

7

Proceso de política pública Demandas y capacidades

En este capítulo se aborda la discusión de cuáles son los aspectos de encuadre a tener en cuenta para poner en el centro de un debate político consistente sobre políticas de desarrollo regional.

La adopción de una postura consciente de *hacia dónde* se quiere ir en términos socioeconómicos constituye es uno de los prerrequisitos fundamentales de la planificación y del diseño de políticas para el desarrollo. A partir de esta postura, se deben definir una serie de elementos adicionales y complementarios entre sí¹, de forma de establecer un marco básico consistente para el diseño de políticas.

La definición de una visión estratégica y de objetivos de desarrollo, en muchos casos, se toma como el gran salto hacia la planificación. Sin dudas, como novedad, lo es. La capacidad colectiva para discutir y consensuar direcciones marca (el inicio) una forma de consciencia colectiva, al menos declarativa.

Muchos marcos normativos y experiencias de planificación se centran en la definición de enunciados difícilmente discutibles. ¿Quién se puede oponer a un desarrollo equitativo y armónico? ¿A la mejora en la calidad de vida (de todos)? ¿A la reducción (o eliminación) de la pobreza o de la mortalidad infantil? Tampoco a enunciados más específicos: valor agregado en origen, empleos de calidad, ambiente sustentable, y así sucesivamente. ¿Cuál es el problema en este tipo de planteos? No hay resolución de conflictos, ni esfuerzos de consistencia en múltiples niveles.

Las visiones y objetivos generales no son suficientes y muchas veces pueden ser irrelevantes o contraproducentes. Irrelevantes en el sentido de que el diseño posterior no es adecuado o directamente no se persigue de hecho. Contraproducentes porque en muchos casos la enunciación busca mecanismos rápidos, de bajo costo y alta visibilidad, sin tener una adecuada comprensión de los fenómenos y de las capacidades para abordarlos.

La relación entre políticas y objetivos es muchas veces compleja, por lo que requiere un trabajo específico de profundización, evaluación y retroalimentación continuas. En algunos casos, el conjunto de políticas definido no funciona adecuadamente, o fueron omitidos aspectos complementarios relevantes. También ocurre que la misma definición

¹ La noción de complementariedad no es accesoria en las distintas problemáticas de desarrollo. Implica que, si dos aspectos son complementarios, la debilidad o sub-provisión de uno condiciona la eficacia y el funcionamiento del otro.

de objetivos o metas deja más dudas que certezas cuando se intenta avanzar a la etapa de diseño e implementación de políticas.²

Para empezar, así como la definición de objetivos es importante, más lo es la conciencia del punto de partida. Sin los dos, la dirección queda indefinida: ¿desde donde salimos? La frase “no hay viento favorable para quien no sabe dónde ir”, es muy válida, pero presupone una absoluta autoconciencia de donde se está, en qué condiciones y con qué restricciones. Este es el espacio ocupado por las fases de diagnóstico. En estas, la comprensión de un sistema complejo es en sí un objetivo que requiere esfuerzos consistentes y profesionalizados, a lo largo del tiempo. Es una tarea en la que la región y, en particular, el sistema de conocimiento, tiene mucho por hacer. Un diagnóstico no es sólo una descripción de hechos y realidades. Involucra hacer explícitas teorías sobre causalidades (con esfuerzos persistentes de validación empírica).

Muchos intentos de desarrollismo se agotaron en la definición de objetivos. Las instancias posteriores, recurrían nuevamente a los objetivos. No se puede afectar la realidad en la dirección deseada, fijada por los objetivos, enunciando objetivos. La relación causal (hipotética), implica tener una idea de mapeos, y traza una línea de búsqueda de consistencias entre medios-fines.

Parte de los diagnósticos incluye determinar la capacidad del Estado para reconocer problemas, intentar actuar consistentemente para resolverlos, y aprender sobre el grado de efectividad de las intervenciones para mejorarlas. Las restricciones de capacidades operan a lo largo de todo el proceso, incluyendo los espacios fiscales y su estabilidad. El Esquema 7.1 presenta un resumen de los componentes básicos del proceso de políticas públicas. En cada uno operan restricciones y actores específicos, con incentivos, intereses y capacidades diversas.

Esquema 7.1. Relaciones básicas en políticas de desarrollo



Un punto central en este análisis es que la economía regional está inserta en un espacio federal con características específicas. Dentro de ellas está la dificultad para generar consensos de hecho en la formulación de estrategias agregadas. Los sesgos ideológicos³, la influencia de sectores con intereses específicos, los ámbitos de negociación política, los espacios intergubernamentales, entre otros, determinan una

² Han existido experiencias variadas de políticas de desarrollo productivo, por ejemplo, de pequeños productores que no han tenido los resultados esperados. Esto se ha debido a distintas razones, pero una de ellas aproximación incompleta, las debilidades en los esquemas de diagnósticos, capacidades o estructuras territoriales de intervención, de diseños de políticas consistentes, son sólo algunas de las causas de las fallas de intervención.

³ Los sesgos ideológicos son diagnósticos simplificados—diagnósticos con errores sistemáticos. Por ejemplo, la creencia de que las tarifas de los servicios públicos deben reflejar la libre oferta y demanda en estructuras concentradas, es un error conceptual brutal. Lo mismo la creencia de que su fijación pueda realizarse desde un sector público omnipresente, capaz de no afectar patrones dinámicos de sustentabilidad parcial y general, y no sucumbir a mecanismos de captura o de incentivos electorales. Lo mismo ocurre en otras dimensiones de políticas como el tratamiento de la pobreza, las dicotomías urbano-rurales, la apertura externa y el “vivir con lo nuestro”.

inestabilidad y desorientación del régimen agregado en la definición de caminos estructurantes. A esta incapacidad se suma las dificultades de agregación consistente, que llevan a sensaciones de inestabilidad y necesidades de cambios recurrentes. La “sociedad argentina” fracasa en definir pilares estables para la sustentabilidad de un país de renta media.

En este capítulo se analizan estos problemas con énfasis en la interacción entre la demanda de políticas, y los procesos y capacidades de hecho en atenderlas. En cuanto a la demanda, se da un espacio relevante al Consejo Económico y Social, por su relevancia institucional formal y su rol potencial para corregir sesgos del régimen. En particular, se toma como disparador los procesos formales de relevamiento de demandas para intentar detectar patrones y sesgos de representación y orientación institucional.

A pesar del enorme potencial, la efectividad del CONES debe replantearse. Se advierte sobre los propios sesgos de la institución y las dificultades para revertirlos. Una agenda de desarrollo debe promover el desarrollo de capacidades y sensibilidades sobre problemáticas territoriales. Esto incluye muchos desafíos.

1. Procesos de política pública

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. [Rufián \(1993\)](#), citado en [Lira \(2006\)](#), argumenta que “Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación...”. Más adelante agrega que el período histórico durante el cual se inició el proceso de institucionalización de la planificación en la región, los años cincuenta y sesenta, “determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo...”. Esta categoría institucional no se abandonó en lo formal, ni en la peor crisis de los modelos de intervención estatal, aunque si fue abandonada en los hechos.

Tanto a nivel nacional como subnacional, la consistencia de los objetivos declamados, los esfuerzos de planificación y las priorizaciones y atributos de hecho en las políticas han dejado dudas. Más importante aún, los desempeños no han sido los esperados. Detrás se encierran elementos claves que ponen alertas acerca de la viabilidad y efectividad de los procesos de intervención pública, en general. Corresponde una breve referencia a alguno de ellos.

- *Debilidades de los diagnósticos y capacidades de intervención.* Incluso suponiendo que los procesos políticos generan los consensos y la voluntad estable y consistente de modificar el curso espontáneo de desempeños, ¿entiende la complejidad del sistema territorial como para identificar políticas efectivas? ¿tiene la capacidad (presupuestaria, técnica, territorial) como para implementarlas? ¿se preocupa por desarrollar esas capacidades? La cuestión es algo perversa. Se requieren capacidades para intervenir efectivamente, y la desconfianza en

capacidades hace que se descrea de los sistemas técnicos, y no se invierta lo suficiente en su desarrollo. Hablar de los problemas del mundo sin hablar de soluciones factibles nos lleva más a la parálisis (o al desinterés) que al progreso. El conocimiento de los sistemas es en sí un proceso demandante que requiere esfuerzos permanentes dentro de las áreas técnicas y científicas aplicadas. La descripción de la realidad y un eventual acuerdo (incluso genuino) sobre objetivos no garantiza una intervención adecuada. La posibilidad de afectar un sistema en la dirección deseada, implica un control de la relación entre instrumentos y resultados que presupone una relación causa-efecto, absolutamente controlable y explotable. Los fracasos con programas que cuentan con presupuesto, tienen el atributo común de poner dudas sobre la efectividad de las políticas públicas en términos de los marcos tradicionales.



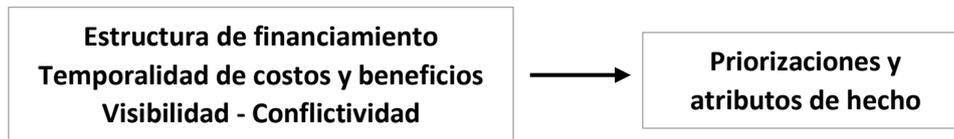
¿Qué capacidad tiene un Estado determinado para entender y modificar el curso espontáneo de desempeños? ¿Qué implicancias tiene utilizar recursos que tienen usos alternativos, en función de objetivos a partir de preconcepciones, ideologías o presiones de grupos? De la justificación dogmática de la necesidad y tipo de intervención, se pasa a la fundamentación de la no intervención por “inoperancia e ineficiencia” del sector público.

- *Estabilidad de consensos y capacidad de influencia efectiva.* Muchas prescripciones técnicas, más allá de la apreciación sobre su conveniencia, no sobreviven el proceso político que termina generando las políticas efectivamente llevadas adelante. Las políticas se producen atravesando procesos políticos con distintas etapas. Se observa un patrón determinado que resulta de la resolución de conflictos de intereses. Las reglas y los poderes de hecho afectan la influencia efectiva, su ponderación real en las definiciones a través de arenas muchas veces informales, más allá de las declamaciones. Abrir la caja negra del gobierno y los procesos de políticas públicas, entender las interacciones entre actores públicos, organizaciones y grupos de interés, los incentivos establecidos por marcos partidarios, gremiales, y electorales, es crucial para entender sesgos y fuerzas que afectan la orientación real de las políticas y las prioridades de hecho. Esto vale tanto para programas específicos, como para las orientaciones generales de empleo público, tipo de intervención y/o del interés involucrado.



No todos los grupos tienen igual peso en la toma de decisiones, más allá de lo escrito en papel. ¿Cuáles son los grupos mejor organizados y con mayor poder de influencia en el ámbito provincial? ¿Cuáles son las arenas y mecanismos a través de los cuales materializan esa influencia? ¿Cuáles son los grupos que, aunque no organizados, pasan a ser atractivos políticamente, por consideraciones variadas, por ejemplo, electorales? ¿Cómo se alinean/alejan los grupos con mayor influencia, con el interés general o los objetivos del desarrollo? Son preguntas centrales, dado que determinan asignación presupuestaria y orientaciones de hecho de las políticas y capacidades públicas de intervención.

- *El cálculo político.* Las decisiones políticas se basan directa o indirectamente en un cálculo de costos y beneficios individual en función de carreras e incentivos partidarios-electorales. Pero la percepción de costos y beneficios políticos se aleja con intensidad variable de los orientados al desarrollo social. En general, cualquier grupo que intenta obtener una política que los beneficie, no internaliza adecuadamente el costo social y la pérdida de usos alternativos de esos fondos. Por lo que todos los grupos tienden a sobre demandar más gastos en su beneficio, especialmente cuando pagan solo una parte (o nada) de ellos.⁴



Más en general, las consideraciones de diseño que fortalecen o debilitan la eficiencia de la toma de decisiones públicas debe estar en el centro de las evaluaciones de desempeño y de orientaciones. La forma de organización y financiación general del sector público provincial tiende a despegar la decisión de financiamiento de la intervención. Esto genera sesgos, como fue discutido en el capítulo 3, como agravante en el marco federal argentino (debilidad en la correspondencia de decisiones entre gastos e ingresos).

- *Otras dimensiones.* Uno, por ejemplo, se refiere a la capacidad del sistema político de lograr acuerdos agregados e internalizarlos en procesos consistentes y estables. Otro, relacionado, a la sostenibilidad de las intervenciones y percepciones de los actores involucrados.

Esos ejemplos tienen en común las dificultades para establecer marcos previsibles y procesos que profundicen capacidades y efectos en el tiempo. Las debilidades pueden venir por el tipo de financiamiento del programa, o la incapacidad política para resolver problemas de demandas en forma consistente en el tiempo. La insuficiencia o percepción de inestabilidad de financiamiento y reglas claras de objetivos-evaluación en el tiempo implican no solo procesos de políticas incompletos (su duración es insuficiente para lograr efectos deseados, hasta ejecuciones parciales); también los actores que participan, tienen motivaciones, intereses y percepciones sobre el programa que pueden resultar contraproducentes en esfuerzos y orientación efectiva.

1.1. Estructuración de demandas de políticas. Riesgos y oportunidades

La demanda de políticas públicas es central en determinar la orientación del proceso de política pública, incluso de la planificación estratégica. Pero presenta riesgos igualmente importantes.

Los esquemas participativos en sus distintas versiones, dan relevancia al canal de

⁴ Para una introducción puede verse [Johnsen y otros, 1981](#), por ejemplo. El caso de los problemas de recursos o bienes comunes (no privados) tiene muchas aplicaciones en presupuestación y otras, como aspectos de sobre explotación ambiental (pesca, deforestación, contaminación del aire, napas, entre tantas). Apropiarse en forma privada y diluir los costos en el colectivo está en el centro de los problemas de interacción social.

abajo-hacia-arriba (bottom-up).⁵ Las terminologías abundan, así como sus variantes conceptuales. El empoderamiento, por ejemplo, hace referencia a la apropiación de la política por los beneficiarios, bajo el convencimiento de que este es el camino de mejorar la eficacia y oportunidad territorial de la intervención. Como contracara, las demandas pueden presentar los sesgos discutidos anteriormente; por ejemplo, orientarse a intereses rentísticos de grupos de interés desalineadas con el bien común.

La organización de las demandas y el intento de influencia de intereses en la asignación de recursos públicos constituyen características del proceso de política pública bajo distintos regímenes políticos. El reconocimiento de esta realidad puede ayudar a canalizar estas demandas y orientarlas hacia objetivos de desarrollo.

Las instancias de democracia participativa y de organización social suponen un refuerzo de legitimación complementario sobre marcos institucionales con debilidades estructurales en instancias representativas y republicanas. Además, muchas veces los horizontes determinados por los ritmos político-partidarios y electorales, no son compatibles con los de discusión, resolución y plazos adecuados para el abordaje de problemas de desarrollo.

Las fórmulas participativas involucran instancias variadas en sus formas y efectividad. Las organizaciones que representan intereses socioeconómicos, cuando se involucran en instancias de consulta, diálogo o concertación, están desarrollando fórmulas de democracia participativa.

La búsqueda de mecanismos que apunten a mejoras en el desempeño institucional y en la orientación del sistema de políticas públicas constituye un desafío colectivo ineludible. Pero la conexión territorial y la posibilidad de trasladar consensos de grupos en información y demandas efectivas, ofrece oportunidades y amenazas.

Las organizaciones pueden estar viciadas en su representatividad, en su orientación, e incluso capturadas por individuos o por el propio poder político. Pueden ser utilizadas para contener o desviar demandas en instancias de participación superfluas. Otro riesgo es la utilización de instancias de participación para socializar pérdidas y estabilizar conflictos, como resortes políticos oportunos. Especialmente ante la incapacidad de respuestas o de resolver conflictos. También le caben los riesgos ya discutidos, derivados de problemas de representatividad, sensibilidad territorial, a nivel de grupo representado, y de fragmentación de los procesos de agregación, falta de internalización y demás problemas, a nivel de agregación de demandas.

Las instancias individuales/grupales, muchas veces, fracasan en internalizar problemas agregados, o en detectar tendencias prospectivas, o en reconocer sus propios sesgos en las demandas en conflicto con el desarrollo. La agregación y conciliación de demandas tampoco es una tarea fácil en estos espacios. El riesgo de caer en generalidades es tangible.

⁵ El enfoque tradicional era de arriba-hacia-abajo (top-down). Las políticas se definían a partir de lineamientos políticos centralizados que decían conocer lo que resultaba más apropiado a los objetivos establecidos. Se descontaba la capacidad para diseñar y para dar la mejor respuesta. La ventaja principal del esquema de arriba hacia abajo era la internalización de las interacciones entre todos los sectores y el desempeño agregado. No obstante, no tenían en cuenta las reacciones individuales en el territorio, la percepción del potencial beneficiario acerca de la oportunidad y relevancia de las políticas.

2. El proceso participativo en los Consejos Económicos y Sociales

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son instituciones de democracia participativa, formados por actores sociales, sectoriales y representantes de la sociedad civil organizada que participan en los asuntos públicos a través de procedimientos diversos de consulta o negociación. Cada CES es específico en términos de su composición y régimen jurídico. De manera general tanto en Europa como en América Latina, estos se presentan con grado variable de éxito, como alternativa para la consolidación de cohesión social y la construcción de consensos a través del diálogo participativo.

En 1945 la Carta de las Naciones Unidas estableció la creación del Consejo Económico y Social como uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas. A partir de antecedentes regionales europeos, fue constituido con el objetivo de promover el desarrollo como plataforma institucional de encuentro de representantes para alcanzar consensos y coordinar esfuerzos.⁶ La representación corporativa se fue afianzando en la Europa de posguerra, en un contexto de crecimiento y consolidación del Estado de bienestar—hoy en revisión. Desde entonces, algunos países han avanzado en la constitución de CES en distintos niveles de gobierno, intentando institucionalizar instancias de participación y concertación social.

En nuestro país los Consejos Económicos y Sociales comenzaron a generarse a nivel provincial y local de forma espontánea a partir del retorno de la democracia. La necesidad de construcción de espacios de encuentro entre las fuerzas sociales, económicas y políticas que permitan consensos sobre políticas de largo plazo con arraigo territorial, constituyeron una de las motivaciones sustanciales para su desarrollo. Esta expectativa tuvo grados variables de confirmación.

La importancia radica en la posibilidad de constituir instancias de participación de actores sociales de forma organizada, que analizan la realidad socioeconómica, y buscan puntos de contacto en función de su representatividad y vínculos con las realidades territoriales. A partir de ahí, la búsqueda de acuerdos con instancias de agregación consistente y sustentable de demandas, es un objetivo más demandante.

Las visiones positivas de los procesos participativos minimizan un hecho fundamental de la interacción social: la diversidad de intereses y la conflictividad entre estrategias, el peso de grupos no alineados con los objetivos estratégicos, las organizaciones y grupos sociales no representados.⁷ Tampoco se estructura en base a actores de partidos políticos y poderes fácticos, con mayor influencia en la generación de políticas públicas (en arenas formales e informales).

El discurso de la participación puede convertirse en un maquillaje, que trata de legitimar la parcialidad de la actuación pública mediante la búsqueda de la adhesión de la ciudadanía o grupos a los proyectos políticos más que a estructuras programáticas

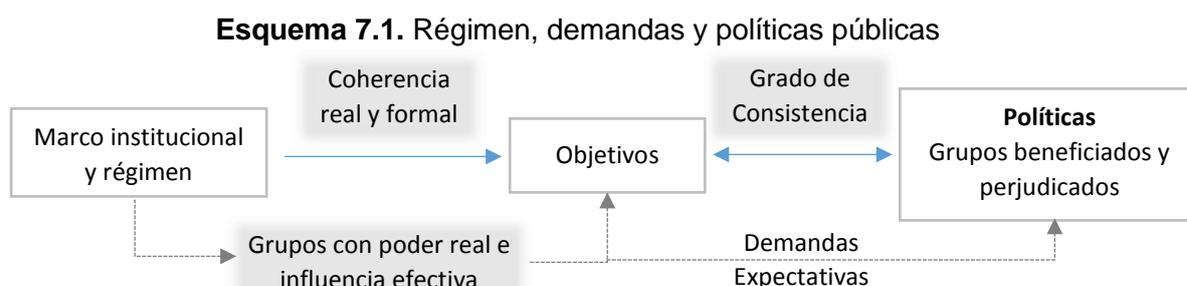
⁶ Aunque su origen puede rastrearse hasta los gremios medievales, el corporativismo moderno surgió en Europa a fines del siglo XIX y cobró impulso con las dos guerras mundiales, ante la necesidad de consensuar pactos de convivencia y criterios de resolución de conflictos internos, que fortalezcan y cohesionen ante amenazas externas.

⁷ Son muchos los colectivos sociales y sectoriales afectados por la planificación y marginados de la toma de decisiones y de su gestión—aunque sea por omisión. Muchos grupos ni siquiera están organizados ni cuentan con una estructura de representación, por lo que no encuentran espacio en la negociación.

consistentes con la planificación. Por otro lado, también puede constituirse como un esquema desvinculado del poder y las consideraciones de factibilidad reales, resultando en un ejercicio muy positivo desde lo institucional formal y desde el intercambio de información, pero con poca injerencia real, al menos directa e inmediata.

La definición de una visión estratégica de desarrollo se toma como el gran salto hacia la planificación. Sin dudas, como novedad, lo es. La capacidad colectiva para fijar objetivos y consensuar líneas de orientación social es importante, pero todavía es relativamente menos demandante en términos de conflictividad. Muchas veces la fijación de objetivos juega el rol de paliar conflictos. Al no discutir globalmente sus implicancias, tienden a quedar aislados del proceso general de política subsiguiente donde la capacidad de influencia real es más heterogénea, las instancias más informales. Esta disociación se vuelve en contra no solo en el sentido de deslegitimar las políticas llevadas adelante, sino también en desacreditar las instancias colectivas de diálogo.

Las instancias de tipo CES no pueden negar estos riesgos, ni desvincularse de las estructuras y restricciones del régimen—incluido el régimen político y de políticas públicas. De lo contrario, la brecha entre declamaciones y realidades es demasiado grande (Esquema 7.1).



Fuente: Elaboración propia en base a Ferrero (2001), ILPES (2006) y Banco Mundial (2017).

2.1. Los entornos institucionales y las formas de participación

La experiencia europea ha demostrado que la representación corporativa es compatible con la democracia representativa y que, bien gobernada, puede ayudar a complementarla y fortalecerla. Pero en América Latina las cosas son más difíciles. El primer problema es la debilidad organizativa de las entidades que se sientan a la mesa, afectadas por la fragmentación y la heterogeneidad inherentes a territorios y realidades socioeconómicas segmentadas y asimétricas. Esto se da incluso en un mismo sector debilitando la posibilidad de coordinar actores en demandas más o menos unificadas. Por ejemplo, [Dossi y Lissin \(2011\)](#) establecen que esta heterogeneidad estructural se refleja en la debilidad organizativa de las entidades empresariales y sindicales y en la dificultad para expresar los intereses de quienes supuestamente deberían representar. En el Chaco estos aspectos son tangibles.

Además, a diferencia de la experiencia europea, en América Latina no se trata de gestionar o perfeccionar un modelo de desarrollo en funcionamiento, alrededor del cual existe un razonable consenso, sino de crearlo. Más aún, cuando la percepción de durabilidad y estabilidad de los marcos referenciales nacionales continúan siendo débiles. Los actores están insertos y provienen de esa realidad.

Quizá la mayor dificultad para crear una mesa de diálogo efectiva esté en el paquete (representatividad + autonomía del poder político). Generalmente, los sectores más organizados tienden a ser tradicionales, o grupos beneficiarios de esquemas rentísticos, con prácticas y orientaciones más arraigadas. Hay otros sectores cuya representación es difícil de lograr, por ejemplo, por dispersión o informalidad. Estas características afectan la representatividad y orientación agregada del proceso de demandas. El punto relevante es quienes se sientan en la mesa y cómo se definen los consensos.

Una vez definida la instancia el problema pasa en la inserción institucional de las demandas. La efectividad con la que las demandas consensuadas son escuchadas y atendidas, afecta el atractivo de la organización, y el tipo de interés que genera a nivel territorial. Sea de las bases genuinas, o de intereses rentísticos que intentan capturarla.

Resumiendo, la realidad local sugiere moderar expectativas y explorar alternativas que permitan dar cuenta de la heterogeneidad, la fragmentación y la exclusión que caracterizan a nuestra sociedad. También de diseñar instancias institucionales o de participación específicos que permitan dar mayor efectividad sobre los consensos alcanzados, cuyos atributos centrales sean su orientación al bien común y al desarrollo territorial. Por último, un elemento crítico es diseñar mecanismos efectivos de influencia (agendas vinculantes, representación en espacios específicos relevantes, etc.), de forma que el costo de participar individual y grupal tenga sentido.

2.2. El Consejo Económico y Social del Chaco

El Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco (CONES) es un órgano constitucional de planificación estratégica, de carácter público no estatal, creado por Ley 5081 del año 2002. En el Capítulo IV de la primera sección de la Constitución Provincial bajo el título de Economía, se establece el encuadre general. Incluye, en primer lugar, lineamientos generales como la promoción de la actividad productiva privada y a la generación de empleo, la estimulación del ahorro y la inversión, una distribución equitativa de la riqueza y con miras a una sociedad inclusiva, entre otros.⁸

La Constitución Provincial otorga al Consejo Económico y Social un rol relevante en el proceso de aprendizaje, generación y corrección de políticas públicas:

Promoción productiva

Artículo 45. La Provincia creará los institutos y arbitrará los medios necesarios, con intervención de representantes del Estado, entidades cooperativas, asociaciones de productores, de profesionales, de trabajadores agropecuarios, forestales y de actividades vinculadas, de organizaciones empresarias y de crédito, para la defensa efectiva de la producción; la distribución de la tierra pública; el aprovechamiento racional de la riqueza forestal; la eliminación de la explotación monopolizada de los productores e intermediarios; la radicación regional del proceso industrial y la comercialización de la producción en beneficio de los productores y de los consumidores.

⁸ Por ejemplo, en el Artículo 39 establece que “La actividad económica de la Provincia está al servicio del hombre. El Estado promoverá la iniciativa privada y la armonizará con los derechos de la comunidad, sobre la base de la distribución equitativa de la riqueza y de la solidaridad social. La ley dispondrá los controles necesarios para el cumplimiento de estos objetivos.” Estos mandatos son muy exigentes.

La ley creará el Consejo Económico y Social y determinará su composición y funcionamiento. La Provincia promoverá toda iniciativa privada generadora de empleo, estimulará el ahorro, la inversión, y reprimirá la usura.

La Ley Provincial 5.081 de creación del Consejo Económico y Social (CONES) fue sancionada en el año 2002. Se debe notar los casi ocho años transcurridos entre su inclusión en la reforma constitucional de 1994, y la sanción de su ley de creación. Esta última se da en un contexto de profunda crisis socioeconómica de alcance nacional con profundización marcada en el ámbito de la región Nordeste y, en particular, de la provincia del Chaco.

El CONES tiene como misión ser un espacio de generación de consensos, de políticas a largo plazo que contribuyan al desarrollo de la provincia. Se establece que debe plasmarse regularmente en la formulación de un plan estratégico para el desarrollo económico y social de la provincia. Pero es silencioso con respecto a la relación de ese plan con los procesos de hecho de implementación y evaluación de cumplimiento.

El Organismo también tiene asignado el rol de actuar como un órgano de consulta y asesoramiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sea desde un punto de vista de las necesidades de los sectores que lo componen como desde el sustento técnico, a través de la elaboración de estudios, dictámenes e informes referidos a intereses económicos y sociales, que den sustento en la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Aquí nuevamente, varios vacíos. El soporte técnico requiere desarrollo de capacidades que, por ley debería estar financiado con recursos afectados. Sin embargo, la vulnerabilidad institucional y la incapacidad presupuestaria han sido constantes en la atrofia de capacidades independientes, de manera muchas veces intencional. El desacuerdo es costoso, sancionado de hecho, y las conductas observadas son más bien pasivas.

De acuerdo a su ley de creación, el CONES está integrado por representantes del sector productivo y empresarial, de los trabajadores, de los profesionales, de las universidades nacionales, de los institutos tecnológicos, del sector financiero público, del poder legislativo nacional y provincial y de los poderes ejecutivos provincial y municipales.

El CONES está conformado por un Plenario de miembros titulares y suplentes y un Comité Ejecutivo. En cuanto al primero, el artículo 5 de la ley de creación establece taxativamente los miembros, pero delega en el CONES la facultad para modificarlos con la excepción de su inciso A) Ministerio de Producción y la Secretaría de Planeamiento y Evaluación de Resultados, actual Ministerio de Planificación. Los miembros restantes pueden consultarse en el sitio web de la institución. El Comité Ejecutivo se conforma a efectos de gestión y funcionamiento del organismo. Está integrado a su vez por representantes elegidos en plenario.

- **Instancias de articulación federal**

Desde inicios del milenio, se inició una interacción espontánea entre consejos reconociendo la interdependencia del nivel nacional y regional con los niveles provinciales y locales. El reconocimiento de los aportes de los consejos en sus respectivos ámbitos de actuación y la necesidad de lograr una instancia análoga a nivel federal, fueron los puntos iniciales de coincidencias en las distintas iniciativas.

En noviembre de 2014, se realizó el Primer Encuentro de Consejos Económicos y Sociales de la Argentina en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En diciembre de 2014, los representantes de los consejos de las provincias de Chaco, Ciudad Autónoma

de Buenos Aires, Corrientes, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, firmaron un Acta Compromiso resolviendo constituir el Consejo Federal Económico y Social (COFES) con integración efectiva el día 25 de febrero de 2015. A partir de entonces, se inició un proceso gradual de construcción de agendas específicas de trabajo en dos dimensiones: fortalecimiento institucional del COFES, y desarrollo de trabajos y proyectos sobre problemáticas comunes a los consejos miembro.

En la dimensión institucional, un objetivo fue la promoción de la constitución y/o integración al COFES de consejos económicos y sociales en provincias y municipios de todo el territorio nacional. A nivel provincial, se sumaron los consejos de Entre Ríos y La Rioja, y a nivel municipal, los de Río Cuarto (Córdoba) y Rosario (Santa Fe). La difusión y ampliación se sigue produciendo hasta la actualidad. Además de reuniones periódicas, en octubre de 2016, el COFES tuvo espacios relevantes en la Cumbre de Política Públicas realizada en la Ciudad de Salta; un espacio análogo de participación se dio en el Foro Regional de Desarrollo Económico realizada en noviembre de 2017 en la Ciudad de Resistencia, Chaco.

A partir de estas bases, el Consejo Federal Económico y Social (COFES) buscó detectar y elaborar propuestas concretas en instancias federales, cuyo atributo distintivo sea el consenso de distintos sectores de la sociedad civil sobre todo el territorio nacional. Siempre con el objetivo de visibilizar problemáticas comunes y generar políticas públicas de largo plazo que mejoren la calidad de vida de quienes habitan la República Argentina. El aporte diferencial es el abordaje federal, multinivel y multisectorial de las problemáticas.

- **Experiencias a nivel provincial**

A partir del año 2004 se inició el trabajo y producciones con apoyo en la Unidad Técnica y las instituciones parte. El primer trabajo en este sentido, “Bases para el Plan Estratégico de la Provincia del Chaco”. Este planteaba cinco objetivos estratégicos, en sintonía con los objetivos previstos en la ley de creación: *alcanzar desarrollo agroindustrial, contar con un sistema educativo de calidad, tender a un sistema socioeconómico equitativo, contar con un Estado eficiente y ser reconocido por la calidad de sus Instituciones políticas*. Los objetivos continuaban siendo parte de enunciados y descripciones generales de realidades y voluntades.

Desde entonces se han venido publicando regularmente Informes de coyuntura sectoriales, y documentos técnicos para la elaboración de diagnósticos sectoriales, de cadenas, y organizacionales. En el 2007 se publica el Informe Económico y Social de la Provincia del Chaco. Este presenta un diagnóstico general, descriptivo, sugiriendo áreas de trabajo y posibles soluciones. Las áreas abordadas fueron el Sector Industrial, Sector Algodonero, el Sector Forestal, el Sector ganadero, Educación, Salud, e Instituciones y Gobierno provincial.

Siguieron diversos aportes, como el esfuerzo crucial (no tan visible) de contribuir a la formación de bases de datos. Estas se utilizan directamente para mejorar diagnósticos y en la elaboración de documentos. Esto favorece el desarrollo de marcos de cooperación e interacción “blandos” con vínculos e intercambios a través de distintas instancias. Algunos de ellos son las mesas sectoriales o temáticas (ver más abajo), convenios de cooperación, asistencia técnica e intercambio con entidades regionales, convocatoria a concursos con entidades académicas para pasantías, premios por desempeño académico o por trabajos de investigación.

- **Roles de consenso y planificación. Implicancias y desafíos**

El CONES ha ocupado espacios importantes, pero no es ajeno al ambiente institucional en el que se desenvuelve. Tiene mandatos muy exigentes y, sin dudas, las organizaciones han venido realizando un gran esfuerzo para intentar llevarlos adelante. En particular, las personas que representan a las organizaciones parte. Las frustraciones y marcos inestables de financiación, interacción, los intentos por subordinar/disciplinar, han provocado que los esfuerzos no se canalicen de manera efectiva.

Los dobles roles requeridos, de consenso y planificación, se han puesto en práctica de forma permanente. En las reuniones periódicas, se discuten orientaciones y problemas que intentan ser trasladados al aparato de políticas públicas y al resto de las organizaciones parte. También, se han realizado experiencias de estructuración de demandas por etapas, como la conformación de mesas de trabajo temáticas y la experiencia de trabajos en comisiones.⁹

En los distintos trabajos se encuentran metodologías variadas en términos de pesos de arriba-hacia-abajo y de abajo-hacia arriba. En particular, los segundos no contemplan adecuadamente los conflictos y viabilidades agregadas, ni tampoco los niveles de restricciones que están operando, muchas de ellas por fuera del control individual, sectorial e inclusive del nivel jurisdiccional al cual se canalizan las demandas. Las articulaciones intersectoriales, de cadenas, con otras instituciones, los problemas de compatibilización y agregación, la factibilidad de implementación, generalmente no son incorporadas en instancias de participación descentralizadas. La ausencia de “feedbacks” y avances, generan demandas recurrentes que terminan en frustraciones y debilitamiento de los canales de participación.

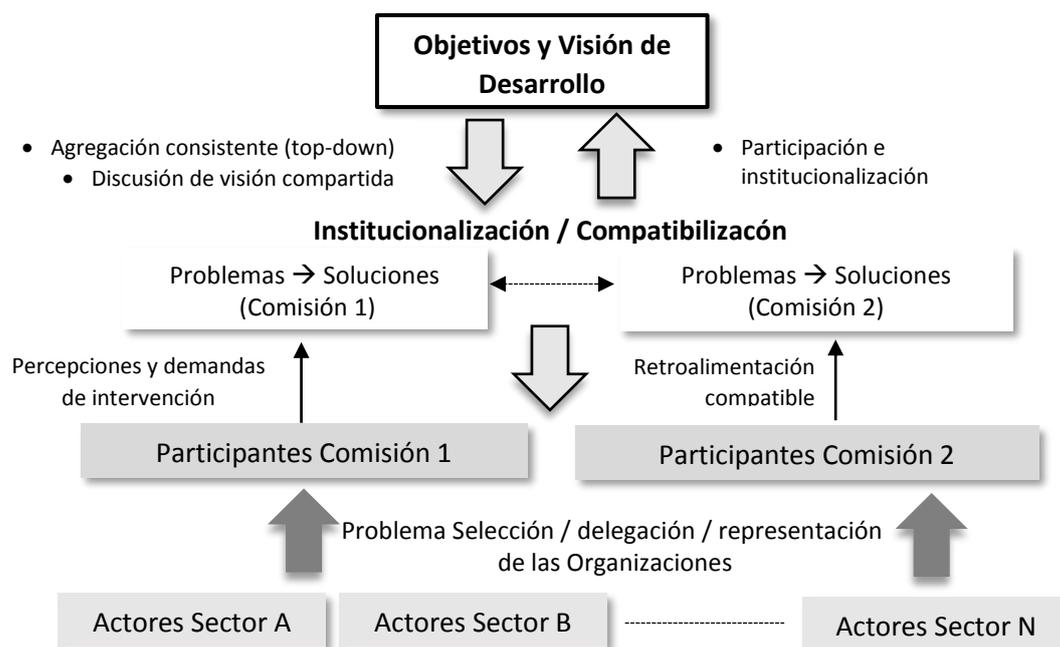
Los roles asignados se han desempeñado con esfuerzo. Sin embargo, más allá de los detallados marcos legales, lo cierto es que las demandas del CONES no tienen carácter vinculante y su financiamiento depende del sector público. Este concentra mucho poder en el régimen regional. Además, existen dificultades internas para generar propuestas viables. Dadas las asimetrías entre organizaciones, en tamaño/peso y representatividad, el CONES puede ser resorte para pasar intereses específicos por generales.

En perspectiva, la estructuración de participación-consenso ofrece instancias que podrían permitir un mejor alineamiento de la participación con el bien común o los intereses más generales. Esto es así siempre que el proceso de gobierno esté bien estructurado, tanto en los marcos de discusión internos que aseguren consistencia de la demanda como en la interacción posterior con el sector público y los resortes de canalización efectivas.

En el esquema 7.2 se ilustra un potencial sistema que fortalece la territorialidad a través del canal de abajo-hacia-arriba. Pero conteniendo espacios de discusión centralizada en función de objetivos generales, por un lado, y que compatibilicen y prioricen conflictos. La coherencia hacia abajo sobreviene de la internalización de restricciones, de resolución de los conflictos y prioridades en función de consenso. La construcción de un marco de desagregación-agregación consistente, puede ser parte de un trabajo permanente del Consejo Económico y Social.

⁹ Los documentos producto de estas y otras experiencias relacionadas se encuentran disponibles en el sitio de la institución.

Esquema 7.2. Hacia una agregación consistente del marco de comisiones. Alcances



Fuente. Elaboración propia.

• ¿Quién gobierna el CONES? Reducir conflictividad o construir caminos al desarrollo

En contextos de crisis surgen presiones sobre el CONES. Unas provenientes de grupos beneficiados por el régimen rentístico en contracción, y otras promoviendo un mayor control del Poder Ejecutivo de turno para evitar voces disonantes. Ambas son presiones inerciales del régimen, y no son casuales. La presión por alinear discursos con el Poder Ejecutivo termina por desnaturalizar la norma de creación, que priorizó la participación institucional de los poderes, incluso del Ejecutivo, que mantiene la Vice-Presidencia Primera. En el caso de la provincia de Santa Fe, el Consejo opera como un ministerio público. Es una alternativa con sus propios riesgos de aumentar sesgos existentes, y burocratizar la institución, en nuestra región. Sin dudas debe revisarse el gobierno del CONES, pero debe ser mirado como un instrumento potencial para reducir las restricciones y sesgos institucionales.

3. La organización de la demanda en el CONES. Una revisión

En esta sección, se toma el caso del Trabajo de Comisiones que permitió ejercitar el mecanismo de relevamientos como ventaja diferencial territorial multi-institucional del CONES. El proceso es revalorizado, pero marcando los espacios de mejora. También se marca la débil influencia efectiva sobre las políticas públicas posterior, para que sirva de aprendizaje.

En el año 2012, se buscó estructurar el mecanismo de planificación estratégica y generación de consensos a partir de visiones de representantes sectoriales en el ámbito

de Comisiones de Trabajo. Parte de este proceso fue estimulado por la experiencia de participación-planificación estructurada del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2, 2010-2012) promovido por el Poder Ejecutivo Nacional, pero con bases metodológicas de participación de abajo-hacia-arriba, con agregaciones parciales por organizaciones y niveles de gobierno.

Las Comisiones de Trabajo podían ser mesas sectoriales, de cadenas productivas o temáticas. Se constituían como espacio de discusión focalizado, en pos de la construcción de consensos desde un ámbito acotado, a través de visiones de representantes de organizaciones participantes.

En 2013 se concluyó el proceso de relevamiento de problemáticas y propuestas como proceso participativo estructurado a partir de nueve Comisiones de Trabajo. La intención de fortalecer el canal de *abajo hacia arriba* (bottom-up), para relevar información sobre necesidades y autodiagnósticos. Estuvo concentrado en la descripción de problemas-causas, y propuestas de solución, desde una visión de los actores participantes en cada comisión (metodologías de árbol de problemas; nudos críticos; árbol de soluciones, etc.). Las comisiones estuvieron definidas en base a la configuración de organizaciones vinculadas al CONES.

Necesariamente las percepciones de los grupos son parciales, y omiten aspectos relevantes. Esto sea por sesgos de representación, de estructuración de comisiones, de retroalimentación vertical-horizontal, entre otros. Además, está ausente un proceso de agregación consistente tanto de su viabilidad como de los efectos de las demandas sobre otros componentes. Por ejemplo, un “precio alto” para un grupo, implica la externalidad negativa (vertical) de aumentos de costos sobre el potencial comprador. Así, otras formas de dificultades de internalización de beneficios y costos sociales proliferan.

La intención aquí es marcar el enorme potencial del proceso, encuadrado en un marco más general, tanto en el diagnóstico como en los lineamientos, que aseguren una mayor consistencia y un proceso de retroalimentación no esporádico o forzado, pero más estable y permanente. Detectar el grado de transversalidad de los problemas-soluciones, es deseable para el diseño de intervenciones con mayor empuje, mayor justificación técnica (potencial), y mayor grado de viabilidad, a priori. Las demandas más específicas merecen un análisis diferenciado en términos de riesgos de intervención, motivaciones y beneficiarios, y grado de articulación con las estrategias a priorizar. En el próximo capítulo se toman parte de estas demandas para integrarlas a elementos de diagnóstico y tecnicismos sobre la justificación de intervención.

3.1. Estructuración de demandas en CONES

En esta parte se analiza el relevamiento de demandas en función de los objetivos perseguidos por la institución. Si bien el ejercicio hace hincapié en las Comisiones, también se nutre de otras formas y experiencias utilizadas en la institución como mesas temáticas, foros, reuniones plenarios y de comité. Se aleja de la enunciación de problemas y de voluntarismos, releando las percepciones y sesgos de los procesos para mejorar la calidad de demandas en función a los fines perseguidos por CONES.

El lineamiento o visión general del perfil deseado del desarrollo incluye el mejoramiento de la competitividad y de la sustentabilidad socioeconómica regional. Para ello, un rol central lo ocupa el territorio con objetivos de mejoras en el tipo de articulación, las relaciones riesgo-rentabilidad, productividad-valor, distribución y densificación territorial provincial. Complementariamente, se persiguen objetivos de absorción y reducción de vulnerabilidades agregadas y sectoriales. Estos conceptos son profundizados en el siguiente capítulo, dado que tienen profundas implicancias en la resolución de conflictos y priorizaciones. Aquí actúan como núcleo organizador para la discusión de percepciones.

Mejorar los procesos de aprendizaje social, de aumentos de productividad, de capitalización e innovación, por un lado, y los patrones de distribución—personal, territorial y sectorial--, a nivel provincial requieren ser confrontados con las percepciones de las organizaciones. De esta síntesis, se intenta bajar a espacios específicos y técnicos de diseño de políticas y programas en lo que queda del trabajo.

- **Composición y alcances de las comisiones**

El trabajo de comisiones se estructura a partir de percepciones individuales de los integrantes que son intercambiadas con los demás miembros de la comisión. En algunas instancias, los integrantes participaban en reuniones ampliadas, sea con miembros de otras comisiones o con invitados ocasionales. Las comisiones no tuvieron siempre los mismos participantes.

Por su tipo de composición o el énfasis de hecho dado a las problemáticas, las comisiones se comportaron más como mesas sectoriales o de actividades, que de cadenas de valor o complejos territoriales socio-productivos. Es importante destacar su estructura, dado que tendrán sesgos hacia demandas que pueden estar en conflicto con el desarrollo de un eslabón, de la cadena, de sectores no representados y hasta del territorio.

Las propuestas resultantes de las comisiones son clasificadas en grupos buscando detectar aspectos comunes a sectores, y explicitando sesgos de acuerdo las estructuras de participación y representación. Se clasifican en cinco grupos: i) tecnología, ii) recursos humanos, iii) financiamiento y riesgo, iv) mercados y organización territorial, v) instituciones y regulaciones.

La mayor parte de los planteos agrupados en una categoría presenta interdependencias con otras. Por ejemplo, la necesidad de maquinarias está asociada a problemas de financiamiento y de capacitación y asistencia técnica. Esto resalta su carácter interdependiente y complementariedad. Abordar una problemática sin las demás puede resultar en resultados magros y hasta negativos, desde el punto de vista de los esfuerzos puestos en el programa y de los usos alternativos.

Se recuerda que las restricciones del régimen regional involucran debilidades sobre los procesos de acumulación productivos orientados a los objetivos de desarrollo. Se advierte que por consideraciones de espacio no se profundiza en todas las dimensiones. Por esta razón y para evitar sesgos, se intenta detalles por cadena o actividad. En los capítulos siguientes se realizan referencias específicas a problemáticas y relaciones entre percepciones y propuestas.

3.2. Grupos de demandas

- **Sector primario y eslabonamientos**

Dentro de lo que fue categorizado como problemáticas de tipo tecnológicas, solo dos de las cuatro actividades o cadenas con eslabón primario hacen explícita su necesidad. Esta apreciación es relevante porque revertir los procesos de estancamiento sin centrar discusiones en productividades, valor-calidad-diferenciación, riesgos, entre otros, es una alerta.

Se intenta evaluar la relación entre demandas y orientación de la producción de la cadena, como en relación a restricciones a la competitividad territorial. Las demandas pueden agruparse como orientadas a los siguientes grupos complementarios:

Demanda directa	Restricciones
Tecnología (baja-variada)	Problemas relacionados a Rentabilidad, escala, informalidad y accesibilidad Concentración de intermediarios, accesos, y complementos en comercialización
Asistencia técnica (baja)	
Acceso a servicios y mercado (baja)	
Financiamiento (alta)	
Acceso a mercados (baja)	

Los problemas transversales difieren en intensidad por segmentos. Por ejemplo, los relacionados a la escala se refieren a las dificultades en el acceso y la adecuación de las estructuras tecnológicas (insumos, maquinarias) disponibles, las necesidades de asistencia técnica, experimentación, capacitaciones y financiamiento, son más notorios en determinados estratos-zonas-orientación de productores y de su producción.

El acceso a tecnología depende de las capacidades financieras, pero son más intensas en segmentos de baja escala, más informales y de orientación a eslabones más locales, de bajo valor. La segmentación tecnológica actúa en función de determinantes de tamaño-informalidad-producto. Esto a su vez se asocia con aspectos de orientación en la cadena, tipo de comercialización (calidad-precios-condiciones) y morfología (vulnerabilidades) en eslabones. Los canales y formas de comercialización-clasificación-trazabilidad condicionan aspectos de formalidad, y demandas tecnológicas asociadas a volúmenes y calidad.

Sin embargo, estos aspectos relevantes en la orientación agregada de cadenas-complejos y sus posibilidades dinamizadoras no están articulados en las discusiones de mesas-comisiones. Así, la demanda “financiamiento” si respondida en forma aislada, puede generar más problemas que soluciones, como ya ha ocurrido en el pasado.

Se suman a otros aspectos de vulnerabilidad como el conocimiento específico (especializado en pocas alternativas productivas sustentables) y escasos instrumentos de reconversión, sumadas a las restricciones objetivas de diversificación a nivel individual, que tampoco aparecen. Esto es central para revisar segmentos estancados, de escaso dinamismo.

En los árboles de problemas se discutieron aspectos de semillas, insumos y mejoramiento genético, pero no se trasladaron en demandas de intervención. Algo similar pasa con adecuaciones tecnológicas más generales. Esto puede verse como fallas de organización en la demanda, como “el miedo a tener que afrontar los costos de

la demanda” sin atender a transversalidades y diseños de intervención, o por las dificultades para encontrar instituciones con capacidad de respuesta, desde la percepción de las mesas.

En muchas cadenas-eslabones, directamente no aparecen aspectos de restricciones tecnológicas, de accesos, formación de recursos humanos y de informalidad. Ciertas variables se toman como dadas—como los relativos a comercialización, accesibilidad, y orientaciones de actores en la cadena. Temas legales y de organización (por ejemplo, alianzas y proyectos asociados para ganar escalas) no aparecen. Espacios de resolución de conflictos tampoco. Las restricciones sobre la rentabilidad y la dinamización no son adecuadamente atendidas.

- **Territorio, actividades e infraestructura**

Las demandas en relación a infraestructura para la producción, relacionadas con los problemas hídricos y conectividad vial se destacan, aunque en forma variable por actividades. Las necesidades de infraestructura predial y dentro de esta, la relacionada con problemas hídricos aparecen en forma aislada (demanda sin condición sobre infraestructuras por zonas o cuencas, por ejemplo). Se destaca el problema exceso de perforaciones y la necesidad de contar con un sistema de información relacionado con napas de agua y manejos asociados. Esto que aparece de forma separada, es central en la integralidad del sistema hídrico, y una planificación asociada, por desarrollar. También en forma aislada se plantea la necesidad de sistemas de información y espacios de comercialización relacionados a suplementación y forrajes, y otros insumos y servicios técnicos. Estas demandas se repiten en otras cadenas.

Demanda directa	Restricciones
Asistencia técnica/prácticas (baja-variada)	Problemas hídricos sistémicos Zonas y cuencas Escalas de mercados y dispersión Sistemas de información integrales y planes
Financiamiento (alta)	
Infraestructura interna (media-variada)	
Infraestructura territorial y planes hídricos (ausente)	
Infraestructura de apoyo: logística, conectividad, accesibilidad remota (baja)	
Instrumentos de administración de riesgos	
Sistemas de información con aplicaciones específicas	

- **Recursos humanos, educación y empleo**

La demanda de capacitación es transversal en todos los sectores, también con variantes. Al igual que con el financiamiento, las cadenas más dinámicas insertas en cadenas extrarregionales son menos demandantes. Se destacan las demandas de formación a nivel de empresas familiares, algunas formaciones profesionales y técnicas. Se plantean alternativas en la capacitación para el empleo, dentro del mercado de trabajo con instancias de especialización por demandas específicas, y las formaciones de base escolar. En el segundo caso, la demanda está más orientada transferencia sea de buenas prácticas como de tecnologías.

Demanda directa	Restricciones
Capacitación laboral acorde a necesidades del medio (alta, variada)	Capital humano de base Restricciones de entorno y educación básica Bajo nivel cooperativo
- Formación en el trabajo	
- Educación básica	
Capacitación para gestión de empresas familiares (media, variada)	

Como se analiza más adelante, las intervenciones en capacitaciones tienen su justificativo variable en función de cuánto es el derrame potencial sobre el conjunto de la sociedad (por ejemplo, ver [BID 2017](#)). Debe resaltarse que el tipo de capacitación demandada tiende a generar beneficios privados –para el recurso humano capacitado y eventualmente para el empleador. Existen argumentos a favor de la intervención. Sin embargo, no es recomendable que sea orientada a niveles o a intereses demasiado específicos, beneficiando sectores y perjudicando otros. Las instancias de capacitación en el trabajo, pasantías y prácticas profesionalizantes, o programas de reinserción articulada, ofrecen espacios intermedios de intervención cofinanciada.

Las nociones de coordinadores de demandas por parte de las organizaciones no están del todo claras. Estas tienen un rol potencialmente importante en coordinar con sus asociados, canalizar el requerimiento de la demanda, y hasta facilitar su provisión. Este contenido más operativo y privado, es central para territorializar las demandas. Pero este rol no es habitual en las organizaciones, y es uno de los aspectos que deberían promover: proveer a temas de interés común de los actores en su grupo. Estrictamente, parte del problema es que tanto las empresas como las organizaciones tienen un funcionamiento y orientación heterogéneo, más en relación a temas de innovación, adaptación a cambios y formación.

Profundizando, este es un caso que señala la necesidad de coordinación y provisión de servicios comunes, localmente adecuados y oportunos. Las estructuras disponibles de las organizaciones de productores pueden representar un espacio a fortalecer en este rol. Otras experiencias y roles complementarios son difundidas, dado que realmente existe un problema por resolver. Los casos como San Juan, Córdoba, Santa Fe, se basan en la estructura que agrupamos bajo la etiqueta genérica de *agencias de desarrollo, espacios y programas de formación y empleo*. Mendoza en cambio actúa en forma descentralizada a través de convocatorias subsidiadas principalmente a través de créditos fiscales (capítulo 10).

En la construcción de esta tecnología territorial de intervención, la estructura de financiamiento es un aspecto complementario a resolver de manera adecuada. Esta contribuye a determinar la viabilidad de las prestaciones, pero también la internalización, oportunidad y utilidad real para los productores. En este sentido, el peso de externalidades y del beneficio apropiado privadamente son aspectos a considerar, conjuntamente con la cantidad de beneficiados:

- En qué sentido o cuánto percibe el productor que la capacitación mejoran el funcionamiento y la rentabilidad de su empresa, y en qué plazo, y
- Cuáles son los riesgos que ese capital no pueda ser retenido por el empresario/productor.
- ¿Cuál es el tamaño del grupo interesado?

Un patrón recurrente aparece. Las demandas se centran en requerimientos específicos, adecuados a la unidad de producción puntual, pero orientadas hacia la provisión puramente pública. No está claro aquí el grado de apropiabilidad y valoración efectiva de la demanda. En organizaciones más urbanas se hace hincapié en esquemas de compensación fiscal, adecuados para fomentar la formalización y declaración de actividades en algunas instancias. También en el fortalecimiento de sistemas de información sobre ofertas de formación y capacitación.

La Comisión (transversal) de Educación y Empleo estaba constituida principalmente por organismos del conocimiento, sindicales y representantes públicos. Desde su perspectiva los objetivos generales y las características de bien público del servicio educativo aparecen más frecuentemente. Lo mismo con los problemas en su interno (deserción, calidad, articulación interna). Este sesgo limita el análisis del lado del empleo y la productividad, en la identificación de problemas y propuestas de soluciones. Se identifican faltas de oportunidades de empleo, y necesidades de una mayor coordinación entre la formación y programas de capacitación y las necesidades del medio. Pero no se pasa del enunciado general del problema.

- **Segmentaciones relevantes**

Existen cadenas o actividades específicas en el territorio que presentan sesgos particulares. Estos corresponden generalmente a su orientación (extractiva, vulnerabilidades de cadenas o complejos) o a especificidades de la actividad.

Por ejemplo, en las actividades orientadas a cadenas extraterritoriales (cereales y oleaginosas), la problemática tecnológica parece no ser relevante. Los sesgos de tamaño, zona y orientación se asocian a accesos diferenciales a financiamiento, tecnologías, servicios y capacidades. En el ejemplo, debe recordarse que el segmento presenta un mayor perfil extractivo primario, orientado a las regiones centrales. Los servicios de transporte y logística son su principal interés.

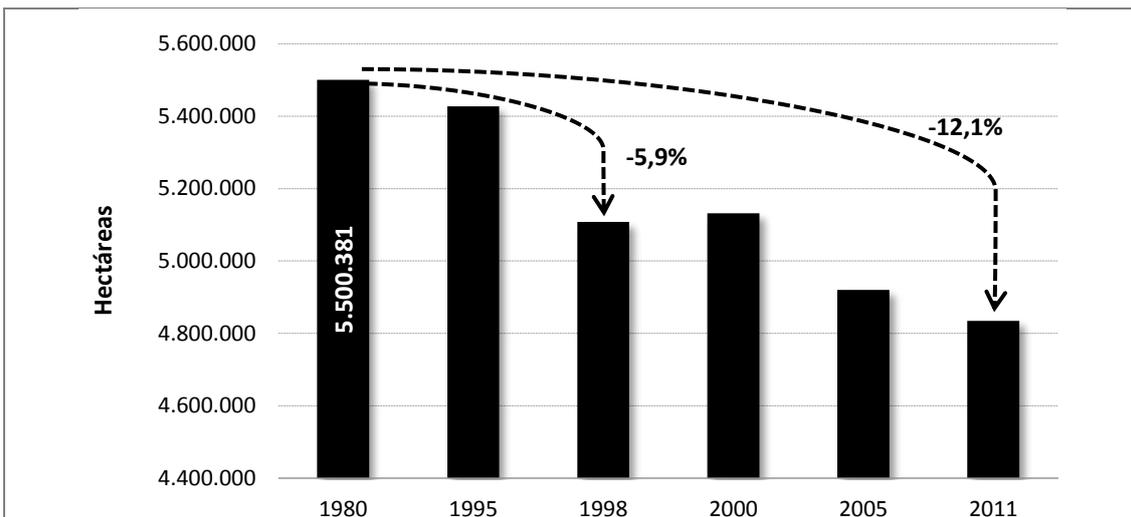
La falta de un tratamiento explícito de los problemas de cadena de valor locales puede sesgar el tipo de demanda de intervención. En este sentido, las relaciones con cadenas y transformaciones locales (aceites, biocombustibles, forrajes y alimentos) está ausente, más allá de declamaciones generales transversales de desarrollo de la cadena de valor.

Otro caso específico es el de la cadena forestal. No hace reclamos directos de intervención en las conclusiones. Pero, si se plantea problemas de sustentabilidad y la necesidad de realizar investigaciones aplicadas sobre especies alternativas más viables en la región. Por su conformación, es difícil que temas de capitalización, innovación, y sistemas de tratamiento de madera, biomasa, aparezcan como algo relevante. El perfil de los actores requiere un trabajo conjunto acerca de orientaciones deseadas y posibilidades territoriales.

Recuadro 7.1. Área Forestal y riesgos sobre la sustentabilidad de la actividad

En materia de producción forestal, el Plan Quinquenal 2011 - 2015 estableció como meta respecto para el próximo quinquenio: “lograr una cobertura de montes nativos maderables equivalente al 30% de la superficie provincial. Esta permitirá consolidar las múltiples funciones asociadas con el manejo sustentable de los montes, así como la producción de un flujo de productos forestales y un conjunto de servicios ambientales generadores de ingresos y empleos.”

Gráfico 7. 7. Área Forestal



El problema central planteado es el de escasas de algarrobo. En 2005, se habían pronosticado existencias para el año 2011 de 1.377.167 toneladas, con una extracción anual de 92.098 toneladas. Conforme al censo forestal 2011, nos encontramos con 703.118 toneladas sanas, un menor número de existencias con potencial productivo que lo pronosticado hace 11 años. Esto implica que se están consumiendo reservas de algarrobo.

Según el informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, [Estado de implementación de la Ley 26.331 \(2010-2018\)](#) la pérdida de hectáreas de bosques nativos alcanzó picos entre 2007 y 2013, para desacelerar considerablemente a partir de 2014. Sin embargo, el proceso continúa y en los últimos dos años se incrementó. Se debe destacar que esto se produce en un contexto donde las categorías de zonas permitidas (verdes) son cada vez menores.

Bosques nativos y excesos hídricos. En los últimos años, como consecuencia de la implementación de la Ley 26.331 y la intensificación de problemas de excesos hídricos en la región chaqueña, quedaron visibilizadas importantes vulnerabilidades del territorio. Se introdujo el tema en el capítulo 4. Uno de los aspectos complementarios abordados en CONES (2019) se refirió al tema de políticas de gestión de riesgos hídricos y quedó visualizado el problema de las externalidades negativas de la deforestación.

3.3. Necesidad de fortalecimientos

La fragmentación de las estructuras de comisiones desde la perspectiva de los complejos productivos territoriales y la ausencia de un lineamiento general consensuado sobre direcciones y restricciones, implican ciertas limitaciones sobre el valor social y para la planificación de la estructura de demandas relevadas. Esta transmisión de diagnósticos y lineamientos, son los que en última instancia fundamentan la preocupación de la política pública. Sin incorporarlos, es casi como preguntar a un peatón ocasional “¿cómo anda?, ¿qué problemas tiene?, ¿anda necesitando algo?”. Esta etapa de depuración consciente requiere un marco estable, sensible y con capacidad para articular y responder de forma consistente en función a los objetivos establecidos—más que a las demandas relevadas. Las interacciones se refieren a la depuración y retroalimentación permanentes entre necesidades territoriales y lineamientos, fundamentos de intervenciones e instrumentos efectivamente disponibles.

La visión territorial y de criterios de intervención está ausentes. Y las formas de representación e interacción deben ser revisadas. Sin embargo, ha tenido utilidad más allá del espacio de catarsis. El ejercicio sirve en el sentido de que los sectores tienen

que reflexionar acerca de sus restricciones y orientaciones. Visto como proceso, es un paso importante, dado que internalizar lineamientos y restricciones de capacidades de intervención es aún más demandante. Esto requiere pensar que el Estado está sujeto a múltiples demandas, que los criterios de intervención no son compatibles con la mayoría de las aspiraciones del grupo, que los instrumentos y capacidades de intervención son limitados.

En forma complementaria a la discusión del próximo capítulo, es importante fortalecer aspectos de orientación que mejoren la articulación de las demandas finales con lineamientos de desarrollo. A continuación, se enumeran algunos como ejemplos de mejorar el intercambio sobre necesidades y los aspectos que son deseables a favorecer.

Mejoras en la orientación territorial para el desarrollo. En este contexto, existen diversas justificaciones de intervenciones para mejorar el perfil tecnológico y la propensión a la articulación/densificación de las actividades productivas en el territorio. Las consideraciones de externalidades, densificación, inercias y fallas de coordinación, están en el centro de las justificaciones tradicionales y en el análisis de experiencias. La elegibilidad y priorización de áreas requieren, por un lado, criterios fundados y consistentes y, por otro, adecuación a las capacidades generales del sector público para atenderlos.

En los procesos de densificación territorial y mejoras en la competitividad existen áreas, instrumentos y experiencias valiosas para tener presentes como fundamentos. Los estímulos a mejorar las relaciones en el territorio son un eje de orientación ausente.

Áreas de vinculación interinstitucional. La generación de demandas específicas y la articulación con base territorial (empresas orientadas a desarrollos, institutos, escuelas y universidades) e inclusive el uso del financiamiento por programa, es un espacio a fortalecer. Es un trabajo demandante que involucra programas estables, información, incentivos y coordinación-cooperación. Aquí existen instrumentos y programas relativamente adecuados al entramado de gobernanza local, como la definición conjunta líneas prioritarias de investigación y trabajo aplicado, los esquemas de financiamiento por misión y relacionados (empresas de base tecnológica), las actividades de extensión y coordinación institucional, diseños organizacionales tendientes a modificar estructuras existentes que atiendan a los problemas que inhiben interacciones. Estos procesos relevantes no están en la demanda.

Reducción de incertidumbres asociadas a cambios. Todos estos procesos a fortalecer implican cambios actitudinales y de conductas muy traumáticos desde la percepción individual. Especialmente, en escalas pequeñas y medianas, con mucho que perder, y con hábitos culturales profundamente arraigados, con muchas experiencias y sabiduría detrás. El acceso a instrumentos adecuados que reduzcan la incertidumbre son centrales en algunos segmentos para lograr una adecuada reorientación (información, capacitación, experimentación, financiación, etc.). Las demandas no incluyen cambios significativos porque son riesgosos. Las restricciones y condiciones cotidianas son muy apremiantes como para “saltar al vacío” desde la perspectiva individual.

Demandas disociadas y restricciones. Las demandas no reconocen restricciones de oferta de soluciones. No solo desde el sector público, pero también desde el sector privado. En esto están presentes problemas de autopercepción y autodiagnósticos acerca de las causas del propio desempeño. Las dificultades para diferenciar problemas de rentabilidad de aquellos de financiamiento, son un ejemplo. La demanda de

financiamiento no clarifica acerca de las causas del bajo dinamismo. Muchas veces, detrás de la demanda de financiamiento, existe la expectativa de un subsidio liso y llano, sea por tasas negativas, o por ideas de condonaciones o reestructuraciones (fundadas en experiencias y tratamientos político-clientelares pasados).

Muchos problemas se acentúan por la heterogeneidad por escalas y segmentos tecnológicos, de formalización, localización, incluso dentro de una misma actividad. El tratamiento homogéneo muchas veces demandado va en contra del establecimiento de incentivos y orientaciones adecuadas.

Es importante hacer una distinción nítida a efectos de clarificar este punto: rentabilidad versus financiamiento. Esta discusión es determinante no sólo para definir el tipo de instrumento más conveniente para resolver un problema determinado, sino también para un adecuado diagnóstico por parte del propio productor o grupo de productores acerca de su actividad. Como tal puede ser objeto de capacitaciones más profundas a nivel de planificación y gestión de las unidades de explotación.

Cadenas y mercados. En las demandas por *cadena* aparece el énfasis en las problemáticas de eslabones vinculados al sector primario. El sector industrial (comisión general) también plantea problemas de acceso al crédito. En principio, están vinculadas a esquemas de financiamiento de corto plazo, o de capital de trabajo asociados a ciclos productivos (un poco más prolongados en el caso de la cadena cárnica). No existe una vinculación clara entre financiamiento y acumulación de capital o innovación tecnológica. Esto implica que el problema restrictivo continúa siendo la estacionalidad del ciclo financiero-productivo. En el caso forestal se resalta el rol potencial de asistencia técnica en evaluación de proyectos y en instrumentos financieros disponibles. En las actividades agrarias aparece el problema de riesgo climático como una preocupación y demanda específica.

En términos de mercados las demandas se concentran en transparentar e institucionalizar espacios de comercialización. En el caso del algodón se demanda una mayor intervención asociada no necesariamente a dimensiones de transparencia (clasificación) y trazabilidad, sino que genere algún tipo de fijación de precios que “cubra los costos”. El tipo de enunciado presenta riesgos relevantes, dada la heterogeneidad del segmento, y tiene un fuerte componente rentístico y dificultades técnicas para identificar beneficiarios finales.¹⁰

La demanda de un sector específico con fuerte contenido vertical, es contraria a las prescripciones de intervención más prudentes. Dadas las características de segmentación, informalidad, concentración del mercado en algunos eslabones y el carácter incompleto de la cadena (Capítulo 6), el área de comercialización debe ser abordada, pero en forma integral y apuntando a la reducción de vulnerabilidades y mejora de la orientación en todos los eslabones, incluido el primario. Siguiendo con el caso, esto implicaría modificaciones en los criterios de comercialización (clasificación, condiciones y trazabilidad, desarrollo de mercados alternativos, por ejemplo). Lo mismo con respecto a la organización de la comercialización en escalas y orientaciones requeridas. Sin embargo, el sector no parece relacionar este tipo de problemas con sus condiciones y reclamos. Sin dudas el mecanismo de comercialización en el segmento

¹⁰ En [Bielen y otros \(2018\)](#) utiliza el caso de una política de crédito fiscal para mostrar cómo se termina distribuyendo de hecho el beneficio fiscal a lo largo de la cadena a pesar del objetivo formal de beneficiar al eslabón productor de, en este caso, bioetanol.

requiere mayor trabajo de consenso, con una orientación estratégica integral más definida.

En Cereales y Oleaginosas como esperable, se orienta a reducción de costos y eficientización de los esquemas logísticos, dentro del perfil extractivo observado. Siendo commodities insertados en cadenas extraterritoriales los estándares de comercialización están determinados extrazona. La inserción territorial es menor.

En la cadena forestal se observa una preocupación por la segmentación en precios y condiciones de comercialización, y también por el acceso y la formación de nuevos mercados.

Recientemente, la habilitación de la Zona Operativa Aduanera (ZOA) de Presidencia Roque Sáenz Peña implica una mejora en el acceso a mecanismos de comercio exterior y mercados adicionales. Si bien esto fue promovido por una base de interés más vinculada al sector forestal (carbón) sirve como plataforma para articular con otros segmentos y actividades. La ZOA-Sáenz Peña es colindante con el Parque Industrial local, que ofrece un ejemplo de intervención jerarquizada, en este caso, como servicio de apoyo y densificación, y centrado con respecto a las zonas productivas. En forma aislada puede actuar reforzando patrones extractivos, pero con adecuadas complementariedades puede fortalecer espacios alternativos de comercialización y de acceso a mercados.

Organización horizontal y vertical. En términos de desarrollo de cadenas y densificación de complejos productivos territoriales, resulta importante evaluar el grado de internalización por parte de los actores del territorio acerca de la importancia de las redes, de los sistemas de relaciones horizontales (mismo segmento y actividades complementarias/relacionadas), y verticales (a lo largo de la cadena), de las acciones conjuntas y de los mecanismos asociativos en el logro de mejores desempeños (escalas, accesos a mercados, financiamientos, entre otros).

Se ilustran algunas demandas. Tanto en la cadena cárnica como en la forestal se observa algún interés por el sistema de conocimiento. En la algodónera y en la cereal-oleaginosa el interés recae por la acción conjunta horizontal, aunque con matices de terminología reflejando diferencias históricas y de orientación de las bases institucionales. Nociones más complejas de complementación, tipo de economía circular, están ausentes. Una excepción es la cadena cárnica que insiste en la necesidad de contar con información actualizada sobre proveedores de insumos y forrajes en el territorio.

Otras demandas de regulaciones y políticas públicas. Las demandas de mejoras en los marcos normativos y regulatorios, por un lado, como también (con alguna confusión) en los marcos administrativos de implementación y control son bastante difundidas en las distintas cadenas. Nuevamente la cadena algodónera apunta a intervenciones más específicas (verticales) con un fondo compensador regulador de área sembrada, esquemas (no especificados) de promoción industrial con incentivos energéticos en el caso de desmotadoras. También apunta al establecimiento de *reglas claras* en materia de comercialización, precios y transporte. En este caso, parece referirse a la interpretación administrativa de marcos regulatorios aplicados.

El uso de agroquímicos aparece como un conflicto entre el sector agrícola y los marcos regulatorios sanitarios y ambientales. Las instancias administrativas de implementación y control aparecen como problemáticas en las distintas comisiones. La cadena forestal

se interesa por fortalecimiento de sistemas de información destinados a detectar espacios de expansión de la base primaria de implantación forestal.

El sector industrial nuevamente aparece con demandas territoriales de logística y comunicación, de ordenamiento regulatorio sobre uso de suelo, energía, y presión tributaria. También aparece la demanda de promoción de accesos a mercados. Como vimos el sector industrial está limitado en su escala-competitividad a la dinámica regional. El acceso a mercados que permita ampliar escalas es un área de interés, que debe articularse con mejoras en las relaciones precio-valor-costos de producción y transporte. Otro tema de interés planteado es el impacto fiscal sobre los procesos de transformación local.

Recursos humanos y mercado de trabajo. La comisión de Educación y empleo también plantea restricciones por el lado de la demanda de recursos capacitados, apuntando al incipiente desarrollo que “no favorece la retención de profesionales”.¹¹ La debilidad de la demanda de recursos humanos capacitados para la producción es especialmente marcada en sectores productores de bienes.¹² Esto no significa que esta demanda no exista, ni que exista a su vez una desconexión de la oferta de capacitación por cuestiones estructurales e institucionales. Pero es importante notar que hay un autodiagnóstico que limita la eficacia de acciones desde el lado de la oferta de formación y capacitación, por oposición a la demanda.

Dentro de las propuestas se hace particular el énfasis en las ideas de relevamientos (centralizados) de demandas, y de adecuación de centros de formación a los perfiles productivos territoriales—por ejemplo, en base a las Unidades de Desarrollo Territorial. En este sentido, se debe puntualizar que este tipo de relevamientos aparecen como forzados desde lo institucional, costosos para los actores intervinientes, y son necesariamente discontinuos. En el mismo sentido, los organismos intervinientes no incluyen en su diseño y funcionamiento estructuras que puedan adecuarse y responder a esas demandas. Existe el riesgo concreto de que estos relevamientos queden en algún cajón bien acomodados.

En cuanto la parte de propuestas de planes y acciones, es notorio el sesgo que originariamente se presenta en la estructura de la comisión con entidades de “oferta”, principalmente, entidades públicas de educación e institutos tecnológicos. Teniendo en cuenta los planteos de falta de adecuación, esta disociación con el sector productivo no es un atributo deseable. La estructura de relevamientos que apunten a la construcción de esquemas de comunicación e interacción en base institucional fluida, entre las entidades de formación y el sistema productivo, es otro tipo de encuadre, que debe complementarse con las capacidades de respuesta formativa adecuada y pertinente para el mundo del trabajo y la producción.

4. Repensando demandas

Las distintas demandas de intervención, difieren sustancialmente con respecto al tipo de problema sobre el que pretenden justificarse; también en cuanto al número de

¹¹ En términos del diagnóstico anterior, las estructuras extractivas compensadas (por transferencias) inhiben las posibilidades de desarrollo de tecnologías y escalas adecuadas, articulaciones sectoriales y, en última instancia, de empleo productivo capacitado.

¹² Puede consultarse la estructura del empleo por nivel de formación presentada en el Capítulo 5.

beneficiarios potenciales e incluso en cuanto a la claridad de su definición. Por lo tanto, difieren con respecto a criterios de viabilidad y racionalidad técnica.

Las evaluaciones de experiencias en política pública en general (BID 2014 por ejemplo), destacan la necesidad de adecuar las aspiraciones a las capacidades institucionales para construir políticas eficaces. Esto deja un margen de experimentación necesario en el proceso de aprendizaje acerca de las políticas de desarrollo. Esto se refleja en los estudios de casos, con algunas de las políticas que se vuelven progresivamente más viables a medida que se insiste en la construcción gradual de capacidades. Sin embargo, las políticas y responsabilidades básicas del sector público deben re-definirse, para permitir generar procesos estables, flexibles y bien orientados.

Un mal resultado —como la baja rentabilidad de algunos productores primarios o el hecho de que las empresas no innovan en comparación con empresas de otras regiones— no es en sí mismo una justificación válida para la intervención de políticas. Una política eficaz tiene que asegurarse de que los malos resultados son, en realidad, provocados por fallas del sistema identificables (por ejemplo, fallas de mercado) cuya modificación sea posible bajo un esquema sustentable y con costos menores a los beneficios sociales de la intervención. La palabra “social” que acompaña a costos y beneficios es propia de la evaluación de proyectos y se refiere a valuaciones que pueden incluir dimensiones no consideradas en precios de mercados (externalidades, efectos dinámicos, interdependencias, etc.). Si fuera así, las políticas deben diseñarse para tratar las fallas en su raíz, en lugar de sus síntomas superficiales. Una complejidad adicional radica en que, generalmente, un mal desempeño presenta aspectos interdependientes y complementarios que deben ser abordados conjuntamente para lograr efectos positivos duraderos.

Pero incluso suponiendo un buen diagnóstico y diseño, todavía quedan fases igualmente críticas: la disponibilidad de financiamiento estable, y capacidades de hecho 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.

En el trabajo del BID (2014) se reflexiona en cuanto a algunas de las dimensiones de las políticas de desarrollo productivo en base al siguiente cuadro. Ofrece una guía para encuadrar las políticas en función de los beneficiarios potenciales, las motivaciones y los efectos esperados en función del interés general, y los riesgos (de captura, rentas, y sobre las capacidades y estabilidad del patrón de intervención).

En la dimensión **políticas horizontales**, un bien público horizontal sería una intervención que mejora el ambiente de negocios sobre el territorio. Un sistema de información o conectividad accesible, o la reducción de los costos de transacción para lanzar un negocio, los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación o de la infraestructura, entre otros. Es un bien público provisto por el Estado sin intención de beneficiar a un sector en particular. De todos los cuadrantes, este es el menos polémico. Además de tener la capacidad para detectar el espacio de beneficios comunes que no están cubiertos por la provisión de algún bien o servicio, la clave en este cuadrante está en considerar si las políticas pueden superar tres pruebas fundamentales: si el diseño de las intervenciones es adecuado para los objetivos deseados, si tienen el impacto deseado, y si son costo-efectivas.

Esquema 7.3. Tipologías de políticas y riesgos intervención

	Políticas Horizontales	Políticas Verticales
Bien público (base amplia de beneficiarios)	Mayor justificación Riesgo bajo Financiamiento general	Riesgo medio Financiamiento grupo
Intervenciones de mercado (base amplia de beneficiarios)	Riesgo medio Financiamiento cruzado	Riesgo Alto Financiamiento cruzado

Fuente: Adaptación en base a [BID \(2014\)](#).

La intervención de mercado horizontal corresponde a alterar algún aspecto de funcionamiento del mercado que se considera restrictivo para el desarrollo general. Estas intervenciones no pretenden favorecer sectores específicos sino promover ciertas actividades. Algunos ejemplos son incentivos fiscales para la radicación de empresas, subsidios para formación laboral e inversión en maquinaria, o créditos subsidiados a pequeñas y medianas empresas (PyME). La clave consiste en identificar la falla de mercado que estas intervenciones pretenden resolver. Que haya una falla de mercado implica que el beneficio social neto de las actividades productivas difiere del beneficio privado neto percibido por los agentes del mercado que controlan estas actividades: es decir, estas actividades productivas generan externalidades que pueden beneficiar o imponer costos a otros agentes. En algunos casos,

En la **dimensión vertical**, un ejemplo de bien público vertical sería la provisión de controles fitosanitarios que impiden que las plagas contaminen ciertos vegetales. Un ejemplo de **intervención de mercado vertical** sería otorgar beneficios fiscales a un sector específico, como el turismo. También se ofrece una caricatura, para motivar discusiones, del tipo de riesgos, justificación de intervención y metodología de financiación a priori.

Las consideraciones de política pública que se deben tener en cuenta cuando se analizan los méritos de las políticas de desarrollo productivo difieren en cada uno de estos cuadrantes. Esto es particularmente cierto cuando se trata de los problemas de conductas rentistas y de captura (precisamente el tipo de problemas que dio a las políticas industriales una mala reputación en el pasado, políticas verticales con intervenciones de mercado).

De forma más sutil, las intervenciones difieren en cuanto al tipo de conducta y aprendizaje que generan; en un extremo, las intervenciones pueden generar un estancamiento o reforzar patrones culturales o productivos (prácticas/tecnologías) ineficientes social, productiva y/o ambientalmente. No necesariamente esto genera rentas.

Incorporando el territorio. 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 de bien público para el conjunto de empresas en su entorno geográfico (estrictamente, un bien club espacial). No tiene una connotación vertical en sentido estricto, a menos que se considere el espacio geográfico como tal. La sub-provisión de bienes públicos locales o bienes clubes también debe diagnosticarse en cuanto a por qué no se proveen. Como todo bien con externalidades positivas, su provisión es inferior a la socialmente aceptada, pero igualmente deberá

evaluarse si los beneficios/costos son suficientemente elevados para su provisión. Luego, un sistema de financiamiento y gestión sustentable.

En el mismo sentido, muchos bienes locales deben ser pensados en jerarquías territoriales articuladas, por lo que su carácter local es limitado. Esta forma de pensar el territorio y las políticas de desarrollo son las que se adoptan en el resto del libro.

Repensando políticas y marcos de interacción. Enfrentar los desafíos del desarrollo requiere un replanteo acerca del proceso general de política pública. En algunas dimensiones, esto involucra una reorientación de la forma de interacción entre los actores dentro del sector público (incluidos distintos niveles de gobierno), dentro del sector privado y entre actores del sector público y privado. Esto cabe también a las organizaciones del sistema productivo y social, en particular, al Consejo Económico y Social. Deben encarnar el proceso de transformación, son necesarias, pero su efectividad está sujeta a una revisión en su funcionamiento y gobernanza.

La *construcción de instituciones* más inteligentes y funcionales a un mayor dinamismo regional debe jugar un rol central en las estrategias de desarrollo regional. Esto significa un reto importante dado el sesgo estructural de la orientación actual, que incluye creencias arraigadas dentro y fuera del sector público.

Las estructuras de financiamiento asociadas a los diseños y criterios de gestión juegan un rol central. En el nivel macro, el peso de las transferencias intergubernamentales es un ejemplo sobre determinantes de la orientación actual. Influye sobre la geografía y la estructura de las actividades económicas, el peso relativo de sectores a nivel económico, y cómo se consolidan beneficiarios del régimen y grupos de influencia efectivos sobre el proceso de política pública. Desconocer esto es negar una parte central del problema que, dado su fuerte contenido distributivo regional, constituye una prueba directa de que más recursos no necesariamente contribuyen a recortar brechas interregionales. Más recursos tienen a “apropiarse” dentro del régimen vigente.

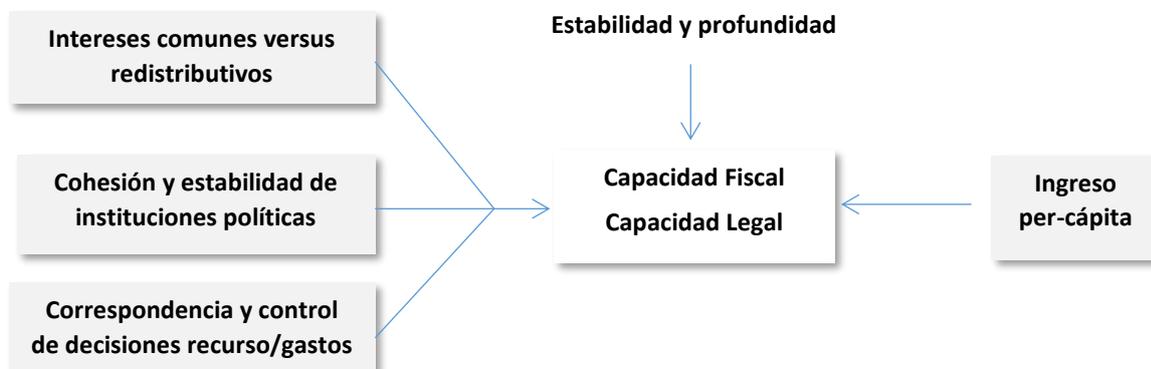
Dentro de este marco el Consejo Económico y Social tiene un rol potencial para poder afectar las arenas de interacción, orientar las políticas hacia las necesidades territoriales y alejarlas de la apropiación rentística de sectores reducidos. Para ello, el propio Consejo debe encarar aspectos que restringen sus posibilidades de contribuir más efectivamente en su rol promotor del desarrollo provincial.

En la práctica, la construcción de un estado capaz, sensible (en el sentido de reconocer las problemáticas y de responder efectivamente), informado, autoregulado y consistente, interesado por generar un ambiente adecuado para el desarrollo es y seguirá siendo un desafío permanente. Los Estados Débiles en palabras, por ejemplo, de Besley and Persson (2010) “son un hecho de la vida y una fuente de miseria humana y global”. Este tipo de observaciones no son una expresión literaria dramática; en concreto, se refieren a la pérdida de bienestar para la gran mayoría de la población debido a fallas de organización y de las políticas en marcos institucionales débiles. Son la contracara de la falta de oportunidades y de pérdida de empleos, de empresas, de capacidades para resolver problemas colectivos, de sacar a la mayor parte de la población de niveles de exclusión extremos.

El Estado tiene un rol crítico en el desarrollo de un sistema socioeconómico, pero este rol funciona siempre que complemente, coordine, potencie y corrija de manera efectiva aspectos que el sector privado no puede. Tener un Estado grande no es sinónimo de desarrollo, si no atiende a sus funciones productivas, se orienta a redistribución de rentas o fortalecer patrones extractivos. El equilibrio entre la capacidad de generar

recursos (capacidad extractiva/fiscal) sin dañar el entramado socioproductivo, y de la capacidad para potenciar (capacidad productiva), es lo que mueve a las sociedades en la escala de desarrollo (Besley y Persson, 2011).

Esquema 7.4. Capacidades del sector público



Fuente: Adaptado Besley and Persson (2011)

En el Esquema 7.y y 7.5 se ilustra la interdependencia y las tensiones potenciales derivadas de disociaciones entre roles y capacidades. El esquema resume en última instancia la aproximación deseada y sugerida en este trabajo. El Rol del Estado puede mirarse como endógeno, no decidido por el CONES, ni por la norma, ni por los representantes políticos jerárquicos de turno, sino que se determina conjuntamente en los hechos como un tipo de orientación al desarrollo. En esto, claro, los liderazgos pueden tener un rol; los han tenido. Pero su sustentabilidad y su orientación efectivas estarán restringidas por el conjunto de interdependencias complementarias que, más tarde o más temprano, limitarán efectos o estabildades.

Una vez que sean incorporados estos aspectos en el análisis se podrá avanzar en la discusión de las problemáticas del desarrollo regional y en los esquemas de abordajes en distintos niveles más adecuados al marco donde se desenvuelven. En primero lugar, permite mejorar el criterio evaluativo sobre desempeño y resultados; al integrar el esquema general de gobernanza, se pueden detectar sesgos en base a problemas de diseño, implementación, disponibilidad de instrumentos e insumos, según su coherencia general y relación con el objetivo formalmente atendido. Todo esto según los actores con poder real, aspectos de financiamiento y distribución de cargas/beneficios, orientación general, etc. Lo mismo con respecto a las características programáticas, la disponibilidad de información acerca de los detalles de contrataciones y del propio diseño (criterios de elegibilidad, criterios de asignación de recursos e insumos).

Esquema 8.3. El sector público en el proceso de desarrollo



Fuente: Adaptación propia.