetivos de desarrollo

A nivel provincial, los lineamientos y objetivos referenciales son enunciados en la constitución y leyes, que ocupan hasta el propio Consejo Económico y Social; también en los distintos planes estratégicos disponibles (con sus limitaciones y frustraciones), en los acuerdos alcanzados en el marco de comisiones de trabajo. A nivel nacional, le siguen las mismas referencias. Incluso a nivel internacional, actualmente ocupa un lugar central el marco de Naciones Unidas con sus Objetivos del Desarrollo del Sostenible.<sup>2</sup>

Los objetivos en Naciones Unidas estuvieron consensuados y orientados a nivel de países. Tienen fundamentos e implicaciones profundas que quedan al lector interesado. Por ejemplo, el ODM 2, plantea objetivos de terminar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición, y promover la agricultura sustentable. Todo esto bajo la etiqueta de “hambre cero”. La enunciación de aspectos como los de seguridad alimentaria o de agricultura sustentable, tiene implicaciones tecnológicas, territoriales y distributivas muy profundas, con muchas dimensiones en conflicto. El ODM 4, bajo la etiqueta de *educación de calidad*, propone asegurar una calidad educativa inclusiva y equitativa que promueva oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, para toda la población. El ODM 6, se refiere en parte a la disponibilidad para todos y al manejo sustentable del agua. Y así con todos los objetivos. Una reflexión, aunque superficial, involucra complejidades y concientiza sobre conflictos y dificultades para una orientación colectiva efectiva. Cada uno de los objetivos es monitoreado desde Naciones Unidas a través de un sistema de indicadores diseñados al fin.

En el capítulo anterior se analizaron la estructura de relevamientos de demanda, su orientación y limitaciones. Se destacaron los requisitos básicos de consistencia y capacidades entre las fases de demandas, consensos, planificación, diseño y financiamiento de programas. De ahí que la

---

<sup>2</sup> Disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>. Incluye diecisiete dimensiones. 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Buena salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y sanidad; 7. Energía accesible y limpia; 8. Trabajo digno y crecimiento; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sustentables; 12. Consumo y producción responsables; 13. Acción sobre el clima y ambiente; 14. Vida debajo del agua; 15. Vida en la tierra; 16. Paz, justicia e instituciones fuertes; 17. Asociaciones para objetivos.

consistencia entre roles-objetivos y capacidades (institucionales, financieras, humanas, territoriales), son aspectos centrales en las definiciones de aspiraciones de transformación.

Los objetivos son poco cuestionables: desarrollo inclusivo, sustentable, la generación de posibilidades y oportunidades para todos los chaqueños, valor agregado en origen, inclusión, y así sucesivamente. ¿Cómo se hace eso?

El problema central es cómo lograr mejorar las tasas de aprendizaje social que permita generar mayores ingresos, menores vulnerabilidades, una apropiación y una adecuada distribución personal en el territorio. La condición de mayores ingresos está asociada a un territorio más competitivo, con mayores oportunidades y capacidades territoriales para realizarlas y apropiarlas. No todas las actividades competitivas derraman beneficios territorialmente. Algunas mejoran y difunden los patrones de innovación tecnológica, mejoras en la productividad, y el aprendizaje colectivo. Sin embargo, un eslabón puede ser competitivo pero integrado a cadenas globales, enclavado en el territorio de manera aislada, sin absorción (*embeddedness*), con débiles vínculos territoriales (*linkages*), sin derrames ni capacidad de absorción de empleo productivo. La noción de competitividad está asociada a la productividad, pero en términos territoriales los trasciende para incluir la capacidad de los complejos productivos territoriales de generar patrones de acumulación de capital, de aprendizaje y conocimiento individual y colectivo. Además del desempeño presente, genera mejoras futuras en capacidades de adaptación y resiliencia a cambios de entorno contingentes.

El concepto de sistema regional de innovación (SRI) ofrece otra adecuada referencia conceptual. No se profundiza aquí por razones de espacio y objetivo; simplemente se introduce la noción que será utilizada de manera instrumental. Un SRI es un entramado constituido por “subsistemas de generación y explotación de conocimiento que interactúan y se encuentran vinculados a otros sistemas regionales, nacionales y globales” (Cooke, Rooper y Wylie, 2003). De forma amplia, el SRI está integrado por varios subsistemas de actores implicados en un proceso de aprendizaje colectivo, así como por las vinculaciones existentes entre los agentes que componen esos sistemas (Fernández de Lucio y Castro, 1995). A partir de esta concepción es posible extraer una serie de conclusiones que contribuirán a guiar la selección y priorización posterior.<sup>3</sup>

En el ámbito regional, la noción de mejoras en la competitividad pasa a ser una condición necesaria, no suficiente para el desarrollo. Necesaria en el sentido de que si no ocurre no hay desarrollo. Suficiente dado que debe ser complementada con otros requerimientos dentro de un marco sustentable (OECD, 2015).

---

<sup>3</sup> Uno de esos subsistemas es responsable de la generación de conocimiento e incluye a las entidades educativas y de formación, a universidades y demás centros de investigación, extensión y transferencia; un segundo subsistema es el encargado de explotar ese conocimiento e integra la estructura de producción (fundamentalmente, las empresas); el tercero está compuesto por los agentes que apoyan la innovación, entre los que se encuentran los centros tecnológicos y empresas de equipos y servicios avanzados; un cuarto subsistema está conformado por aquellos agentes que financian las actividades de innovación. Sobre los diferentes subsistemas actúan los organismos gubernamentales y las agencias de desarrollo que constituyen, a su vez, un quinto subsistema del SRI (Trippel y Tödtling, 2007). Los diferentes elementos deben estar vinculados entre sí e interactuar para propiciar las dinámicas de los procesos de innovación. Finalmente, estos subsistemas, así como las relaciones y los vínculos entre ellos, se encuentran inmersos en un marco socioeconómico y cultural al territorio o la región.

La competitividad centrada en el territorio, hacia un sistema regional, no en la empresa ni en eslabones o actividades aisladas, enfocada en la capacidad de aprendizaje e innovación, en la facultad para diseminar información, oportunidades, capacidades, tecnologías, reduciendo vulnerabilidades, es lo que se referirá en el resto del trabajo como competitividad territorial. Esta noción hará hincapié en las posibilidades de rentabilidad, acumulación y retención territorial. La noción de SR o SRI hará hincapié en el entramado de relaciones de los subsistemas, los flujos de información y la capacidad de aprendizaje e innovación.

**Necesidad de corrección** Entendiendo que el régimen premia y castiga explícita e implícitamente, y que esos premios y castigos no están alineados en todos los casos con los objetivos, resulta crítico explorar mecanismos que permitan corregir sus sesgos contrarios a los SRI. La clave está en identificar y preservar instrumentos que permitan corregir incentivos y orientaciones territoriales. Por ejemplo, de actividades rentísticas y de baja capacidad de dinamización, hacia otras más dinámicas. Los desafíos asociados son importantes. La primera dificultad es político-institucional, y de orientación del rol del Estado en general.

## 2.1. Sustentabilidad en el espacio regional

Desde el ámbito subnacional, la orientación territorial de la noción de sustentabilidad es ineludible. Una reinterpretación para el espacio territorial se presenta en el Esquema 8.2. Se agrupan componentes bajo etiquetas de Sustentabilidad Económica, Social, Ambiental y Político-Institucional. Las dimensiones hacen hincapié en la expresión de problemas y restricciones detectados. Absorción productiva e ingresos es la contracara positiva de las dificultades para generar empleo sustentable y una adecuada distribución de ingresos—en asilamiento y en términos relativos a niveles país. En el Esquema se presenta un resumen de algunos elementos relevantes. Su desarrollo exhaustivo es demandante en términos de espacio, por lo que se abordan en forma simultánea con las implicancias a lo largo del capítulo y del resto del libro.

**Esquema 8.2. Algunas dimensiones objetivo de la sustentabilidad territorial**

Sustentabilidad Económica	Sustentabilidad Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad territorial</li> <li>• Innovación, productividad y rentabilidad</li> <li>• Patrones de acumulación</li> <li>• Densificación territorial (derrames, vínculos)</li> <li>• Adecuada resolución de tensiones entorno a competitividad</li> <li>• Reducción de riesgos y vulnerabilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo humano y social</li> <li>• Absorción productiva e ingresos</li> <li>• Aprendizaje individual y colectivo</li> <li>• Cohesión y cooperación</li> <li>• Pertenencia y participación</li> <li>• Acceso a oportunidades de desarrollo individual y grupal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones urbano rurales integradas</li> <li>• Ambiente sostenible y calidad de vida</li> <li>• Entorno local y barrial integrados y saludables</li> <li>• Accesibilidad a bienes y servicios públicos, recreativos y culturales</li> <li>• Ambiente legal, regulatorio-administrativo y de infraestructura orientados al desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilidad política y estabilidad de políticas consistentes con los objetivos</li> <li>• Capacidad política, fiscal y territorial</li> <li>• Sensibilidad a problemáticas relevantes y capacidad de respuesta y adaptación.</li> <li>• Sistemas de evaluación y monitoreo independientes. Retroalimentación y aprendizaje.</li> </ul>
Sustentabilidad Ambiental	Sustentabilidad Político-institucional

Fuente: Elaboración propia.

La dimensión ambiental está enfocada en aspectos de calidad de vida, de entornos saludables y propicios para la integración social, que complementa el desarrollo humano, social, económico, político e institucional (las demás dimensiones). En cuanto a calidad de vida y salud, el énfasis está puesto deliberadamente en el entramado social y humano. Esta posición se asume para evitar riesgos de importar debates, normativas y conceptualizaciones generadas en zonas responsables de los problemas ambientales globales. Esta “importación” de aproximaciones es estimulada por programas con financiamiento de organismos, que reorientan esfuerzos y recursos, dada la incapacidad para generar proyectos con espacios de financiamiento propios. Sea por moda, por intereses específicos o por la necesidad de “repartir la carga del ajuste” por parte de los beneficiarios y responsables de los desajustes ambientales, resulta importante marcar los límites y el énfasis adecuado en los objetivos propuestos.

El concepto de competitividad territorial adquiere centralidad en el contexto de este libro. No es abstracto; tiene implicaciones concretas sobre prioridades en cada escala, segmento productivo, y formas organizativas. Luego se trasladan sobre las políticas de apoyo más directa en forma consistente. Luego, sirve de orientador de políticas complementarias en formación y ciencia y tecnología, regulación, ambiente, e infraestructura dura y blanda. La idea de competitividad debe interpretarse como las oportunidades que ofrece el territorio para generar patrones de acumulación, aprendizaje, innovación y vinculación-densidad territorial. De esta manera, la sustentabilidad social y económica van de la mano.

## 2.2. Tensiones en relación a la competitividad

Antes de abordar las implicaciones de políticas públicas entorno a la competitividad regional, es importante profundizar sobre los alcances y conflictos entorno al concepto. La noción adquiere un rol central en relación a los objetivos de desarrollo sustentable “bajados a nivel regional”. Desde esta perspectiva, vale la pena abrir el concepto en su nivel micro, meso (intermedio), y macroeconómico.

Los niveles del concepto de competitividad son interdependientes. Por ejemplo, el objetivo de competitividad micro no puede definirse (en términos tecnológicos, de escala y organizacional) con prescindencia del entorno y los objetivos de competitividad local-regional, el grado de articulación territorial, entre otros. Lo mismo con respecto a la definición de entornos macro. La rentabilidad y posibilidades de acumulación se determinan de manera conjunta.

**Competitividad, empresa y tecnología** A nivel de empresa o microeconómico, existe una comprensión razonablemente clara de competitividad; se basa en la capacidad de las empresas de *competir, sobrevivir, crecer y ser rentables*. Este punto es central dado que las posibilidades de acumulación y dinamización regional deben darse a partir de las unidades productivas. El concepto simple tiene implicaciones directas sobre el sistema de políticas destinado a promover la competitividad de este nivel.

Cuanto más competitiva es una empresa, mayor será su capacidad para ganar cuota, acumular, acceder a nuevos mercados extrazona. El acceso a mercados aumenta la escala de actividades y, en promedio, retroalimenta los factores dinamizadores a través de menores costos unitarios, de mejoras en las posibilidades de acceso a servicios de apoyo, acceso a información,



financiamiento en mejores condiciones, formas de organización y gestión de riesgos (incluida la diversificación), y nuevas tecnologías. A la inversa, las empresas no competitivas se estancan o disminuyen su cuota de mercado, tienen mayores dificultades para acceder a información y servicios, para adecuarse a innovaciones tecnológicas, etc. Estos factores determinarán dificultades objetivas para sobrevivir y acumular a nivel individual.

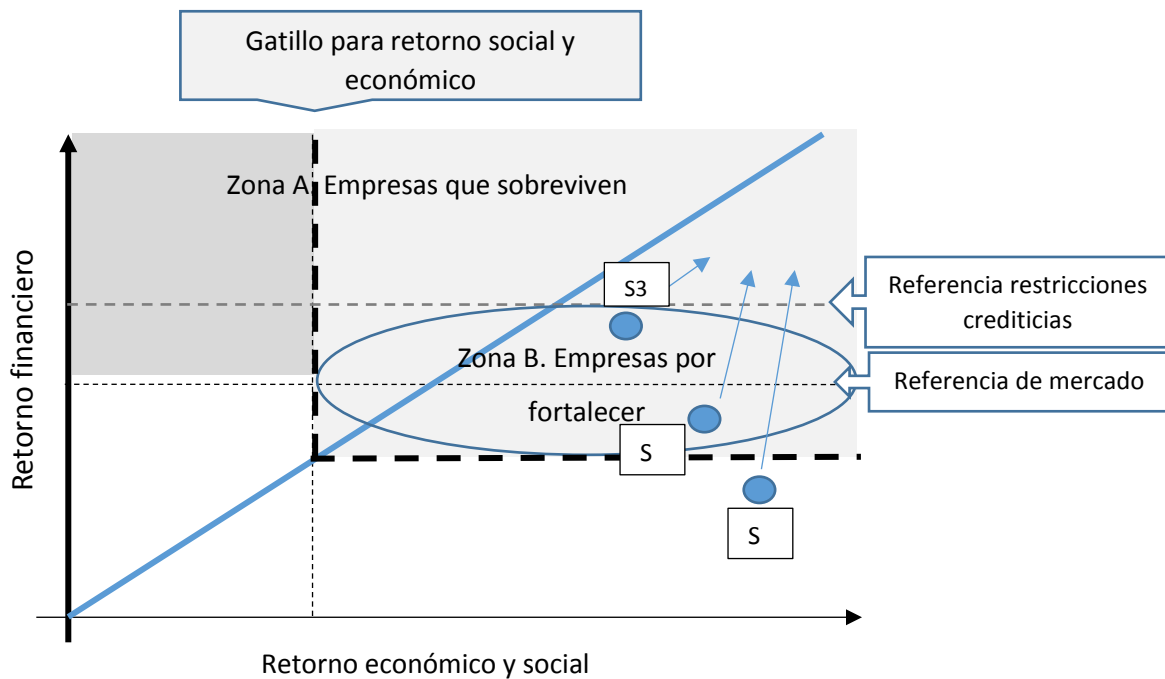
Las mejoras en el desempeño individual es uno de los factores asociados a la competitividad media del territorio. Por lo tanto, constituye un eje de trabajo. Pero aparecen algunas tensiones en la práctica del diseño y la elección de instrumentos que deben explicitarse.

**Tensiones sobre la competitividad micro** *Las tensiones sobre la competitividad micro se resumen en que determinados perfiles asociados a mejoras en los niveles de productividad y escala a nivel de micro (empresa) pueden conflictuar con objetivos de desarrollo inclusivo, y hasta con criterios de competitividad territorial (meso). Por ejemplo, los avances tecnológicos en maquinarias para determinados cultivos son adecuados a unidades de explotación cada vez más grandes, que generan menor empleo y vinculaciones horizontales y verticales en el territorio. Su origen tiende a generar dependencias adicionales: importan tecnologías e insumos, son más accesibles a cadenas extrazona, que concentran en los centros los procesos de transformación y desarrollo más dinámicos. Localmente, presentan características de enclaves aislados con pocos vínculos y derrames en el territorio regional. En estos casos, la competitividad micro, debilita la resiliencia regional tanto en la estructura de propiedad promovida, como en el modelo de articulación-vinculación y de potencialidad de las tipologías de redes. Los intentos de promoción de escalas más pequeñas tienden a segmentar hacia sectores menos dinámicos y menos formales. El tipo de intervención adquiere formas asistenciales, convalidando ineficiencias y estancamientos.*

La ausencia de un planteo consciente sobre estos conflictos y la orientación deseada, implica aceptar inercias dadas las demandas y la orientación tradicional sobre los segmentos. El planteo no implica un esfuerzo consistente para revertirlas.

En el esquema 8.3 se muestra un marco para el análisis dentro del foco en unidades. La rentabilidad financiera, no siempre coincide con la social, menos de aquellas actividades que generan suficientes derrames y beneficios positivos sobre el medio y las estrategias de desarrollo. Debajo de la diagonal está la zona con actividades que tienen una rentabilidad social superior a la percibida privadamente y a la que determina la viabilidad financiera. Por encima, en cambio, la rentabilidad financiera de actividades es superior a las alineadas con la estrategia de desarrollo. El objetivo es tener mayor cantidad de empresas en el cuadrante noreste (gris claro); cuanto más al noreste (este) mejor.

### Esquema 8.3. Competitividad micro y marcos de intervención



Fuente. Elaboración propia.

Determinar qué empresas-actividades y complejos promover y cuáles instrumentos son más efectivos, requiere un esfuerzo consciente y sistemático a lo largo del tiempo. Los perfiles se definen en este capítulo, pero no rígidamente. Los puntos ilustran tres casos diferenciales de empresas-actividades que pueden tener dificultades de sobrevivir y acumular, que son potencialmente dinamizantes. El caso S1 representa una actividad con elevada rentabilidad social pero muy lejos de ser viable económicamente. Las escalas, las desventajas relativas a otras zonas, la ausencia de complementos críticos, u otros factores hacen que sea muy acortar la brecha con la rentabilidad privada de forma sostenible. Las condiciones para hacerlo no están dadas, pero pueden igualmente analizarse e intentar construirlos gradualmente, sobre todo si afectan a otras actividades positivamente. El caso S2, enfrenta un conjunto de restricciones menos demandantes, pero todavía no alcanza el nivel gatillo de referencia de viabilidad privada. Los riesgos existen y las restricciones deben atenderse con cuidado, implicando un balance entre costos/capacidades y efectividad de los instrumentos. El caso S3, ya está en situación de viabilidad, pero muy vulnerable en general, y en particular, a cambios en el entorno o en condiciones de acceso a financiamiento.

**Competitividad y meso-economía** A nivel regional, una noción de competitividad es "la capacidad de una economía regional para optimizar el uso de sus activos a fines de competir y prosperar en los mercados nacionales y mundiales, y poder adaptarse al cambio en estos mercados".<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, "A Study on the Factors of Regional Competitiveness, A draft final report for The European Commission, Directorate-General Regional Policy, University of Cambridge, Ronald Martin (2004).

Las definiciones consensuadas del nivel regional captan la noción de que, a pesar de que hay empresas competitivas y no competitivas en todas las regiones, hay rasgos comunes en una región que afectan la competitividad de todas las empresas en ese territorio. Además, si bien la productividad es claramente importante, y mejorar la comprensión de los factores que aumentan la productividad es un insumo esencial para desarrollar estrategias de competitividad regional, el enfoque en la productividad no debe ocultar la cuestión de los perfiles (institucionales, tecnológicos, de políticas, etc.) que permitan traducir ganancias de productividad en mayor estabilidad en el uso de activos y factores disponibles, en traducir eso en mejores salarios, perfiles de empleo y ganancias más altas en los segmentos mejor articulados con el desempeño territorial.

Dentro de las definiciones de competitividad regional aparecen dimensiones relevantes muchas veces malinterpretadas en la práctica. Un grupo de ellas está asociadas a las economías de aglomeración, desarrollado tanto desde la nueva geografía económica como desde la economía urbana, hace referencia a los beneficios externos obtenidos por concentración de empresas en el territorio. Es decir, por la localización de un conjunto de empresas en un espacio determinado. Para la geografía esta aglomeración es parte del mecanismo de causación circular que tiende a atraer más empresas, más trabajadores, aumentar el tamaño del mercado, y así sucesivamente. Este concepto está relacionado además con las ideas de economías de escala, con las economías de densidad y efectos de red (Capítulo 2 y 5).

**Densidades, complementos y escalas regionales** En formas de organización más complejas, mientras más empresas se establezcan en áreas contiguas, sus costos de producción pueden declinar significativamente al desarrollarse más proveedores alternativos, reduciendo riesgos y vulnerabilidades de cadenas, con mejores escalas de producción, mayor especialización, mayor rotación, flujos de información, conocimiento e innovación. Las economías de densidad y alcance se refieren a los menores costos esperados resultantes de la proximidad espacial de proveedores alternativos. Normalmente, las mayores densidades de población permiten sinergias en la provisión de servicios. Como vimos, la excesiva concentración en determinados eslabones agrega un componente de tensión entre escala y estabilidad-vulnerabilidad de la cadena, con impactos sobre la competitividad territorial.

La complementariedad entre cadenas es crítica a la viabilidad y, por lo tanto, a la competitividad de algunas actividades. Por ejemplo, en biocombustibles, la proximidad de la producción de aceites y diluyentes (como tipos de alcoholes) afectan los costos de producción, su calidad y los riesgos de provisión. A su vez, los determinantes de radicación de actividades complementarias pueden diferir, pero finalmente, son afectadas por todas simultáneamente. Corregir estas *fallas de coordinación* en complejos con actividades complementarias debe ser reconocido, y no por eso abordado. Muchas veces la provisión de un bien o servicio requiere una estructura inicial base independientemente de la cantidad de clientes o usuarios. Diferentes infraestructuras de red son claros ejemplos, como los tendidos de electricidad o las redes de gas, que requieren un tronco inicial y mayores usuarios solo redundan en beneficios adicionales. A su vez las economías de red y de densidad permiten menor vulnerabilidad y mayores tasas de aprendizaje de sectores de actividad, dado que la rotación laboral, la comparación, las posibilidades de acciones conjuntas entre empresas relacionadas para obtener determinados apoyos, infraestructuras específicas, o facilitar accesos a nuevos mercados es más probable.

Las escalas mínimas requeridas a nivel individual tienden a generar concentraciones, enclaves o estructuras de hubs jerárquicas en cadenas. Las estructuras de mercado concentradas a su vez tienen efectos distributivos estáticos y de eficiencia dinámica a lo largo de toda la cadena (Hart, 1995). En esto, la adecuación de escalas (tecnológicas, de servicios) costo/beneficios viables, o el acceso a mercados más grandes que permitan generar alternativas de orientación, perfiles de producción, y menor concentración (y colusión) en eslabones de la cadena. Promover perfiles concentrados, vulnera la densidad territorial y, por lo tanto, su competitividad.

En este marco aparecen otros conceptos relacionados a la dinámica regional como los de clusters y de los sistemas regionales de innovación. Estos conceptos se relacionan con desarrollos institucionales, de infraestructura dura y blanda, y de servicios de apoyo articulados complementarios que terminan mejorando la calidad de la densificación y las tasas de aprendizaje e innovación, y las posibilidades de dinamización y acumulación regional. Existen diversas definiciones tanto de las nociones de cluster como de sistemas/complejos regionales de innovación. Desde la perspectiva del trabajo, estos son muy útiles para orientar adecuadamente esfuerzos que apuntalen las potencialidades regionales. La literatura de referencia es también bastante amplia, especialmente las aplicadas a políticas y mejores prácticas comparadas. La OECD en su departamento de “Regional development”, Naciones Unidas UNCTAD, la Comisión Europea, y el Banco Mundial, son organismos con excelentes referencias aplicados.<sup>5</sup>

A la densificación anterior se suma las construcciones institucionales que favorezcan los flujos de información y aprendizaje. Esto incluye instituciones y arreglos contractuales formales, pero también espacios informales colaborativos y orientados a la cooperación, experimentación y acción conjunta. Las nociones de capital social y cívico, con sus efectos sobre la confianza y la calidad de las interacciones productivas y eficiencia contractual, son un punto clave. La difusión de información y los esquemas orientados a reducir espacios de conductas oportunistas en relaciones son complementarias. Las construcciones aparentemente abstractas tienen correlatos específicos en decisiones y políticas que apoyan o coartan el desarrollo de espacios transaccionales proclives al desarrollo. Esto apoya la discusión realizada en Ferrero (2017) acerca de la gobernanza territorial y las instituciones para el desarrollo, incluida la discusión de ambiente de negocios.

Dentro de la competitividad aparece la adecuación del sistema de interrelaciones urbanas, infraestructura y redes, adecuadas a las jerarquías y funciones dentro del complejo regional. Estos conceptos ya introducidos en el capítulo 4, se retoman más adelante. Dentro de ellos está la idea de lograr espacios de concentración física de actividades para lograr mejoras en competitividad tanto por la interacción de empresas, permitir la provisión de servicios especializados complementarios, proveer infraestructuras de redes, logísticas, conectividad, y agentes de promoción de accesos.

**Parques industriales y competitividad regional** *La idea de Parques Industriales tomó fuerza en los últimos años como forma central de desarrollo industrial y territorial. No es correcto en términos absolutos. Pero tienen ventajas. Primero, promueven un ordenamiento urbano y territorial, intentando concentrar actividades de procesos de*

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo, UNCTAD-World Bank (2003), European Commission (2014), OECD (2013a, 2013b y 2018) y otras disponibles en <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/publications.htm#regional>.

*transformación. A su vez, pueden ser muy útiles para gestionar y concentrar infraestructura y servicios de apoyo. El tratamiento de tipos de residuos, servicios y espacios logísticos, desarrollo de depósitos, de diseño industrial, de pruebas y experimentación complementarias, salas de capacitación, ferias y reuniones, asociaciones tecnológicas (labs). Deberían contener ventajas de localización adicionales, una infraestructura y servicios energéticos diferenciales, de calidad, potencia y estabilidad significativamente superiores al del medio externo, accesibilidad y proximidad a proveedores y servicios (financieros, legales, redes e informáticos, entre otros). La construcción de un parque industrial-tecnológico puede apoyar una estrategia de desarrollo que su diseño, orientación y articulación esté concebida adecuadamente y sea aceptada por los actores en el sentido deseado. El cluster y las economías de redes o de aglomeración no requieren de un parque industrial, pero este puede favorecer su desarrollo. Un aspecto interesante es que los servicios y la infraestructura no debe pensarse en términos de la configuración actual de empresas sino de la configuración deseada viable en un plazo razonable. Esto es así porque las empresas existentes presentan debilidades y sesgos en sus estructuras tecnológicas y orientaciones, por lo que las demandas de entorno pueden diferir en un perfil más dinámico .*

Las economías periféricas plantean desafíos significativos dado su rol en el complejo de cadenas globales y la forma específica de las interrelaciones, que adquieren particularidades en el contexto nacional compensado (Ferrero, 2016). Torcer estas fuerzas no es siempre posible, tanto por la magnitud y potencia de las inercias, incluidos intereses, como por los requerimientos de capacidades e información necesarios para una intervención exitosa. El prerrequisito es determinar el conjunto de acciones orgánicas necesarias para apuntalar la dirección deseada, y evaluar la posibilidad de una intervención consistente, estable y decidida para hacer frente a las restricciones y al estancamiento de los niveles de competitividad. La intervención debe reconocer tanto las fuerzas como los aspectos que pueden contrarrestarlas desde una perspectiva técnica adecuada, aunque modesta en términos de ambiciones dado que los agentes en el territorio se adaptarán de manera variable hasta tanto las direcciones queden definidas.

**Competitividad y macroeconomía** A nivel macroeconómico, el concepto de competitividad está mucho más disputado. A pesar de que la mejora de la competitividad de una nación o región se presenta frecuentemente como un objetivo central de la política económica, abundan concepciones sobre lo que esto significa e, incluso, si resulta sensato hablar de competitividad a un nivel macroeconómico. El argumento válido es que es peligroso basar la política económica en torno a un concepto con interpretaciones riesgosas e instrumentaciones potencialmente nocivas precisamente sobre el desarrollo sustentable, empezando por sus efectos en la estabilidad macroeconómica.

Una noción aceptada pero conservadora es la presentada por el Global Competitiveness Index, publicado por el World Economic Forum. Las mediciones incluyen dimensiones generales como Instituciones, Infraestructura y conectividad, Ambiente Macroeconómico, Salud y Educación, Eficiencia de los mercados de Productos y de servicios, eficiencia en el mercado de trabajo, eficiencia en el mercado financiero, adopción tecnológica e innovación, tamaño del mercado, ecosistema de ideas, e implementación de ideas. Las formas de medición pueden ser objetadas, en particular, tomando en cuenta que Argentina actualmente está en el puesto número 92 del ranking, justo debajo de Kenia y Namibia. El punto central es que hablar de competitividad

regional sin encuadrarla dimensiones y condicionantes macros, por ejemplo, de rentabilidades sectoriales relativas, es un ejercicio que llevará a malos resultados.

A pesar de las controversias existen puntos comunes en las distintas visiones que, generalmente, difieren en cómo aproximarlos. La productividad media es una de las preocupaciones centrales de la competitividad macro. Esta "opinión de consenso" puede ilustrarse mediante definiciones presentadas en distintos documentos de planificación institucional o gubernamental (BID 2010 y 2015).<sup>6</sup> A pesar de sus limitaciones, el concepto brinda puntos de discusión en términos de sustentabilidad de los desempeños socioeconómicos, externos, fiscales, ambientales, y de solvencia-riesgos generales del sistema, útiles a nivel operativo. En estos puntos generales el logro de consensos debería ser más fácil y, a partir de ahí, los pilares y anclas del régimen macro deberían ser definidos. Antes de profundizar en la siguiente sección del capítulo, es conveniente resaltar las tensiones y contradicciones asociadas al concepto.

**Tensiones sobre la competitividad macro** *El concepto de competitividad macro presenta una guía para la orientación de políticas. A nivel país, la relevancia de los problemas externos (generación genuina de divisas) se alinean preocupaciones sobre la competitividad en sentido de productividad. La productividad media y, en particular, la dinámica exportadora que restringe el desempeño agregado, viene explicada por las dinámicas de los sectores productores de bienes. Autores de distintas vertientes como Gerchunoff, Ferrer, y Stiglitz, entre otros, han abordado el rol del tipo de cambio real entorno a este punto. En Guzman, Ocampo y Stiglitz (2017) se aborda el concepto de tipo de cambio real competitivo y estable, como núcleo de las políticas macroeconómicas estables alineadas con objetivos de desarrollo. Esta rama internacional está en línea con Frenkel (2008), y en términos menos técnicos, en el "Vivir con lo nuestro" de Aldo Ferrer. Gerchunoff se alinea en lo económico, pero discute la viabilidad política de un tipo de cambio estable y competitivo en el marco de conflictos distributivos de nuestro país (Gerchunoff y Rapetti, 2015). El eje es la estabilidad macroeconómica, a través de un frente externo equilibrado, con algún sesgo superavitario que compense entornos volátiles y la historia de crisis recurrentes.*

*Sin embargo, la noción de competitividad macro tiene implicaciones profundas sobre la distribución de ingresos y de rentabilidades sectoriales, agregadas y en el territorio. Por ejemplo, una sobreapreciación<sup>7</sup> del tipo de cambio real puede favorecer transitoriamente a centros urbanos orientados a consumo y servicios; penaliza las bases productivas de bienes sujetas a competencia externa que se contraen. En la medida que generan patrones desequilibrados o insostenibles, deberían ser evitados. Sin embargo, los efectos inmediatos de las correcciones deterioran el salario real y, por lo tanto, el patrón distributivo personal; deterioran la rentabilidad de las actividades orientadas al mercado interno. Del lado tributario, una baja de impuestos puede mejorar la competitividad de*

---

<sup>6</sup> Se disciernen los elementos de competitividad macroeconómica: un desempeño (socioeconómico) exitoso, juzgado en términos de la calidad de vida o crecimiento de ingresos reales de la mayoría de la población en forma sostenida; precios relativos estables (tipo de cambio y salarios reales), compatibles con estabilidad macro y con un perfil externo diversificado y sostenible; condiciones regulatorias, macro estables adecuadas para el desarrollo de mercados financieros orientados al desarrollo.

<sup>7</sup> El sentido de sobreapreciación del tipo de cambio real se refiere por sobre el nivel que permite un sector externo equilibrado. Las relaciones macroeconómicas en este sentido están muy bien digeridas, pero lamentablemente exceden los alcances de este trabajo. A riesgo de confundir, el saldo en cuenta corriente externa, determina la necesidad de ahorro externo que debe canalizarse internamente en contrapartidas deficitarias o superavitarias correspondientes. Un sector externo que presenta un déficit comercial, implica la necesidad de financiamiento externo, que debe corresponderse con un sector público y/o privado deficitario (De Gregorio, 2007, cap. 7-9).

*algunas actividades, pero deteriorar el rol redistributivo y/o la capacidad del estado para invertir en complementos al desarrollo (educación-salud, infraestructura, etc.).*

*Las guías generales permiten encuadrar sobre el perfil distributivo y externo en función de su estabilidad y su capacidad para dinamizar y generar desarrollo. La consistencia agregada de las debe prevalecer y referenciar adecuadamente rangos tolerables en cada posicionamiento.*

**Tensiones interregionales entorno a la competitividad macro** *Un elemento macro de impacto regional es que los promedios macro se distribuyen sobre una superficie heterogénea en productividades, patrones sectoriales y distributivos. Por ejemplo, partiendo de una posición inicial sustentable un incremento de productividad en la zona centro, debe resultar en una apreciación real del tipo de cambio. Desde la perspectiva periférica, esta apreciación es exógena y sufren un deterioro relativo en su potencial de acumulación. La sustentabilidad agregada puede conflictuar con la dinámica por actividades en el territorio, con efectos sociales y demográficos relevantes. Si estos shocks son persistentes, impactan dinámicamente en sentido centrípeto (Ferrero 2016). Otro punto es que los salarios altos (asociados a apreciaciones cambiarias o modelos de economías más cerradas), pueden estimular encadenamientos orientados por régimen de coparticipación (Capítulo 5). Esa tensión entre mercado interno y externo como motor de crecimiento, se acentúa en el contexto regional. Pero no es sostenible.*

### **3. Encuadres y lineamientos para políticas**

En el capítulo 2 se introdujeron factores para la competitividad sistémica (**Esquema 2.1**). El nivel meso y micro se encuentran más directamente bajo la influencia del nivel intermedio y local de gobierno. Pero los niveles superiores jerárquicos determinan el margen de maniobra de los niveles inferiores. Es clave que la posición provincial sobre los niveles meta y macro deben ser inequívocas. En ello los espacios regionales de cooperación con otras provincias e instituciones (como el espacio de construcción del Consejo Federal Económico y Social) que permita posicionamientos comunes y mayor peso en las demandas de correcciones, es un aliado. Los ámbitos formales (Congreso de la Nación) y menos estructurados de interacción (negociaciones entre niveles ejecutivos), son claves. La posibilidad de estabilizar y dar consistencia a las orientaciones debería ser prioritario.

Se suspende el análisis meta para el siguiente capítulo, no solo en términos de posicionamientos sobre los niveles federales de decisión, pero también sobre los espacios que deben abordarse a nivel provincial. Ahora se aborda brevemente consideraciones de entorno macro, sobre el que las autoridades provinciales y los representantes legislativos nacionales del territorio tienen injerencia, siendo un área clave a los desempeños regionales. Un adecuado tratamiento de estos temas excede el espacio y foco del trabajo, no obstante, se mencionarán ejemplos particulares en el resto del trabajo. El mayor foco se da en este tramo en el espacio regional.

#### **3.1. Nivel macro y entorno regional**

Las características y dinámica del régimen macro son un área clave de definición sobre la estabilidad futura, la rentabilidad relativa de sectores y la viabilidad de territorios-actividades. Un déficit externo implica un problema cuya persistencia sólo puede producirse con pérdidas de activos netos agregados, problemas de sostenibilidad, incertidumbre, ineficiencia en la

orientación del sistema productivo y de intermediación financiera, y un tipo de cambio real (TCR) apreciado.<sup>8</sup> El TCR apreciado acentúa el problema de rentabilidad de producción de bienes y encadenamientos regionales, genera inestabilidad en bases primarias, y por lo tanto no debería ser tolerado desde planteos NEA y NOA. Asimismo, los déficits externos asociados requieren contrapartidas internas deficitarias que, generalmente, se encuentran en el sector público y patrones de acumulación de deuda. El estrés fiscal llega, el ajuste por lo más delgado sigue, y las ineficiencias, incertidumbres y manotazos se suceden. La política pública en urgencia, en gastos dinamizadores a la baja, en impuestos al alza, llevan a un deterioro de la competitividad agregada. La segunda mitad de los noventa y el último período presidencial ofrecen claros ejemplos de este proceso.

El gráfico 8.1 ilustra la serie de tipo de cambio real multilateral con promedios por régimen macro, discutidos en los capítulos de la primera parte. Por razones de espacio, se proponen referencias de discusión numéricas que deben tomarse como alertas dadas las implicancias. El régimen político institucional debería internalizar estos temas agregados y penalizar oportunamente desviaciones dado que comprometen las posibilidades de generación de ingresos y riquezas internas en el futuro.

Los objetivos núcleo a nivel macro deben considerarse condiciones necesarias para el desarrollo regional. Por esta razón, deben estar en agenda permanente. Los indicadores son medidos frecuentemente. En términos generales y evitando complejidades e interdependencias de objetivos por razones de espacio y prioridad de contenidos, se presentan al menos los siguientes objetivos generales:

- Estabilidad macro y orientación general del régimen. Comprende la búsqueda de perfiles consistentes que tiendan a un marco estable agregado. Como referencia básica debe incluirse:
  - **Frente externo.** Mantener un perfil superavitario a balanceado en Cuenta Corriente, que tienda a la diversificación, complejización de contenidos y valor en las exportaciones, y con menores vulnerabilidades y rigideces en la estructura de importaciones.
  - **Frente fiscal.** El frente fiscal debe tender a mantener un nivel de superávit financiero, mayor en las fases expansivas o ante shocks, según las recomendaciones de manejos prudenciales de la política fiscal agregada. La deuda pública mayoritariamente en moneda doméstica y por debajo de 50% del PBI.
  - Frente monetario y cambiario. Deben centrarse en la estabilidad de precios, pero consistentemente con (hasta subordinadamente a) los objetivos de sostenibilidad externa y del frente fiscal.
  - Tipo de Cambio Real. El tipo de cambio real debe ser el foco de análisis de consistencias, como articulador de los tres frentes anteriores, adecuado a la competitividad agregada.
- Otras políticas y encuadres se refieren a la política tributaria, regulatoria, y a las orientaciones administrativas, y de resolución de conflictos y derechos en justicia y seguridad, adecuada orientación del gasto y programas. Un adecuado tratamiento de

---

<sup>8</sup> La inestabilidad macro genera incertidumbre, atrofia financiera, y acentúa los problemas de información—más marcados en la periferia.





intereses comunes en este sentido y debe ser abordado en bloque. El conflicto distributivo chato debe superarse. Más recursos han demostrado ser siempre insuficientes. Su orientación a mejorar desempeños nunca estuvo articulada, ni mucho menos evaluada como criterio de asignación.

La consideración de estabilidad monetaria, y regulaciones que afectan las posibilidades de expansión del crédito bancario y la orientación del sistema financiero es otro punto de propuestas. Lo mismo sobre los marcos regulatorios, ambientales, sanitarios, y aspectos administrativos y de control que afectan el ambiente de negocios. Finalmente, el funcionamiento de los espacios de resolución de conflictos y de ejecución de contratos (diseño de instrumentos, instancias judiciales, etc.) son otro de los aspectos de entorno sobre los que se hace hincapié.

Dimensiones relevantes de las potencialidades y vulnerabilidades regionales están definidas a nivel macro y estructural federal. Generalmente las provincias toman como dato estos niveles, sin reconocer la relevancia en cuanto a su influencia sobre desempeños regionales y la existencia de un compromiso y responsabilidad ineludibles de los representantes y organizaciones regionales en su construcción. Si bien el trabajo a nivel provincial y subregional es muy relevante, una parte del trabajo (consistente con las arenas de interacción), consiste en alinear esfuerzos en el nivel federal desde el interés común de sectores y regiones.

Uno de los pilares a priorizar es el tándem estabilidad macro-horizontes que aseguren una dirección correcta e inhiban cambios bruscos en el entorno y rentabilidades relativas de actividades. En el camino, las mismas políticas prudenciales que reduzcan las chances futuras de cambios bruscos se alinean con algunos pilares del desarrollo de entornos favorables a la mejor dinámica regional.

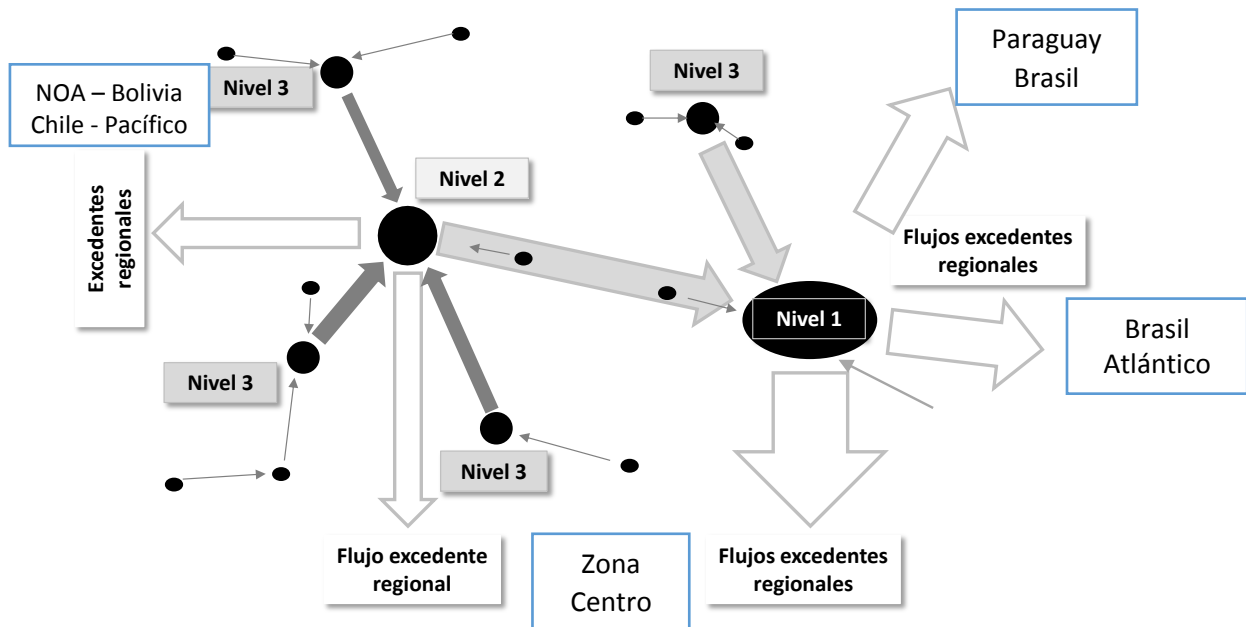
### **3.2. Nivel regional. Articulación y densificación competitiva**

Repasando, la organización espacial de las actividades económicas tiene determinantes definidos y fuertes. Nadar “contra la corriente” no es fácil, y está plagado de riesgos, de fricciones y frustraciones. Requiere constancia, conocimiento y sensibilidad para detectar las oportunidades con mayores chances de éxito, fortaleciendo procesos endógenos en el territorio. Requiere también objetivos conscientes de desempeño regional deseado, como una guía para priorizaciones. Si los objetivos son realmente perseguidos, no meramente enunciados, pasamos a otro nivel de problemas: los de consistencia entre medios y fines, los de aprender los caminos más adecuados, los de reconocer permanentemente las fuerzas territoriales. Todo esto en un marco con múltiples actores y jurisdicciones, cuya coordinación implica esfuerzo y fricciones permanentes a lo largo del proceso de desarrollo.

En la Provincia del Chaco, tanto la Constitución provincial como las leyes específicas, incluida la ley de creación del CONES apuntan a un desarrollo territorial armónico. En la búsqueda de hacer viables estos objetivos, la estructura territorial urbana-rural, su integración y la densificación territorial son elementos centrales. Para ello los ejes apuntan a mejoras en la competitividad del territorio. Esta visión general actúa como estructurante para revisar las percepciones y orientaciones institucionales y de actores territoriales. A su vez ofrece una guía para las priorizaciones y encuadre de conflictos inherentes al proceso.

Se construye una propuesta a partir de la interacción consistente que se resume en el Esquema 4. El Esquema destaca la integración territorial jerarquizada con fortalecimiento de relaciones rural-urbano, y entre centros urbanos, desde la densificación de relaciones en los distintos niveles productivos (horizontal/vertical) y de apoyo (conocimiento, recursos, servicios, infraestructura, etc.).

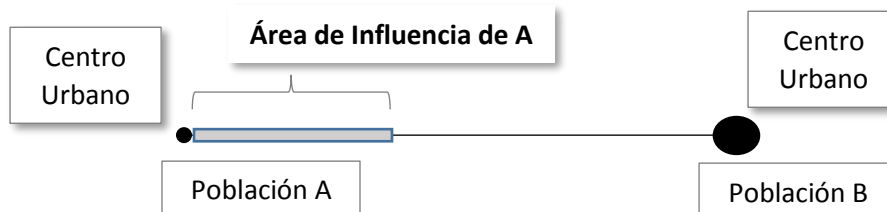
### Esquema 8.4. Enfoque territorial de integración y desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

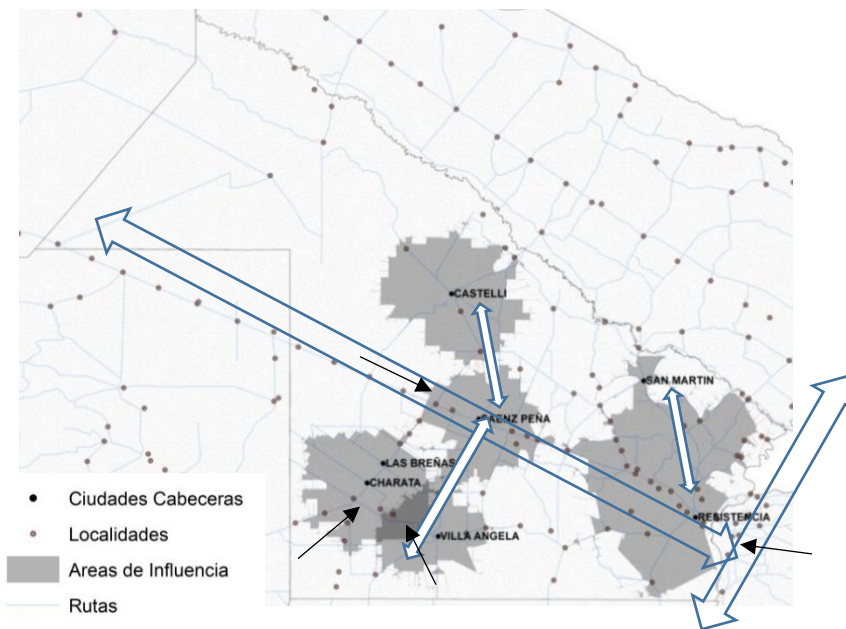
Las estructuras de áreas jerárquicas pueden incorporarse a estrategias de desarrollo territorial en tanto generen mecanismos articulados de reducción de costos globales, expansión de ingresos y de empleo. La relación entre centro y área de influencia se presenta en el Esquema 8.5. Esta establece un límite a la atracción de actividades. La relación depende del nivel de complejidad-valor-peso-volumen de cada producto, y se relaciona necesariamente con otros centros de atracción, que ofrecen alternativas (Camagni 2005). La viabilidad de cada producto puede variar según cambios en el entorno. Esta aproximación requiere la generación de capacidades territoriales para evaluar y determinar actividades y eslabones a fortalecer con sus requerimientos y complementariedades territoriales.

### Esquema 8.5. Distancia de indiferencia y áreas de influencia



En la Figura 8.6 se presenta el Esquema (deseado) aplicando el marco anterior sobre la base de tamaño de mercado local (por población). Se realiza un mapeo de los centros y las áreas de influencia, conjuntamente con la estructura jerárquica del esquema anterior en el Chaco. La estimación de las áreas de influencia se realiza en Ferrero y San José (2015). En cuanto a los datos: para la definición de distancia los caminos consolidados y rutas, según datos disponibles en el Instituto Geográfico Militar de la Nación, y los centros jerárquicos y áreas se determinan por aspectos demográficos.

**Figura 8.6. Estructura jerárquica de centros de aglomeración y áreas de influencia**



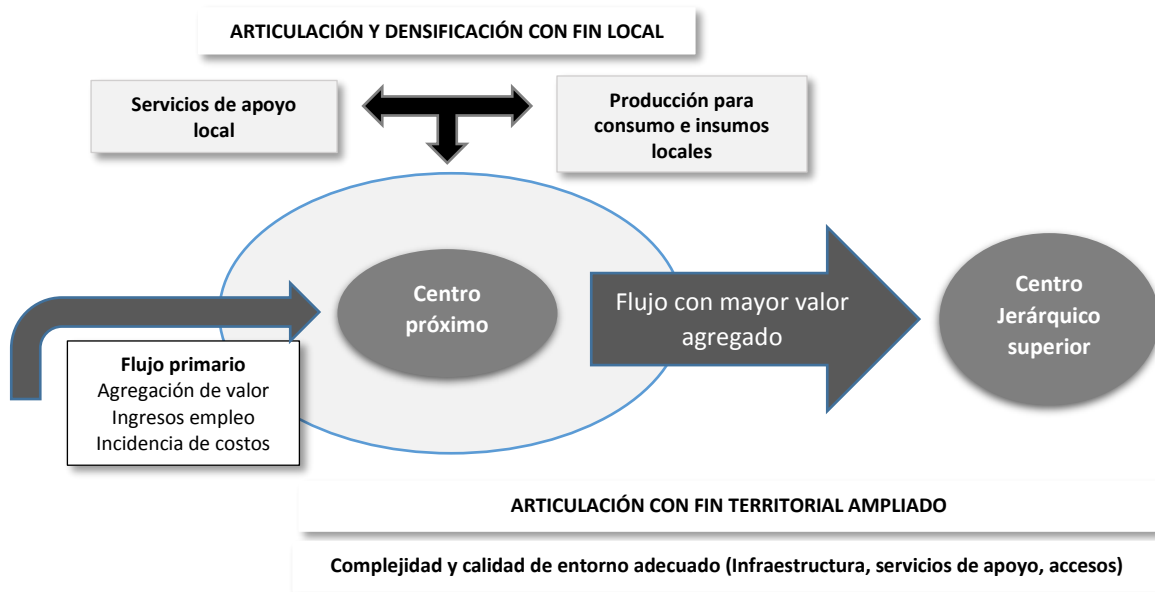
Fuente. Adaptado de Ferrero y San José (2015) en base al Censo 2010 y datos del Instituto Geográfico Militar.

Cada centro ofrece un conjunto de accesos al entorno, y se convierte en una referencia de acceso en relación al centro jerárquico superior e inferior. Al superior vía el mecanismo de *mayor complejidad*, densidad y mercado; el inferior, por competencia horizontal y centro de provisión. La mayor complejidad debe encontrar con mayores capacidades y complejidades en el entorno urbano, en sus equipamientos, recursos humanos y servicios de apoyo.

La complementariedad y territorialidad son conceptos centrales en el desarrollo, muchas veces subestimados. Un proyecto de biodisel, por ejemplo, será más competitivo (tanto en rentabilidad como en riesgo) si la provisión de aceites y solventes, así como su demanda inicial se encuentran próximos en el territorio; si las regulaciones aplicables son claras en cada segmento de manera de reducir los espacios de incertidumbre y discrecionalidades de las autoridades administrativas. Siguen otros complementos, como los laboratorios de análisis, productos químicos, y así sucesivamente. Si no están disponibles en el entorno, la incidencia de los costos de transporte, las dudas sobre interpretaciones normativas, los riesgos sobre disponibilidad, estabilidad y calidad de insumos, afectarán la viabilidad de la actividad, y las decisiones sobre si “vale la pena o no meterse en eso”.

Cada etapa de intervención potencial correspondiente debe respetar criterios de viabilidad privada (potencialmente apoyada por marcos estables y bien orientados de intervención y corrección). En el Esquema 8.6 se presenta una ilustración, donde se focaliza en la integración deseada de un centro jerárquico particular con su entorno. La articulación territorial local define umbrales adecuados por producto. El otro tipo de relación se refiere a relaciones de complementariedad y funcionalidad *entre* zonas urbanas y servicios acordes al nivel de complejidad. Ambas relaciones tienden a mejorar la integración y funcionalidad de todo el territorio.

### Esquema 8.6. Reducción de vulnerabilidades y desempeño socioeconómico local



Fuente: Elaboración propia.

La complejidad de servicios requeridos en el entorno, la orientación de la producción y los accesos, determinan el nivel jerárquico adecuado para cada fortalecimiento. Por ejemplo, el servicio de apoyo al comercio exterior en Sáenz Peña, con aduana, surge de una presión espontánea de actores locales. Existe una demanda territorial que fortalece el esquema propuesto, agregando un nivel de complejidad a la jerarquía territorial media. El análisis del caso dice mucho sobre las viabilidades de actividades de base y de orientación. Respetando ese proceso, se abren espacios de fortalecimiento y complementación que derramarán en otras actividades que encuentran alternativas “a mano” para pequeñas escalas. El proceso dinámico de facilitar accesos y expansiones es territorial, y las organizaciones y las patas territoriales de los programas tienen mucho trabajo por hacer—con poco recurso adicional involucrado.

El entorno ofrece alternativas “periurbanas” de gran valor social y económico para el desarrollo. Allí es donde también los regímenes fiscales pueden favorecer mercados locales más allá de su base natural. Estas actividades periurbanas son un nexo central con innovaciones y accesos a alimentos y productos locales. La visión local no ocurre espontáneamente, y debe ser un eje local de trabajo. Una vez que las actividades adquieren diferenciación-organización, aparece la oportunidad de acceder a mercados de zonas vecinas, y las oportunidades de dinamización. Intencionalmente se evitan etiquetas del tipo “economía popular o social” o de agricultura familiar, dado que tienen connotaciones arraigadas, que en algunas percepciones denotan un contenido asistencial. Por el contrario, se

considera aquí que es allí donde están las mayores posibilidades de innovación, mejoras en productividad e ingresos, absorción y diferenciación-generación de valor.

**Espacios intermedios y bienes club** En este marco, las intervenciones justificadas o menos controvertidas se refieren a resolver fallas de coordinación/cooperación con niveles variados de intervención y subsidios (condicionados y evaluados). La provisión de bienes públicos locales o sectoriales son un ejemplo, que tienen una connotación de articulación territorial y especificidad local.

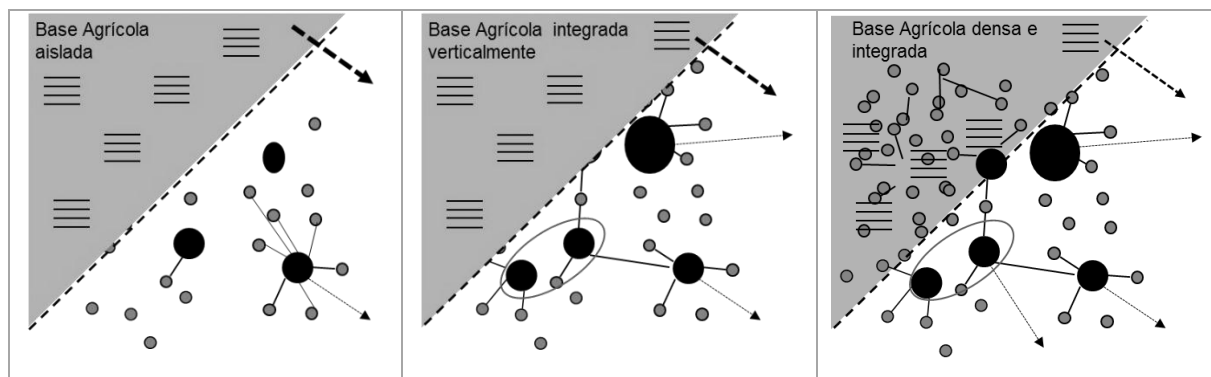
Los espacios cercados aislados no son espacios dinámicos; solo aportan desde el ordenamiento urbano, pero no generan atractivos de radicación y aprendizajes diferenciales en sí. El rol de espacios industriales con energía, logística y almacenamiento, tratamiento de efluentes y residuos específicos, disponibilidad de servicios de apoyo (técnicos, legales, financieros y de comercialización), espacios de experimentación, diseño de adecuaciones y nuevas tecnologías, de desarrollos de tecnologías información y softwares complementarios, proximidad a centros de desarrollo, de capacitación, de acceso, son bienes que benefician a un grupo y de ahí su naturaleza de club.

La etiqueta de parques industriales, por ejemplo, no es adecuada, dado que el territorio implica que la orientación y el propósito de integración y competitividad, debe orientarse a la base primaria fortaleciendo vínculos. Centros de desarrollo de insumos, tecnologías, logística y almacenamiento, capacitación y experimentación, son espacios que concentran y contribuyen a generar microclimas dinámicos de difusión de información y capacidades. Existe una larga tradición en materia de políticas de base territorial, por sectores, complejos y segmentos. En general, las experiencias señalan que las políticas más exitosas son construcciones históricas específicas de cada territorio.

El Esquema 8.7 presenta el tipo de orientación general de las intervenciones, desde un área agrícola aislada, pasando por integraciones puramente verticales, hasta las bases agrícolas densificadas e integradas territorialmente. Un caso de interés es el europeo, que mantuvo la vocación de los países por mantener la densidad y el desarrollo rural integrado como objetivo, trasladándolo a la Unión Monetaria. Actualmente, existe la Política Agropecuaria Común, con el mayor componente de la Política de Desarrollo Rural, y el enfoque LEADER como marco general de gobierno territorial (Unión Europea, 2006). La densificación de vínculos, las mejoras en la productividad, innovación y aprendizajes territoriales, la apropiación y participación de actores, son pilares.

**Entorno rural, funcionalidad urbana y criterios de intervención** El marco construido hasta acá va definiendo una guía general sobre el proceso de intervención. La estructura jerárquica y la heterogeneidad espacial implica que estos criterios deben adecuarse a nivel regional y local en función de criterios de funcionalidad urbano-rural y urbano-urbano en sentido jerárquico dentro del marco general de competitividad objetivo.

**Esquema 8.7. Vínculos con la base primaria y complejos agroindustriales territoriales**



En planificación territorial (CEPAL 2013) se realizan clasificaciones de tipos de bienes asociados a cada tipo jerárquico urbano en función de características tecnológicas de la oferta, complejidad y requerimientos, y características y lugar de su demanda (Camagni, CEPAL 2013, Ferrero y San José 2015). Las estructuras jerárquicas sirven de guía de zonificaciones para priorizar tipos de apoyo a nivel territorial, detectar debilidades y complementos faltantes o a fortalecer. En las estructuras de encadenamientos territoriales deben, sin embargo, considerarse viabilidades de escala según los determinantes de localización de cada eslabón, teniendo en cuenta su relación con las jerarquías regionales.

En el Capítulo 4 se introdujo un ejemplo de fortalecimiento de funcionalidades según el nivel jerárquico y las características relacionales con el medio rural (Tabla 4.?). El objetivo central es ilustrar la idea de dotar de complejidad escalonada complementaria a las características y necesidades del entorno y área de influencia. En esto los parques industriales y su entorno juegan un rol en este sentido como se mencionó.

Cada nodo tiene su complejidad. El nodo jerárquico de nivel dos, en el trayecto centrado en esta ciudad sobre la ruta 16 y el tendido ferroviario con proyección a un sistema multimodal, ofrece un espacio natural de escala y apoyo territorial, con posibilidades de internacionalización directa. El nivel de complejidad del producto y de los servicios está limitado naturalmente. A su vez, se convierte en un punto de apoyo territorial próximo, a la mayor parte de los nodos de nivel tres. Estos últimos se orientan hacia vínculos urbanos con base agropecuario, que encuentran mejoras en las relaciones energía-transporte-volumen-peso, y servicios relacionados. Los espacios logísticos y de almacenamiento, con transformaciones locales e integraciones horizontales y verticales, son “a fortalecer”. Los servicios complementarios aquí son indispensables, y los de mayor complejidad deben estar adecuadamente articulados y conectados con los centros jerárquicos de orden superior. La facilidad de accesos y de trámites es otra dimensión relevante.

Pensar los bienes y servicios adecuados al entorno rural-urbano, requiere entender la relevancia del grupo de beneficiarios para cada prestación. Estos bienes pueden tener características de públicos con variada intensidad, pero no hacen referencia a una provisión pública. Salvo prestaciones básicas en salud, educación, seguridad, y por el contrario, los bienes deben ser fortalecidos en sus iniciativas privadas. En particular, el gobierno (governance) y los incentivos deben estar fuertemente orientado con criterios privados de rentabilidad. Estos bienes y servicios de entorno local deben ser pensados en jerarquías territoriales articuladas.

Este marco presenta una guía general pero que debe adecuarse a nivel regional y espacial. Por ejemplo, un sistema de logística a nivel local, puede presentar características positivas para el conjunto de empresas en su entorno. Pero variará con la orientación y el mercado de destino. Una reducción en los costos de transporte puede fortalecer un patrón extractivo.

Otro caso es el ambiente de energía, que también tienen implicaciones productivas variadas. La calidad de la energía restringe las viabilidades de actividades. Si no se reconoce que las restricciones del entorno condicionan el tipo de actividades, no habrá demandas de mejoras, dado que no hay empresas que necesiten mejoras. Las empresas que la necesitan, han decidido su localización en otro lugar dadas las características del entorno. En todos los casos, deberá evaluarse si los beneficios/costos son suficientemente elevados para su provisión. Luego, se debe evaluar un sistema de financiamiento y gestión del espacio sustentable.

**Demandas, necesidades y capacidades territoriales** La disponibilidad de instituciones y una estructura de apoyo no implica una densificación relacional, ni una adecuada vinculación urbano-rural o urbana-urbana efectiva. Tanto la demanda territorial como la sensibilidad de la oferta institucional y privada deben fortalecerse recíprocamente. La importancia de las fuerzas endógenas del territorio y su estructuración y reorientación son cruciales. Las instituciones deben desarrollar capacidades para detectar necesidades y espacios no organizados, que deben estructurarse para convertirse en demandas efectivas y apropiadas por los actores del territorio.

El desarrollo de capacidades y sensibilidades pasa a ser un objetivo en sí mismo. Sin ello, no es posible pensar intervenciones efectivas. La imposición de políticas es más difícil de ser apropiada territorialmente. El fortalecimiento de grupos dinámicos y organizaciones intermedias bien orientadas es una tarea complementaria en el proceso de transformar territorios en la dirección deseada. Su orientación condiciona la apropiación territorial y efectividad de las políticas.

Empieza a molestar algún exceso de expresividad moral en estos párrafos. “Debe orientarse”, “fortalecimiento”, pero ¿quién lo hace? ¿qué incentivos tiene a hacerlo? ¿por qué el un gobierno seleccionará organizaciones bien orientadas por sobre otras estancadas u orientadas a búsquedas de rentas individuales? ¿cómo las tratará de manera diferenciada? ¿podrá políticamente hacerlo? ¿Por qué intermediar con los mecanismos corporativos-organizacionales y no actuar de manera directa?

Algunas de las preguntas e intentos de respuestas se abordan en el siguiente capítulo. El punto central aquí es el lineamiento. Las políticas deben arraigarse y apropiarse por los actores territoriales. Esto afecta la adaptación individual y la internalización de los beneficios individuales de la intervención.

**Territorialidad de las políticas** La disposición de dispositivos territoriales y/o virtuales de acceso a servicios apoyo e información oportunos constituye otro de los complementos críticos a las estrategias de intervención. El acceso a información actualizada y oportuna, de servicios, mecanismos de orientación territorial (asesoramiento, coordinación, asistencia técnica, etc.), son centrales.

Los sistemas de información territorial (SIT) son un instrumento importante para el desarrollo. Permiten proporcionar información sistematizada y ordenada sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo del territorio, facilitar el acceso de los actores locales a esa información y mejorar la toma de decisiones individual, asociada, y desde la oferta de políticas públicas. También se pueden utilizar como mecanismo de “marketing territorial” y en general de accesos a mercados;

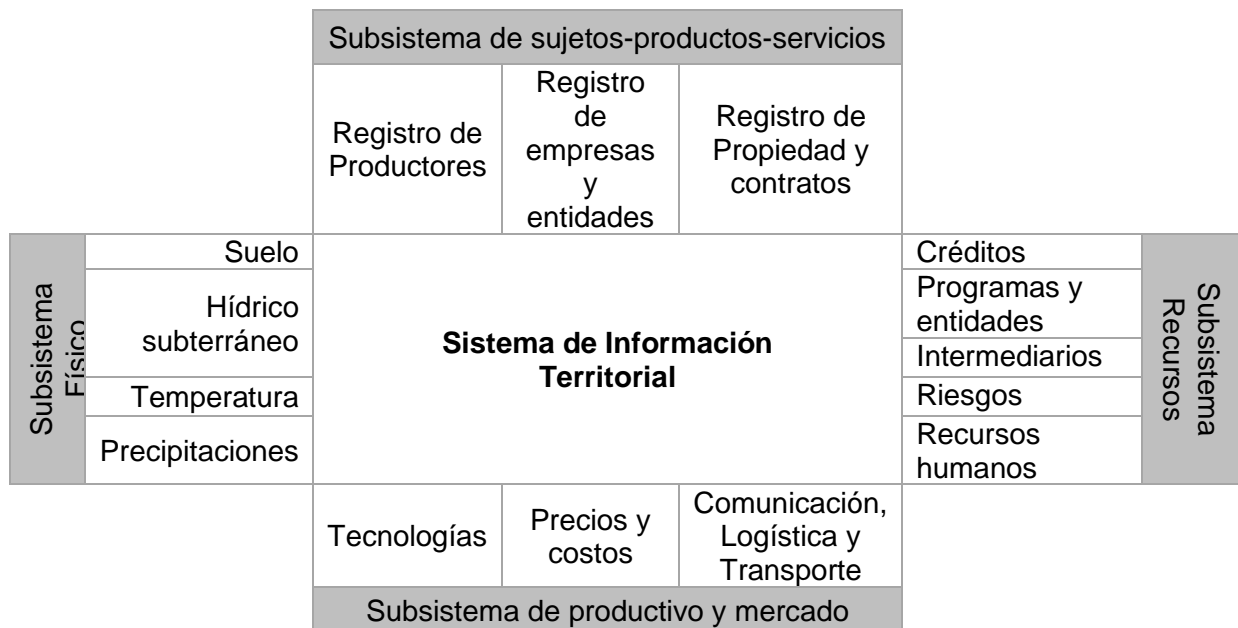


o asociarlos a otros sistemas de información para construir plataformas financieras, contractuales y otras aplicaciones (como en trazabilidad, en disponibilidad de stocks, entre otras). La construcción de sistemas de información por bloques (block chains) es un espacio de innovación que con sus distintas variantes y adecuaciones ofrece un enorme potencial para el desarrollo territorial.

**Caso 1. Blockchain e innovaciones tecnológicas para accesos** *El Blockchain (o cadena de bloques) es una base de datos compartida que funciona como un libro para el registro de operaciones de compra-venta o cualquier otra transacción. La plataforma que se basa en redes descentralizadas de registros muy difíciles de corromper. Consiste en un conjunto de apuntes que están en una base de datos compartida on-line en la que se registran mediante códigos las operaciones, cantidades, fechas y participantes. Al utilizar claves criptográficas y al estar distribuido por muchos (personas) presenta ventajas en la seguridad frente a manipulaciones y fraudes. Son mecanismos descentralizados que permiten asegurar un registro individual y/o de transacciones con aplicaciones sobre clasificaciones (reputación individual), trazabilidad, origen, financiamiento, medios de pago, activos y acuerdos, entre muchos. Permite muchas aplicaciones y accesos de la mano de la telefonía celular (Smartphones simples). Esto incluye financiamiento, pagos, acciones grupales, inversión, crowd funding, (fintech), objeciones, vinculaciones por tipos, cadenas horizontales y verticales, intervenciones focalizadas, entre otras.*

Los elementos de un sistema de información territorial deseado son descritos en el Esquema 8.8. Su conformación y democratización, en el sentido de acceso estructurado por parte del territorio, es un tipo de bien público que justifica intervenciones gubernamentales sin pretensión de apropiación centralizada (y uso político rentístico). Los sistemas de información pasan a formar parte de una estructura sobre la cual se puede aprender y construir.

**Esquema 8.8.** Sistemas Geográficos de Información Territorial



Fuente: Elaboración propia.

La territorialidad física es requerida, como espacio de articulación y vinculación. En este sentido, existe una estructura institucional presente en el territorio. Los gobiernos municipales, las redes de agencias, la estructura INTA e INTI, los espacios de formación y capacitación de educación media, técnica, y superior, las organizaciones y espacios informales. A pesar de ello, los espacios de coordinación interjurisdiccional que definen la oportunidad y la eficiencia colectiva territorial, y la orientación general de las instituciones, constituyen espacios de trabajo y diseño relevantes.

**Caso 2. Agencias de Desarrollo y reorientación territorial de instituciones.** *La experiencia de las Agencias de Desarrollo como espacios de articulación territorial, jurisdiccional, de facilitar el relevamiento de necesidades, la estructuración y coordinación de demandas, y el acceso y la entrega efectiva de prestaciones y objetos identificados puede encontrarse en el trabajo de Clark, y otros (2012, CAF/OECD). La estructura de Agencias fue originada espontáneamente en algunas regiones de nuestro país, y promovidas por SePyME durante los últimos diez años. La experiencia ha sido variada en cuanto al énfasis en el rol público y privado en su gobierno y orientación. Su funcionamiento está orientado a "... hacer más eficientes y efectivos los procesos de planificación de proyectos que se elaboran junto a empresas... consolidar una estructura de asistencia al sector empresario y/o emprendedor en todas las regiones del país y articular mejor la oferta de recursos públicos y privados de fomento productivo en torno a las necesidades regionales."*

*Las agencias de desarrollo bien orientadas son organizaciones flexibles que pueden estar precisamente calibradas para transformar efectivamente el ambiente donde operan. Debido a que los desafíos y oportunidades del desarrollo local varían entre lugares y tiempo, estas agencias muestran un alto grado de diversidad con respecto a los objetivos, actividades, estructuras, herramientas, funciones, modelos de negocio y enfoques. Así, su funcionalidad es muy dispar.*

*La predominancia de la visión empresarial o privada, articulada con la internalización e de lineamientos desarrollo es indispensable para una funcionalidad adecuada. Dadas las experiencias en el entorno periférico existen por un lado estructuras de base, y por otro, riesgos de introspección institucional como el de algunas instituciones existentes. Lo mismo ocurre con otras agencias e institutos de extensión (INTA, INTI, Universidades).*

*La creación de una estructura nueva de agencias es desaconsejada, no así la reforma y rediseño de las estructuras existentes para que mejoren su territorialidad. El Consejo Económico y Social, también con reformas, podría ocupar un espacio de orientación y articulación de las estructuras existentes. El criterio final debe ser siempre evaluable en función de su orientación efectiva.*

### **3.3. Nivel micro-territorial. Productividad, innovación y vinculación territorial**

Un pilar de políticas de desarrollo territorial se refiere al fortalecimiento de complejos y entramados productivos, desde la perspectiva empresarial. Los ejes de trabajo son las mejoras en productividad-escala-rentabilidad, adaptación-adopción de tecnologías, la vinculación con el medio institucional de apoyo, las acciones conjuntas y mecanismos de accesos a mercados y servicios adecuados.

Existen varias dimensiones de intervención que deben articularse para intentar torcer los patrones de acumulación y orientación descriptos en la primera parte. Pero, las experiencias son en

general ambiguas<sup>9</sup>. Desde una perspectiva, las intervenciones pueden parecer insuficientes mientras que, desde otra, no son efectivas porque en ningún caso pueden revertir las fuerzas detrás. Las intervenciones articuladas y adecuadas a capacidades y diagnósticos tienen un desempeño relativo mejor.

Las políticas por demandas sectoriales específicas deben ser consideradas en el contexto de su potencialidad de dinamización horizontal y vertical. Las demandas específicas pueden y, en muchos casos, deben ser reorientadas y asimiladas en pos del desarrollo escalas, encadenamientos, alianzas (verticales y horizontales), que apunten a mejoras en la rentabilidad. Los tipos de intervención orientadas a bienes grupales, convocatorias abiertas por programas con propósitos específicos, y con diseños menos susceptibles de ser apropiados rentísticamente son preferidos. Este ámbito de diseño es complementario a la planificación jerárquica anterior y al resto de las políticas desarrolladas en los capítulos posteriores.

**Rentabilidades relativas de orientación** Un área de trabajo es el de afectar los incentivos del régimen. Este tipo de políticas se encuadra en diversas formas de diseños desde incentivos fiscales, aportes no reintegrables en fases iniciales, financiamiento (vía deuda o capitalización), subsidios directos, sobre determinadas fases críticas, y otras formas de asistencia (ver más adelante). La advertencia es obvia pero necesaria: los espacios anteriores de intervención y orientación deben apuntar en el mismo sentido, y no pretender torcer restricciones de entorno, desde el nivel micro.

El trabajo de identificar proyectos endógenos e la naturaleza de la restricción para su realización es núcleo. Si existe una falla, por ejemplo, debida a escalas o a problemas de coordinación, las intervenciones destinadas a organizar, coordinar y generar institutos asociativos, son más adecuados. Un ejemplo de este tipo de intervención son las convocatorias por proyectos en el contexto de los Sistemas Productivos Locales. Aunque mejorables, ofrecen un marco de referencia para algunos abordajes. Fueron promovidos por la SePyME del Ministerio de la Producción de la Nación. El programa apuntaba a facilitar la creación e implementación de planes de negocios para su integración competitiva en mercados. Se focalizaba en acciones de asistencia técnica y económica a grupos y alianzas locales, con la creación de una Unidad de Administración y Gestión del Proyecto, apoyo al desarrollo de Redes y Clusters ya iniciados, etc.

La orientación normativa y fiscal en el territorio, desarrollada sobre promedios, y con los efectos del sistema de transferencia, dificulta la complejización del sistema de producción de bienes. Su tratamiento integral a partir de instrumentos complementarios, es un área de trabajo necesaria pero riesgosa, dado que la tributación es especialmente propensa de generar espacios de captura, elusión y evasión.

El caso de provincias argentinas en esquemas de promoción de complejos y cadenas, principalmente aquellas con mayor dinámica productiva como Santa Fe, Córdoba y Mendoza, ofrecen casos de interés. Algunas prácticas internacionales también apuntan a incentivos y tratamientos tributarios diferenciales o a programas de gasto complementarios. Por ejemplo, el mantenimiento de una economía rural viva e integrada a sistemas urbano-rurales es uno de los pilares de la Política Agropecuaria Común Europea. Apunta a objetivos de sustentabilidad,

---

<sup>9</sup> Las experiencias pueden verse tanto en OECD (2015), CEPAL (2006,20012, 2014), BID (2015, 2013).

soberanía y seguridad alimentaria. Plantear estos objetivos en el caso chaqueño, donde el régimen subsidia (y desvincula) el sector urbano de consumo, es oportuno.

Existe un importante espacio de aprendizaje sobre políticas. El desarrollo de un centro de evaluaciones de proyectos que permita detectar la naturaleza de las restricciones, patrones y sesgos de proyectos es aconsejable. El “análisis de las evaluaciones” de proyectos puede ser desempeñado por la integración con unidades del sistema bancario-financiero, desde una orientada al desarrollo.

**Fortalecimiento de mercados y proyectos estratégicos** La selección de áreas prioritarias de intervención pueden incluir casos más específicos. Esto incluye acceso a mercados, fortalecimiento de determinados eslabones (o faltantes), servicios específicos, infraestructuras, entre otros. Una línea de atención son las de promoción y/o atracción de inversiones estratégicas. En este sentido, los actores territoriales tienden a orientar sus decisiones “empapados” en el territorio. Esta noción de *embeddedness* de las inversiones, es central para su aprovechamiento y efectos dinamizadores. A su vez, indagar sobre los criterios de inversión/radicación es instructivo para corregir variables de entorno, o hasta aspiraciones, al reconocer las variables relevantes de localización de empresas extraterritoriales.

Los proyectos estratégicos también pueden incluir el fortalecimiento o desarrollo de eslabonamientos o unidades existentes. Allí la promoción de accesos a mercados, soportes en comercialización y orientaciones pueden resultar claves. Recordemos que la escala es un determinante de la competitividad. De alguna manera, la promoción articulada de exportaciones va en este sentido. Hoy que una empresa en Charata venda aceite comestible a Sáenz Peña y Resistencia es una exportación desde la perspectiva local. Esa escala puede generar la posibilidad de exportación ulterior a Corrientes, luego a Asunción. Para llegar a la exportación en sí, las escalas mínimas deben superarse.

Las experiencias de especialización inteligente a nivel regional (*Smart specialization*) de la unión europea, ofrecen experiencias evaluadas y mejores prácticas, asociadas a intervenciones más verticales pero tendientes a lograr escalas, valor-innovación-acumulación, y capacidades técnicas específicas y diferenciadas, como parte de estrategias de inserción global. Definir donde poner los protos es un desafío en capacidades técnicas, políticas y de prospectiva.

**Segmentación por tamaño, propiedad y características del territorio** La segmentación de tratamientos también es una práctica arraigada en las estrategias de promoción del desarrollo. Los segmentos por tamaño por ejemplo juegan un rol clave incluso en los programas vigentes, que pueden corregirse, fortalecerse y complementarse. En el caso del PAC mencionado, existen distintos sistemas de apoyo por hectáreas de productores activos, un tratamiento específico de productores jóvenes, y otras bases de intervención segmentada incluidas en *buenas prácticas aceptadas a nivel internacional*.

Los tratamientos muy centrados en discontinuidades por tamaño, por ejemplo, la escala de facturación anual, pueden generar efectos adversos. No es una política transversal. Los tratamientos que incorporan heterogeneidades de forma más continua son preferidos (Capítulo 3). Los esquemas provinciales y municipales tienen un largo camino en este sentido, tanto en aspectos tributarios, de asistencia y financiamiento en forma articulada. Los trámites simplificados como espacios de complementación involucran a nivel provincial, la presión tributaria también

puede articularse en lo dispuesto para el impuesto a los cheques, por ejemplo, con disposiciones similares para tasas y el impuesto de sellos.

**Valor, acumulación, inversión e innovación** Las mejoras en productividad y competitividad deberán incorporar un importante espacio a la adecuación e innovación de prácticas, insumos, productos y tecnologías. Un consenso público-privado de largo plazo sobre la importancia de mantener el apoyo público y de actualizar constantemente las políticas de innovación.

En los inicios del proceso de convergencia la política de innovación se focaliza en la adopción de tecnología extranjera, la generación de infraestructura de investigación y el fomento del capital humano. Sin embargo, esto va de la mano con el apoyo a la investigación aplicada en sectores o tecnologías clave, en conjunto con una protección inicial más bien débil de los derechos de propiedad intelectual.

La puesta en funcionamiento de instrumentos de políticas, tales como las transferencias presupuestales directas articuladas a objetivos y cadenas para institutos tecnológicos públicos, los esquemas de incentivos fiscales para la innovación empresarial, el financiamiento de programas de investigación orientados por misión, y el uso de la compra pública ofrecen algunas prácticas para la mejor articulación y difusión de tecnologías adecuadas.

La I+D orientada por misión suele complementarse con adquisiciones importantes de nuevas tecnologías por parte de agencias públicas para programas y destinos productivos específicos a nivel inicial. Las formas legales de Patentamiento y asociación han tenido efectos muy positivos en la orientación de los recursos de I+D+i. Existe un gran espacio, conjuntamente con las estrategias de recursos humanos, financiamiento y desarrollo legal y ambiente, que permiten apoyar la intención de desarrollo en este ámbito.

La estructura fiscal presenta un sesgo predominante el gasto público en zonas urbanas con un sesgo general hacia prestaciones intensivas en empleo público (capítulo 3). Torcer esta inercia no es fácil con los actuales marcos institucionales.

**Algunos conflictos explicitados** A nivel regional, existen tensiones que deberán resolverse. Se considera en este trabajo que todavía quedan muchas etapas intermedias de reorientación como para preocuparse por esos “detalles”. Sin embargo, pueden ser útiles tenerlos presente, hasta desde las evaluaciones conscientes de las priorizaciones políticas, institucionales y hacia dónde se mueve el territorio.

- **Especialización y diversificación.** Las bondades de la especialización se asocian a las mejoras en productividad por mejoras tecnológicas, de redes, servicios e instituciones, de capital humano y social debidas a la profundización de un saber específico. En contraste, la mayor especialización puede implicar menor diversificación y mayores vulnerabilidades a cambios de entorno, para el territorio. Una estrategia de “especialización regional inteligente”—por ejemplo, en el lineamiento europeo, ofrece un marco de discusión más extenso (OECD 2013).
- **El valor de los eslabones y sectores estratégicos** La mayor dinámica de acumulación tiende a producirse en lugares no tradicionales. Las actividades primarias y de procesamiento estandarizadas tienen posibilidades limitadas a nivel global. En el capítulo 5 se discutió la Cara Sonriente y la pirámide de valor en la economía circular, que ilustran esta tensión.

Generalmente los sectores representados dan la discusión en espacios estandarizados y maduros.

### 3.4. Orientación del territorio y sus complejos socioprodutivos

La identificación de restricciones, sectores dinámicos y potencialmente dinamizadores, los espacios de intervención, deberán ser parte de la agenda de planificación y políticas de desarrollo, donde el territorio y sus habitantes están en el centro. Las capacidades, la información, los presupuestos plurianuales, los diseños, son parte de los autodiagnósticos del aparato estatal que debe reorientar su perfil de intervención, y adecuarlo a sus posibilidades.

Las evaluaciones de experiencias en política pública en general (BID 2014 por ejemplo), destacan la necesidad de adecuar las aspiraciones a las capacidades institucionales (en sentido amplio) para el logro de políticas eficaces. Los estudios de casos reflejan cómo algunas políticas se vuelven progresivamente más viables a medida que progresen en la construcción de capacidades.

Suponiendo un buen diagnóstico y diseño, quedan fases igualmente críticas: la disponibilidad de financiamiento estable, la detección de complementos faltantes, y capacidades para su implementación. Si las distintas patas no están bien definidas, incluso las políticas que podrían justificarse por fallas de mercado contempladas parcialmente pueden acabar siendo contraproducentes.

Los mecanismos favoritos de intervención menos arriesgados juegan en línea con el mejoramiento de instituciones espacialmente ciegas y bienes públicos de tipo horizontales. Es decir, mejoras en el ambiente de negocios, infraestructura, calidad educativa, estabilidad fiscal, un sector público orientado a mejorar sus prestaciones, entre otras. Sin dudas, lograr estos pilares es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Sin dudas, en nuestro espacio su logro no es tarea fácil. Pero una buena estrategia puede ser empezar por caminar, antes de correr.

En la Tabla 8.3 se presenta un resumen de las estructuras de intervención orientadas al espacio regional. Por un lado, a derecha, se presenta el nivel general de intervención con el requisito de consistencia recíproca, para acentuar las interdependencias y riesgos asociados a su omisión. La interdependencia entre las orientaciones de actores y organizaciones del territorio, con las capacidades y roles estatales, es un nivel de intervención donde las reformas institucionales, de gobierno, son cruciales. Una vez definidos estos parámetros y el trabajo lento para su modificación, se definen espacios estándares de intervención. Estos espacios se dan en distintos niveles jurisdiccionales, territoriales, de alcances y de orientación, que también requieren consistencias internas (con objetivos, causas, y desempeños) pero también externos, con las demás políticas, jurisdicciones y niveles de gobernanza.

**Tabla 8.3.** Instituciones, tipología de políticas y niveles de intervención

<b>Orientación de los actores y organizaciones en el territorio</b>	<b>Consistencia</b>
<b>Capacidades y roles estatales</b>	
<b>Definiciones de formas de intervención efectivas y sostenibles</b>	
<b>Tipologías de políticas. Articulación en base territorial urbano rural y jerarquías urbanas</b>	

Genéricas		Orientadas a territorio en			Consistencia operativa: territorial, planificación, implementación evaluación y revisión de programas.
		Redes - Cluster – SIR		Cadenas de valor	
<b>Políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria)</b>					
<b>Entorno interregional (redes, infraestructura, energéticas, regulatorias)</b>					
Dirigido a las empresas	Infraestructura y ambiente de negocios	Difusión y apoyo a oportunidades de redes y asociaciones entre empresas	Apoyo a espacios de aglomeración, economías de escala e innovación Vínculos horizontales entre empresas	Apoyo a espacios de integración regional de cadenas Vínculos Verticales entre empresas	
Infraestructura (dura y blanda) Educación Capacitación específica Acceso a servicios legales y financieros Financiamiento Asistencia Técnica (modernización, adecuación, etc.) Acceso a información, prácticas y tecnologías		Promoción de mecanismos asociativos Promoción y Capacitaciones conjuntas en tecnologías, exportación, diseño y comercialización Clubes: Sistemas de logística (territorial), diseño industrial (sectorial), etc.		Desarrollo de proveedores Fallas de estructura de mercado Adecuación Reducción de vulnerabilidades	
		Asociaciones Público-Privadas para I+D+i (inclusión y desarrollo de vínculos con Univ. Y Agencias) Apoyos focalizados a relaciones e/ sector productivo y CyT Productos financieros estructurados sobre redes y cadenas de valor Estímulos impositivos, legales, administrativos.			
Apoyo financiero e institucional. Acceso y territorialidad Aproximación regulatoria y mejora en los mecanismos de resolución de conflictos (tiempo, costos, sesgos) Incentivos fiscales Inversión pública					

**Fuente:** Elaboración propia. Adaptado de Ferrero y Maffioli (2004), OECD (2004), Pietrobelli and Rabellotti (2004).

#### 4. Resumen del capítulo

El capítulo intenta, en una primera parte, establecer marcos de referencia y objetivos orientados a facilitar prioritizaciones y resoluciones de conflictos explicitados. A partir de esto, se desarrollan una serie de lineamientos, con aplicaciones para ilustrar sus implicaciones.

La inclusión de aspectos del territorio, del rol y funcionalidad urbano-rurales y regionales, en un entorno de planificación y políticas general es un eje en los objetivos. La densificación de relaciones territoriales horizontal y verticalmente son partes centrales en los objetivos de sistemas sustentables.

Como se discutió, el lineamiento o visión general del perfil deseado del desarrollo incluye el mejoramiento del tipo de articulación territorial provincial en el marco de mejoras en el desempeño socioeconómico. Esta visión general actúa como núcleo organizador. Esta etapa constitucional de la planificación se incluye un diagnóstico situacional.

El diagnóstico es clave para entender la naturaleza de las restricciones al desarrollo integral y de cada una de las partes. En principio, debe ser un proceso riguroso y continuo de evaluación de desempeño de manera de revisar permanentemente las interdependencia y relaciones causa-efecto más probables. Del diagnóstico surge la propuesta más técnica acerca de cómo tratar el

problema, y luego, evaluar los instrumentos y las capacidades reales de atenderlo de manera efectiva.

- Modo de relación macro y región.
- Entramados productivos territoriales y clusters regionales (incluyen las ideas de cadenas, vínculos horizontales y el valor agregado en origen).
- Relaciones rurales-urbanas y territorial jerarquizado.
- Reducción de riesgos sobre el sistema social, productivo y político (incluye desde temas ambientales hasta los de seguridad alimentaria local, esquemas periurbanos, etc.).
- Resolución sustentable de tensiones: orientación, competitividad, diversificación, tecnología y escala.
- Sustentabilidad fiscal, social, económica y ambiental.

El consenso acerca de que existe espacio para explotar el potencial productivo no utilizado, de mejorar su articulación y los procesos de acumulación subcentral, no garantiza que las intervenciones reviertan las características actuales.

La lección principal es que la orientación colectiva en distintas esferas debe modificarse. Los esfuerzos requeridos involucran distintos niveles sobre los cuales existe una estructura institucional de representación y decisión del nivel provincial. Las inercias del régimen y sus causas implican que lo más difícil será lograr la racionalidad colectiva que permita reorientar de hecho las decisiones y priorizaciones. En el próximo capítulo se aborda este nivel de reformas.

El centro en las fuerzas territoriales debe ser sostenido junto con ejes de valor, densidad, sustentabilidad, inclusión, articulación (espacial e institucional). Los aumentos de productividad y acumulación son centrales para generar patrones dinámicos. Y la mejora en la integración urbano-rural por segmentos orientados a la innovación y a la mejora de capacidades y accesos, son parte central de la estrategia propuesta.