

9

Instituciones, territorio y financiamiento para el desarrollo

A partir de los marcos construidos hasta aquí, se inicia una discusión acerca de reformas, construcciones institucionales fiscales, financieras y políticas que permitan mejorar la calidad e impactos de las intervenciones en el territorio.

La construcción de instituciones más inteligentes y funcionales a un mayor dinamismo regional debe jugar un rol central en las estrategias de desarrollo. Esto significa un reto importante dado el sesgo estructural de la orientación actual, que incluye grupos de intereses que no querrán ceder espacios y creencias arraigadas dentro y fuera del sector público. Las reformas institucionales, algunas con alcance constitucional, presentan un primer nivel de aproximación estructural.

La construcción de capacidades e incentivos adecuados ocupa una parte importante dentro del capítulo. Para ello se abordan desde aspectos federales, a diseños y construcción de espacios fiscales y fondos de desarrollo. La enunciación requiere consistencias de esfuerzos posteriores en el proceso de políticas públicas. La evaluación de capacidades y consistencias requiere independencia y horizontes más allá de los poderes habituales y sus inercias.

La territorialidad de las capacidades de percibir problemáticas y responder de acuerdo a los objetivos de desarrollo, son otro nodo estructurante de propuestas concretas en el capítulo. Las mejoras de entornos territoriales desde los actores y la infraestructura territorial constituyen espacios con gran potencial para mejorar la competitividad y resiliencia en el territorio. Esto incluye ejemplos concretos en la sección tres. Uno sobre territorialidad y otro sobre programas de articulación urbano-rural con fuerte contenido de inclusión social productiva y acceso a derechos de propiedad para el desarrollo territorial.

A lo largo del capítulo se realizan propuestas concretas. Los criterios básicos incluyen un primero grupo relativo a la estabilidad macro, sostenibilidad fiscal y de los espacios fiscales. Esto se relaciona con las posibilidades de generar patrones de acumulación que inician por lo financiero, pero que continúan por las capacidades, a partir de la previsibilidad y profundización de los marcos programáticos. Le siguen las mejoras requeridas en el ambiente a partir del rol regulatorio, administrativo y de resolución de conflictos en relación a la gobernanza de aspectos sustanciales de orientación del sistema de políticas y de las cargas que imponen al sector productivo.

Un segundo grupo se refiere a consideraciones de diseño más específicos. A nivel general se establecen dos subgrupos: un aspecto construcción de capacidades en cuanto a la orientación a desempeño (diseño y evaluación) y a dar respuestas (sensibilidad) a las problemáticas territoriales de intereses más generales.

Estos aspectos se incluyen como parte del conjunto de instrumentos con otros, como la ampliación de la base de participación en el proceso de políticas, aspectos de diseño y financiamiento de programas para mantener el protagonismo de la alineación entre medios y fines de desarrollo propuestos.

En el camino los aspectos subyacentes complementarios aparecen repetidamente. La evaluación incluye la retroalimentación y rediseño tanto a nivel de gobernanza. El desarrollo de sistemas de información y la redefinición de arenas, el rol de los esquemas de financiamiento en la orientación programática, de los actores e instituciones, la territorialidad, son algunos de los casos tratados en el capítulo.

El problema se presenta en cómo estructurar un esquema que desarrolle capacidades, fortalezca horizontes de mediano plazo en políticas de desarrollo, y oriente los comportamientos a tal fin. Esconder problemas, con deudas y financiamientos transitorios, políticos, tampoco funcionará. Su inestabilidad intrínseca, la orientación estructural de actores y los riesgos asociados terminan agravando la situación una vez que su velo transitorio se desvanece

Un pilar de esta sección son alternativas de reforma capaces de mejorar la alineación de conductas con los objetivos. Para ello, varios conflictos deben resolverse y estableciendo priorizaciones consistentes. De lo contrario, no será viable hacerlo, desgastando personas, frustrando grupos y desprestigiando institutos potencialmente útiles en el intento. Además de presentar lineamientos en espacios federales, se focaliza en espacios autónomos de reformas desde el nivel provincial o desde espacios de iniciativas conjuntas por agendas con otras provincias, grupos de municipios y otros organismos intermedios regionales.

El segundo pilar de estabilidad macro, sostenibilidad fiscal y construcción de espacios fiscales consistentes con los objetivos, son un eje complementario, y una condición necesaria para el desarrollo. Esto implica un conjunto de relaciones consistentes con horizontes de decisión, la estabilidad y previsibilidad de los marcos programáticos, y de priorizaciones en los conflictos subyacentes.

El tercer pilar complementario, transversal en esta sección, es la construcción de capacidades y criterios evaluativos sobre el desempeño y la orientación en políticas públicas. El desafío pasa por la construcción de oficinas de monitoreo y evaluación de políticas públicas (MEP), capaces, independientes pero sensibles a problemáticas, que permitan objetivar gradualmente la evolución de orientaciones y sus desvíos.

1. Instituciones para mejorar capacidades y orientación de las políticas públicas

La *construcción de instituciones* más inteligentes, sensibles a problemáticas territoriales, y funcionales a un mayor dinamismo regional debe jugar un rol central en las estrategias de desarrollo. Los patrones recurrentes no se modificarán por exclamaciones de objetivos y voluntades. El sesgo a favor del status quo es difícil de revertir en general, y el régimen actual no es la excepción. Se requerirá un esfuerzo consciente.

Redireccionar al sector público requiere acciones en distintos niveles. Una de ellas es encarar reformas de instituciones fiscales y políticas, estableciendo plazos adecuados. Es difícil pensar que las capacidades territoriales, del empleo público, los espacios fiscales, se podrán modificar en tiempos políticos cortos. Entender esto es un primer desafío. La importancia de un redireccionamiento estructural apunta no solo a la estrategia de desarrollo, sino también a evitar deterioros ulteriores (políticos, éticos, socioeconómicos) naturalizados, pero perjudiciales para el bienestar social.

Los patrones recurrentes están impregnados en condiciones complejas. La reorientación puede buscarse a través de modificar las estructuras de incentivos. Dado el marco multinivel, las reformas deberían incluir a los tres niveles de gobierno (local, provincial y nacional), al sector privado, y sus relaciones.

1.1. Reformas del régimen político-fiscal

Las instituciones políticas y fiscales con las condiciones materiales un conjunto de terminantes difíciles de modificar: la geografía, estructura de base y condiciones iniciales de propiedad, los patrones históricos, la cultura, las normas de hecho, entre otros. Estos determinan la estructura de incentivos, que orientan conductas, seleccionan ganadores, y determinan los patrones de desempeños observados. Las construcciones institucionales son complejas, por lo que analizar reformas parciales ambiciosas es peligroso (E. Ostrom 2000 y BID 2006). Los abordajes deben entender su relevancia y los aspectos complementarios que puedan requerirse para evitar efectos no deseados.

Un nivel de aproximación es desde las relaciones intergubernamentales. Su estructura y diseños son centrales en la determinación de incentivos políticos, partidarios, fiscales y burocráticos. También afectan los patrones de acumulación sectorial y territorial. Desconocerlo es negar una parte central de la cadena de causalidades.

La historia reciente constituye una prueba de que más recursos tienen un poder limitado para recortar brechas interregionales, o resolver problemas profundos de la región en el marco actual. Más recursos tienen a “apropiarse” dentro del régimen vigente. Pero las propuestas de reforma del sistema de transferencias intergubernamentales vienen principalmente de la zona núcleo del país. En su mayor parte atienden al efecto perverso de la falta de internalización de los costos de las decisiones de gasto y en la disciplina fiscal. En general, apuntan a una reforma tributaria con mayor descentralización fiscal (mayor tributación provincial), con el propósito de reducir el desbalance fiscal discutido en el capítulo 3.¹

Existe un posicionamiento más o menos explícito sobre los conflictos distributivos personales y espaciales en esas propuestas. La descentralización tributaria implica una reducción de la proporción del gasto provincial no financiada con esfuerzo recaudatorio propio, pero con un menor componente redistributivo regional asociado. Con estas reformas, las provincias periféricas y, en especial, el Chaco, perderán recursos que hoy son transferidos desde las zonas centrales.

El argumento a favor de las reformas nos interesa: las ineficiencias, la orientación del sector público (empleo público y sindicalismo espurios-clientelares, corrupción), las estructuras tributarias, y efectos sobre los resultados económicos y distributivos. Pero las asimetrías y los patrones relacionales territoriales integrales son parte del problema.

La “maldición de la disponibilidad de recursos con poco esfuerzo” debe ser atendida. La apropiación de rentas según los sesgos discutidos en el capítulo 3, estancan y retrasan. Pero el componente redistributivo debe pasar a un segundo plano, subordinado a criterios de desempeño mejor comprendidos y evaluados. De lo contrario, la discusión seguirá estancada en peleas que no ponen en el centro al desarrollo armónico del territorio nacional—en el mejor de los casos, solo con hipótesis en marcos parciales, y abstractos.

Federalismo hacia el desempeño regional Es central subordinar el resto de las discusiones a un compromiso estable sobre el rol de un Estado en sus distintos niveles en *corregir disparidades y mejorar*

¹ Desde la segunda mitad de la década de los 90s proliferaron las propuestas de reforma. Organismos y equipos como CIPPEC, el entonces Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, la Universidad de la Plata, la Universidad Nacional de Córdoba, el IAE – Universidad Austral, FIEL, UBA, han hecho propuestas que abarcan reformas tributarias, descentralización, reformas en los esquemas de transferencias intergubernamentales.

desempeños. En la medida en que el régimen no transmita claramente que hay comportamientos muy nocivos para el bienestar social sustentable que deben ser penalizados y/o modificados, no mejorarán las perspectivas. Las correcciones exigidas deben orientarse al interés general, no a una apropiación privada de rentas, sean sindicales, corporativas, de agrupaciones o jefes políticos-partidarios. La corrupción es un componente, pero existen otros relevantes por su peso y costo. El acceso privilegiado de grupos de interés, el empleo improductivo que asfixia y deteriora las capacidades, afectan la orientación del sector público. La naturalización de prácticas políticas es preocupante.

Mejorar la estructura institucional y la orientación de los actores no es fácil en el marco vigente. Afecta a organismos diversos del tejido municipal, provincial, regional y nacional, público y privado. Se debe construir un proceso gradual de reorientación basado en información confiable y comparable, identificando espacios de reformas factibles orientadas a mejorar desempeños capaces.

Existen ejemplos de buena gestión y desempeño en regímenes regionales asimétricos con componentes de desbalances verticales relevantes. Un caso es el de Australia, citado como ejemplo a seguir en otras dimensiones. Este país tiene un desbalance promedio elevado. El Estado Federal recauda 77,4% del total de los ingresos tributarios consolidados, el nivel estadual el 19,3%, y el local 3,3%. En menor medida se encuentra Canadá, con transferencias de igualación horizontales condicionadas por componentes de gasto social e infraestructura (Bird 2006 y Ann Shwar 2009). En general, estos sistemas federales son más flexibles, pero con un largo camino recorrido, con marcos normativos y jurisprudencias estables, con consensos acerca de los objetivos generales y construcciones graduales acerca de los mejores instrumentos para atenderlos. La flexibilidad pasa por la capacidad de evaluar y redefinir tributos, transferencias y programas, subordinados a los objetivos. El desbalance en sí no es el centro, ni los cambios exigidos han sido bruscos. Un punto a fijar es que la construcción de capacidades y mejoras en las orientaciones no puede estar asociada a peleas distributivas e incertidumbres sobre las motivaciones y efectos probables de las reformas. Menos sin bases de información y propuestas despegadas de los procesos históricos y de las condiciones materiales que los impregnan.

La Unión Europea ofrece un caso de interés. En primer lugar, involucra un caso de esfuerzo consciente de integración de unidades territoriales heterogéneas. En segundo lugar, el proceso presenta una evolución consciente que intenta mejorar roles de los gobiernos nacionales, intermedios y locales en función de estrategias territoriales de desarrollo. En tercer lugar, establece segmentos de transferencias intergubernamentales bajo las etiquetas generales de Política de Cohesión y Fondos Estructurales Europeos que permiten identificar funcionalidades y relaciones entre los niveles. La relevancia de las regiones y el territorio para el caso europeo ofrece un punto de referencia para repensar nuestro sistema disfuncional.

Los Federalismos son complejos y cada uno es único en su proceso histórico, cultural, en la heterogeneidad espacial y sus dinámicas. Cada proceso debe generar sus propias instituciones. Pero es importante mostrar y aprender de diseños variados que atienden a problemas priorizados de forma consistente. Esta racionalidad estática y dinámica no está presente en nuestro esquema federal, y está en el centro de los problemas del país y la región. No es el propósito de este trabajo resolverlo; solo se plantean elementos para un debate que requiere cambios ineludibles.

Se propone para discusión y debate un marco de reformas en dos niveles. Uno se refiere a repensar el federalismo argentino cambiando el foco desde las reformas ambiciosas centradas en el conflicto distributivo, a un proceso enfocado en objetivos, los criterios de gestión, monitoreo-evaluación. Esto involucra aumentar la consistencia del proceso de políticas públicas y sus efectos, corrigiendo gradualmente sesgos no deseados. Con el tiempo, esto permitirá integrar criterios amplios que permitan modificar las estructuras de financiamiento con bases objetivas y menos traumáticas. La idea es reorientar la discusión (trabada) hacia espacios de mejoras, que no impliquen conflictividad paralizante.

A modo ilustrativo, se presentan algunos instrumentos adecuados para lograr una reorientación. Estos temas serán revisitados desde las posibilidades autónomas de las provincias periféricas. Sin embargo, un abordaje de los tres niveles de gobierno y sus relaciones ofrece las mayores chances de efectividad.

- a. **Definición de objetivos y estrategias plurianuales de desarrollo territorial nacional.** Esto estaría alineado con los lineamientos constitucionales de desarrollo armónico en el territorio nacional. Los objetivos y estrategias deben conciliar estrategias locales-provinciales con lineamientos nacionales. En esto, el caso europeo introduce sus estrategias y formas de abordaje revisadas cada diez años. Esto permite estabilidad y aprendizajes, con acciones complementarias entre niveles de gobierno inducidas por los programas y sus estructuras de financiamiento. Para revisiones puede consultarse [OECD \(2019\)](#) y su sitio de [Regional Development](#) Policy para casos y referencias periódicas.
- b. **Sistema de evaluación y monitoreo de políticas públicas independiente.** La reorientación se define por la reducción de inconsistencias entre objetivos y esfuerzos; también según la efectividad de los esfuerzos para alcanzar objetivos. La construcción de capacidades, consistencias y sistemas de información necesarios que debe ser monitoreados y evaluados por institutos menos subordinados a criterios político-clientelares y de sesgos asociadas.
- c. **Diseños institucionales y del financiamiento.** Las características de los diseños de las transferencias y financiamientos por programas² (condicionadas, *matching*, cofinanciadas, etc.), las formas organizacionales, los incentivos, y los sistemas de información y evaluación, pasan a jugar un rol protagónico dentro de un régimen con contenido redistributivo espacial.
- d. **Marcos plurianuales e indicadores de gestión/tamaño/composición.** La definición de indicadores y niveles objetivos plurianuales implica establecer referencias sobre políticas y componentes de gasto. Esto facilita la introducción de criterios de sustentabilidad y mejora capacidades para resolver priorizaciones. Los indicadores desagregados, por jurisdicción, insumo-producto, empleo por prestaciones (docentes/alumnos, médicos/población, administrativos/médicos, etc.) constituyen una base de determinación de necesidades de gasto sobre funciones y responsabilidades.
- e. **Ajustes cíclicos y Fondos de Estabilización y Desarrollo.** Otro ejemplo de agenda común orientada a corregir sesgos se refiere a los ajustes macro de transferencias y el diseño de fondos asociados. El sesgo a incrementar el gasto en fases de bonanza y contraerlos en recesiones, acentúa vulnerabilidades socioeconómicas, distorsiona indicadores y la validez de evaluaciones. Considerar las fluctuaciones en la definición de indicadores es crítico. Un instrumento de suavización son los fondos de desarrollo y estabilización. Si son superavitarios, permiten aplicaciones a mejorar infraestructura, competitividad y entornos regionales. Existen diferentes tipos de fondos que sirven

² Una descripción detallada nos aleja del foco de este trabajo. Solo se apunta a que existen distintos tipos transferencias y de diseños por programa con experiencias específicas mejorables. Estos temas son un área de especialización dentro de la economía del sector público.

de referencia.³ Un aspecto de atención es su *estructura de gobernanza* y acumulación. Cómo se forma, cuándo, cómo y en qué se gasta, mecanismos de recupero, de rendición de cuentas, son algunos puntos críticos de diseño. Otro aspecto positivo es su potencial para resolver problemas de coordinación entre jurisdicciones a partir de fondos por espacios territoriales, con aportes de jurisdicciones beneficiarias. Además, esto reduce la vulnerabilidad a capturas de gobiernos aislados.

- f. **Informalidad, regímenes tributarios y políticas complementarias.** La informalidad como problema central de la segmentación y los problemas de acceso están asociados a estructuras tributarias que desconocen aspectos relevantes de heterogeneidad. Teniendo en cuenta el mayor peso de los impuestos federales (IVA, Ganancias, Transacciones financieras, entre los más relevantes), atacar los problemas de competitividad, escala y accesibilidad a servicios y mercados complementarios, involucra resolver grandes problemas y deficiencias de la estructura tributaria argentina. El mismo razonamiento se extiende a aspectos regulatorios en áreas de producción de alimentos, programas de financiamiento, desarrollos tecnológicos y otros complementos. En estos últimos, la reforma en orientación de organismos nacionales con alcance territorial (INTA, INTI, Universidades, Subsecretarías de Empleo, de Agricultura, SENASA, y otros) requieren entender más flexiblemente los espacios territoriales y adecuarse a sus realidades y necesidades.

El rol federal en un proceso de racionalización de criterios y modos de gestión es aconsejable. Pueden aplicarse gradualmente por bloques de gastos hacia programas, sean sociales (educación, salud, y desarrollo humano), destinados a mejorar los entornos territoriales y/o de competitividad.

1.2. Reformas complementarias: territorio, instituciones políticas y administrativas

Financiamiento y reorientación de los Gobiernos locales La reorientación de las relaciones entre el nivel nacional y provincial tiene un correlato análogo para nivel provincial y los municipios. Mejorar las capacidades de los gobiernos locales y su interés en las problemáticas de desarrollo local es central. Esto requerirá modificaciones al régimen político-fiscal e institucional actual.

El diseño de transferencias, el monitoreo y la evaluación, los controles aleatorios, procesos de descentralización adecuados, tienen el potencial para mejorar el rol local de los gobiernos locales y reducir ineficiencias agregadas del régimen. La importancia de los gobiernos locales pasa por la proximidad a las problemáticas, por la relevancia y el crecimiento de centros urbanos (capítulo 4), y porque constituyen la pata territorial por excelencia de un sistema de gobernanza multinivel. Las áreas de incumbencia exclusiva o con articulación son específicas. Se ilustran casos más adelante.

Las dimensiones de los procesos de descentralización-financiamiento, y los diseños asociados, deben tomarse con cuidado, pero tienen potencial. Los puntos anteriores sobre la relación federal pueden encuadrarse con un régimen integrado a redefiniciones sobre el Fondo de Participación Municipal, los espacios tributarios, y el resto de los componentes discutidos.

Diseños regionales y subregionales De la misma manera, los espacios intermedios regionales (con provincias vecinas) o subprovinciales (entre municipios) ofrecen espacios para atender a problemáticas

³ Desde al menos Gavin and Perotti (1997), la literatura sobre el comportamiento procíclico y sus efectos negativos sobre el desarrollo están consensuados. Los ajustes cíclicos de recursos constituyen un instrumento para disminuir vulnerabilidades en fases expansivas y generar espacios fiscales estables funcionales a estrategias de desarrollo. Para una revisión de buenas prácticas y experiencias en Fondos Soberanos (SWF) puede consultarse [Mitchell, Piggott y Kumru \(2011\)](#).

específicas bajo diseños adecuados. Un sistema de evaluación y monitoreo interprovincial, o un fondo de infraestructura y desarrollo, son algunos ejemplos. Las problemáticas por espacios territoriales subprovinciales (cuencas, productivos) o por tipos de municipios (residuos por categorías) permiten espacios de coordinación y economías relevantes.

Instituciones fiscales, partidarias, electorales y administrativas El funcionamiento político partidario y sus incentivos deben cuestionarse. Los sesgos naturalizados son perjudiciales al bienestar, desarrollo y criterios de equidad e inclusión sustentables. Repensar las instituciones fiscales para preservar la estabilidad agregada y en alguna medida empujar reorientaciones (composición, presupuestación y evaluación), requiere reformas complementarias que mejoren las sensibilidades políticas estructurales sobre el territorio, los incentivos del empleo, la selección de políticos con mayores capacidades, entre otras. Las normas electorales de representación, de financiamiento, de controles, de restricciones (límites de mandatos, requerimientos, evaluaciones, concursos y competencias por capacidades, entre varios) que atiendan a mejorar la naturaleza de la competencia política y la calidad de la representación son centrales. El desafío es encontrar mecanismos adecuados que debiliten los sesgos actuales.

Naturalmente, los ejes planteados son superficiales. Su desarrollo corresponde a agendas específicas. No obstante, permiten señalar lineamientos que difícilmente surjan con la fuerza necesaria de forma espontánea dentro del régimen.

2. Reformas desde el nivel provincial

El nivel provincial debe avanzar con instrumentos bajo su control, atendiendo a los objetivos fijados. Encontrar un diseño efectivo dada la centralización de poder de hecho, y la debilidad de las instituciones de control y contrapeso es un gran desafío. Este rol debe asumirse, en cualquier caso, sea por parálisis del nivel federal, o por su carácter complementario a las iniciativas federales y multinivel. Los puntos son similares a los del espacio federal, pero en este caso el esfuerzo y las iniciativas deben ser absorbidos por el nivel provincial.

En esta sección se profundiza en uno de los aspectos mencionados más arriba (punto b, sección 1.1). Por cuestiones de espacio, se utiliza el caso para ilustrar espacios y formas de abordaje desde el nivel provincial o regional (interprovincial). También se discute el rol del Consejo Económico y Social como complemento.

2.1. Hacia una oficina de presupuesto, evaluación y monitoreo independientes

Los modelos de gestión pública en la región se han caracterizado por centrarse en el cumplimiento de normas y procedimientos. Este modelo de “formas” buscaba organizar el sector público en base a las reformas de la década de los noventa. Se centró en la Ley de Administración Financiera, las normas de contratación y el fortalecimiento de los organismos de control internos (Contadurías) y externos (Auditoría o Tribunal de Cuentas), enfocados en vigilar el cumplimiento formal de estructuras normativas.

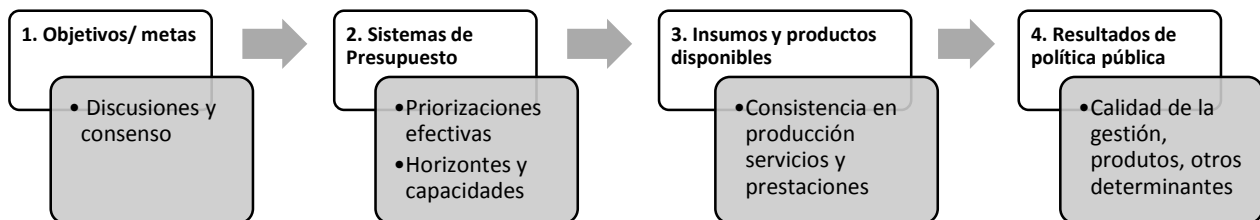
Estos modelos han jugado un rol importante en el ordenamiento y la estructuración de sistemas de información contables-financiero con el correspondiente control de procedimientos. Pero el respeto de las normas en lo formal puede resultar poco informativo sobre el funcionamiento del sistema y la calidad de las políticas; incluso sobre los riesgos fiscales y de estabilidad futuros.

Los resultados de política pública dependen de aspectos de implementación y asignación que varían significativamente por área. El indicador de gasto no es indicador de calidad, ni siquiera de oportunidad. El gasto puede ser mucho, pero los desempeños muy pobres. El gasto en educación dice muy poco sobre cuántos alumnos atienden, qué tipo de docentes se seleccionan, su contribución efectiva a mejorar el capital humano y social. Lo mismo con Salud, Seguridad, infraestructura, empleo y producción. Pueden ser muchos los empleados en Salud, mucho el gasto en personal, pero puede no haber pediatras en un Sala de Atención Primaria en una zona vulnerable.

Es hora de dar un salto cualitativo para priorizar la evaluación de consistencia de objetivos-instrumentos-desempeños, y la calidad de las intervenciones desde el punto de vista de su efecto sobre el bienestar. Esta alternativa no se opone al modelo de normas. Sólo marca los espacios que deben repensarse en la búsqueda de mejoras en el bienestar general duraderos. El objetivo es que los marcos normativos y administrativos incluyan criterios sustanciales de consistencia y desempeño en política pública, al igual que aspectos de sostenibilidad fiscal agregada y capacidad de construcción de espacios fiscales de medio término. Complementariamente, debe existir un cuerpo organizativo independiente y capaz de evaluarlo.

La idea básica dentro del marco vigente es atender a los requerimientos informativos y de horizontes para evaluar la relación entre:

Esquema 9.3. Sistemas de integrales monitoreo y evaluación de políticas: Componentes



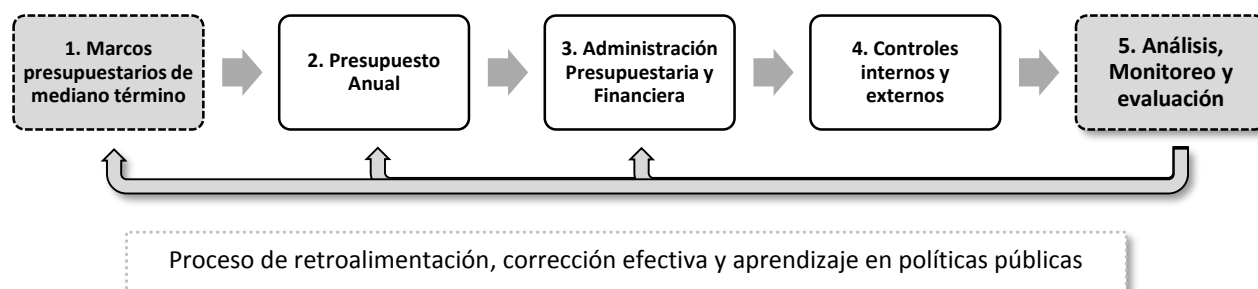
Centrar las discusiones en mejorar desempeños, implica evaluar capacidades y contribuciones efectivas. El proceso requiere construcciones graduales en cada componente (Esquema 9.3). Para ello, el encuadre institucional debe ser adecuado, y esto entra en conflicto con los horizontes y prácticas políticas actuales. La necesidad de institutos independientes y restricciones adicionales es crucial también aquí.

Espacios fiscales, composición agregada y calidad del gasto El establecimiento de objetivos es un primer paso en la cadena hacia mejoras en las políticas públicas provinciales. El Esquema 9.4 presenta componentes necesarios adicionales. El marco fiscal de medio término (cuatro-seis años), establece espacios fiscales consistentes con programas necesarios para atender a los objetivos establecidos. Esto requiere modificar la composición del gasto de forma consistente estableciendo caminos graduales de aproximación.

En respuesta al reconocimiento de las dificultades de corto plazo en la construcción de espacios fiscales, se debe encarar de manera gradual pero constante su construcción en función de políticas bien orientadas. Permite definir composiciones que corrijan distorsiones en ciclos económicos y político-electorales, como designaciones, pases y empleo informal. También la naturaleza de los recursos y riesgos asociados. La priorización en el presupuesto anual pasa a estar evaluada en función del objetivo plurianual, resultando

más evidente su correspondencia-divergencia (relación 1-2-3 en Esquema 9.4). Aquí los indicadores macro fiscales y de composición tienen más importancia en la consistencia agregada.

Esquema 9.4. Esquema deseado de modelo de desarrollo y aprendizaje en políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

El gran desafío provincial depende de la posibilidad de implementar componentes 4 y 5 efectivos en el Esquema 9.4. En particular, el sistema de monitoreo y evaluación de políticas (MEP) y de sus efectos sobre el medio social establecería mejores condiciones para juzgar su calidad y riesgos.

El problema es diseñar un instituto independiente que desarrolle capacidades y fortalezca horizontes de mediano plazo, con acceso oportuno a información y recursos necesarios. El organismo puede no agrandar al poder político de turno, de ahí la importancia de su fortaleza institucional. Los diseños tipo oficinas anticorrupción o de planificación-evaluación dentro de los espacios a ser evaluados, no son adecuados. Existen sospechas de que, a pesar de la intención de lograr órganos de control independientes, estos se han subordinado al poder (ejecutivo-partidario), y son parte del esquema transaccional político.⁴

Otra dificultad sustancial es la necesidad de contar con usuarios interesados en las evaluaciones, en conflicto entre sí o con el poder provincial. De existir, el diseño debe inhibir la captura de usuarios sean por mecanismos políticos o financieros. En el nivel provincial esto resulta un desafío central.

Existen experiencias con grado variable de efectividad y orientación en diseños para resistir presiones políticas coyunturales, con perfiles profesionales adecuados. Las revisiones de casos son bastante difundidas. Algunos ejemplos pueden encontrarse en [Banco Mundial \(2009\)](#), [OECD \(2019\)](#), [UNESCO \(2016\)](#), [PNUD \(2009\)](#). Estos trabajos rescatan experiencias de Oficinas de Análisis y Centros orientados al monitoreo y evaluación de política pública a nivel de países, intermedios y locales.⁵ Un rol importante se asigna al fortalecimiento de los poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil, centros (académicos) especializados en políticas públicas y Oficinas de Presupuesto fuera del poder ejecutivo.

En nuestra región, el poder legislativo ha mostrado poco interés en desarrollar capacidades independientes, más proclive a alinearse al ejecutivo o a la disciplina partidaria, negociando aspectos de su interés por fuera de la arena legislativa formal ([Spiller and Tommasi 2007](#)). En el caso del Chaco, existe

⁴ Las transacciones se refieren a intercambios sobre alineaciones, designación y remoción, la influencia sobre poderes, negociaciones por cargos, la simple extorsión, entre otros ([Spiller and Tommasi 2007](#)).

⁵ Por ejemplo, el libro "Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos", Mujica (2012), revisa las experiencias de Brasil, México, Chile y Perú. Otras revisiones incluyen varios trabajos de la OECD, por ejemplo [Paul Posner and Chung-Keun Park \(2007\)](#), [Johnson and Stapenhurst \(2010\)](#) capítulo 10, entre otras.

desde 2013 una Oficina Legislativa de Presupuesto, muy debilitada luego del cambio de gestión interna en 2016. Fue creada con excesiva dependencia del presidente de la Cámara de Diputados (por Resolución de Cámara), percibida como sesgada políticamente y relegada como construcción institucional. Cumplía un rol consultivo y asesor en temas presupuestarios, aunque de hecho se orientó hacia un sistema de monitoreo y evaluación orientada a resultados. Los requerimientos legislativos se centraban en temas salariales y de cargos públicos. En 2016 se creó la Oficina Legislativa de Presupuesto en Mendoza, con un rol más restrictivo a monitoreos sobre ejecución presupuestaria agregada.

2.2. De controles formales a modelos sensibles al desarrollo

Como parte de las reformas de los noventas se creó en las provincias un órgano de control externo, con jerarquía constitucional provincial, formalmente independiente y con procesos de concursos en la selección de personal profesional. La Sección VI de la Constitución Provincial incluye en el Capítulo II artículos sobre el Tribunal de Cuentas. Su Ley Orgánica (Ley 4.159) establece en el artículo 6, amplias atribuciones y potestades más allá del control (por ejemplo, en incisos 5, 6, 7). Incluso presuponen capacidades para identificar espacios para mayores “economías, eficiencia y eficacia”. A pesar de ello, los roles cumplidos se encuadran en el modelo de normas. El problema se presenta en que los institutos bajo el *modelo de formas* han sido creados con una pretensión de asepsia, que no ha sido tal.⁶

Parte del fracaso es del entorno. Los intereses privados con influencia se benefician más en promedio del sector público a pesar de las ineficiencias en el marco del problema federal. La necesidad de tener usuarios genuinos de estos institutos dentro y fuera del sector público, capaces de soportar los intentos de captura, agregan un desafío a los problemas de subordinación de hecho al interno del sector público.⁷

Los modelos consultivos asesores carecen de poder para influir el curso inercial, y la falta de usuarios relevantes (interesados fortalecerlos) determinan su vulnerabilidad. Tanto la Oficina de Presupuesto como el Consejo Económico y Social tienen este rol que, por razones diversas, han mostrado capacidades limitadas para influir en el proceso de políticas públicas. Los centros de investigación aplicados en áreas de economía, derecho, urbanismo, ingeniería y ciencias sociales, contribuyen con sus trabajos, bajo requerimientos o como asesores, en este proceso de mejora de capacidades en forma complementaria.

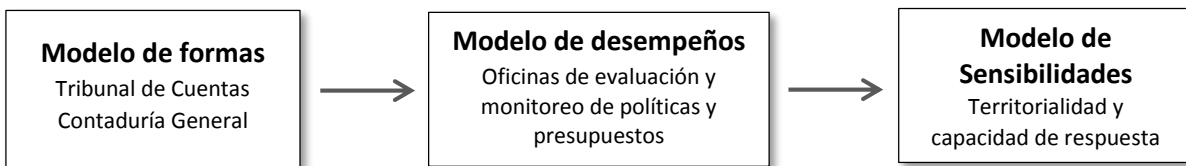
Las experiencias del Tribunal de Cuentas, de la Oficina Legislativa de Presupuesto, la Unidad Técnica del CONES, y otros institutos de evaluación y control más específicos, señalan las dificultades para construir una institucionalidad independiente en políticas públicas con roles relevante en reorientar los esfuerzos hacia el desarrollo. Cualquier intento, debe considerarlas, con las causas detrás de sus debilidades. El diseño eventual debe incluir y reformar las arquitecturas, no apilar estructuras burocráticas.

⁶ Siguiendo a Makón (2008), los mecanismos de evaluación y control de los modelos por normas sólo observan el cumplimiento formal sin la dimensión de la efectividad. No atienden a aspectos de fondo, los efectos de las intervenciones y su efectividad.

⁷ A su vez, existen otras áreas incluso dentro del poder ejecutivo o de organismos independientes o autárquicos que, embebidos de los ritmos de gestión y políticos, no encuentran espacios de construcción de capacidades y sistemas de información: municipios, organismos (Defensa de la Competencia), y autárquicos (Administraciones Tributarias, Agua). Son algunos ejemplos de espacios de complementación que existen a nivel interprovincial y dentro del propio nivel. Esto señala agendas que permiten debilitar canales de subordinación, y mejorar capacidades sobre el sector público en su conjunto.

Un modelo de sensibilidades implica una retroalimentación del proceso de planificación y políticas, que permita detectar problemáticas, corregir asignaciones y diseños, manteniendo un sistema de políticas públicas (idealmente proactivo y prospectivo) orientado a resolver problemas territoriales del desarrollo. El modelo de formas es una condición *sine qua non* para pasar a un modelo de desempeños. Tanto las prerrogativas de control (obtención de información) como el cumplimiento de procedimientos estructurados, son pilares de una institucionalidad estatal básica. Un modelo de sensibilidades debe construirse sobre la base de un modelo de desempeños, teniendo en cuenta que los datos y las evaluaciones son insumos para entender y responder.

Esquema 9.4. Rol de Oficinas de apoyo y capacidades en políticas públicas



Institucionalidad de Oficinas de Presupuesto, Monitoreo y Evaluación Existe una variedad de modelos surgidos en la necesidad de limitar el nivel de delegación de hecho realizada por el poder legislativo y por la sociedad en general hacia el poder ejecutivo. Las formas de organización varían en cuanto a su grado de autonomía con respecto a los poderes del Estado y organizaciones de la sociedad Civil.

Las variaciones incluyen a organismos específicos independientes, dentro del poder legislativo (OL-PME), organismos constitucionales autónomos (TC), o centros u organismos más vinculados a la sociedad Civil o centros de investigación aplicados (CONES, Centros e institutos). Los núcleos organizativos tradicionales deberían explorar estas variantes a efectos de fortalecer grados autonomías y roles de hecho. Son de interés específico Organismos:

- 1) de control externo ampliados
- 2) legislativos de presupuesto y evaluación-monitoreo de políticas públicas
- 3) vinculados a la sociedad civil (CONES y organizaciones),
- 4) de distintos gobiernos (agencias interprovinciales, con o sin participación del nivel federal) y,
- 5) vinculados a instituciones del conocimiento (Centros de investigación aplicados y universidades).

Para Makón (2008) y otros especialistas, la instrumentación de una gestión orientada a resultados implica necesariamente una redefinición del rol de los órganos de control externos (OCE) hacia marcos de Presupuesto, Monitoreo y Evaluación (PME). Adopta una posición en el sentido de la jerarquía y autonomía necesaria para el diseño de estos organismos. Si se siguiera esta línea se deben reformar las normas vigentes, incluida la Constitución Provincial, introduciendo criterios sustanciales, indicadores y planes, consistencias, en base a sistemas de información, capacidades y orientaciones adecuadas. Dado el pobre desempeño de los OCE, es aconsejable igualmente revisar críticamente esta posición.

Instituciones de niveles intermedios Dada las características estructurales del financiamiento y dependencia, un organismo externo que condicione y evalúe desempeños debería ser considerado. Estas discusiones son disparadoras que deben precisarse en cuanto a aspectos de diseño.

- **Institución subregional.** Una alternativa es avanzar hacia un organismo regional, que contenga a otras provincias. Una ventaja es que existen problemáticas socioeconómicas comunes a la región NEA/Norte Grande (como periferia compensada) con algunas que efectivamente requieren un abordaje a escala regional (como infraestructura y energía, políticas de entorno y desarrollo). Desde la gobernanza, la ventaja es que el diseño del financiamiento y la organización general, al ser compartida, reduciría vulnerabilidades a presiones de cada gobierno provincial/municipal.⁸ Una variante a partir de las estructuras vigentes se refiere a articular e imponer requerimientos comunes desde espacios intergubernamentales. Pueden integrarse instituciones como los Consejos Económicos y Sociales provinciales, las universidades e institutos con injerencia regional, organismos de control y evaluación mencionados. El financiamiento conjunto podría incorporar reduce la carga en cada jurisdicción y permite economías de escala en la construcción institucional.
- **Organización provincial con participación de la sociedad civil.** Actualmente existen instituciones complementarias en la Provincia que no cumplen adecuadamente con los fines propuestos, no tienen las facultades adecuadas, o presentan vulnerabilidades estructurales. Un camino es apuntar a dar organicidad a estos institutos para fortalecerlos y articularlos, en una forma de organización formal. Con revisiones correspondientes en su estructura organizativa, incentivos y de financiamiento, pueden ofrecer un marco adecuado con menores requerimientos de coordinación con provincias vecinas. Igualmente, la interrelación con Centros de Investigación por ejemplo de las Universidades e institutos, pueden ofrecer un mecanismo de articulación y fortalecimiento recíproco institucional, financiero y de orientación.⁹
- **Fortalecimiento de los institutos vigentes.** Una forma menos ambiciosa es fortalecer las estructuras organizativas, con modificaciones en las dependencias jerárquicas, sistemas de selección y carrera, responsabilidades y mecanismos de decisión de forma independiente.

Aspectos de estabilidad, reputación y credibilidad de los institutos son clave, y estas deben construirse en función del desempeño y trayectorias. El desarrollo de centros regionales para niveles múltiples de gobierno y con la participación de organizaciones del conocimiento es un aspecto que agrega dimensiones de fortalecimiento independencia potenciales.

2.3. El Rol del Consejo Económico y Social

En el capítulo 8 se discutieron los roles, esfuerzos y limitaciones estructurales del Consejo Económico y Social del Chaco. A pesar de los esfuerzos, el marco particular dista de ser coherente con las atribuciones y responsabilidades asignadas. Esta inconsistencia debilita los incentivos de los actores, dificulta una

⁸ La estructura cuenta con un antecedente fallido, no fue adecuadamente diseñado. El Programa de PNUD – ADRNEA – ARG08/28 (2008-2010), financiaba la contratación de consultores –definidos por los Poderes Ejecutivos Provinciales, para la creación de una Agencia de Desarrollo Regional. La designación política, las asimetrías y diferencias entre provincias, la inestabilidad del financiamiento, entre otros aspectos, determinaron características no orientadas al problema, y finalmente su fracaso.

⁹ La OCDE es financiada por sus países miembros. Las contribuciones nacionales se basan en una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la economía de cada miembro. El mayor contribuyente es Estados Unidos, que proporciona casi el 21% del presupuesto, seguido por Japón. Los países también pueden hacer contribuciones voluntarias para apoyar financieramente los productos del programa de trabajo de la OCDE.

participación e influencia efectivas, tanto en su rol promotor de consensos como de políticas eventualmente definidas. Si bien se sostiene con una asombrosa estabilidad dado el marco, se deben replantear aspectos para promover mayor efectividad en los roles asignados, y mejorar la acumulación de capacidades técnicas en su interno.

Existen áreas de trabajo que permitirían complementar una agenda de fortalecimiento institucional de capacidades y orientaciones para rol más efectivo. Se aplican definiciones similares a las discutidas hasta aquí en este capítulo con espacios de fortalecimiento recíproco con sistemas de evaluación y monitoreo y centros de investigación aplicados a problemáticas provinciales-regionales.

A partir de una resolución satisfactoria de la gobernanza del financiamiento y representación (Capítulo 8), un pilar complementario de fortalecimiento es adecuar la estructura de capacidades y horizontes a las demandas y responsabilidades institucionales. La reforma básica debería permitir el desarrollo de proyectos estratégicos definidos por parte de la Coordinación/Asesoramiento en acuerdo con las autoridades del CONES, con horizontes plurianuales. Esto permite profundizar desarrollos sustanciales en distintas áreas, y estabilidad de lineamientos. El objetivo es mantener sensibilidad a la dirigencia estratégica, reduciendo los grados de incertidumbre y oportunismo.

Los roles a desempeñar a fortalecer y complementar deben ser definidos de manera precisa. La posibilidad de establecer marcos cooperativos con institutos como las Oficinas de PME, Centros y Agencias regionales, permitirán establecer interdependencias y fortalecimientos recíprocos. En principio la vinculación con el desarrollo territorial social y productivo debería ser más fuerte, y su articulación con el sistema de políticas públicas en el territorio. La estructura debería contar con estabilidad en posiciones claves jerárquicas, adecuadamente capacitadas y con incentivos de carrera. El esquema 9.5 propone un esquema organizativo básico.

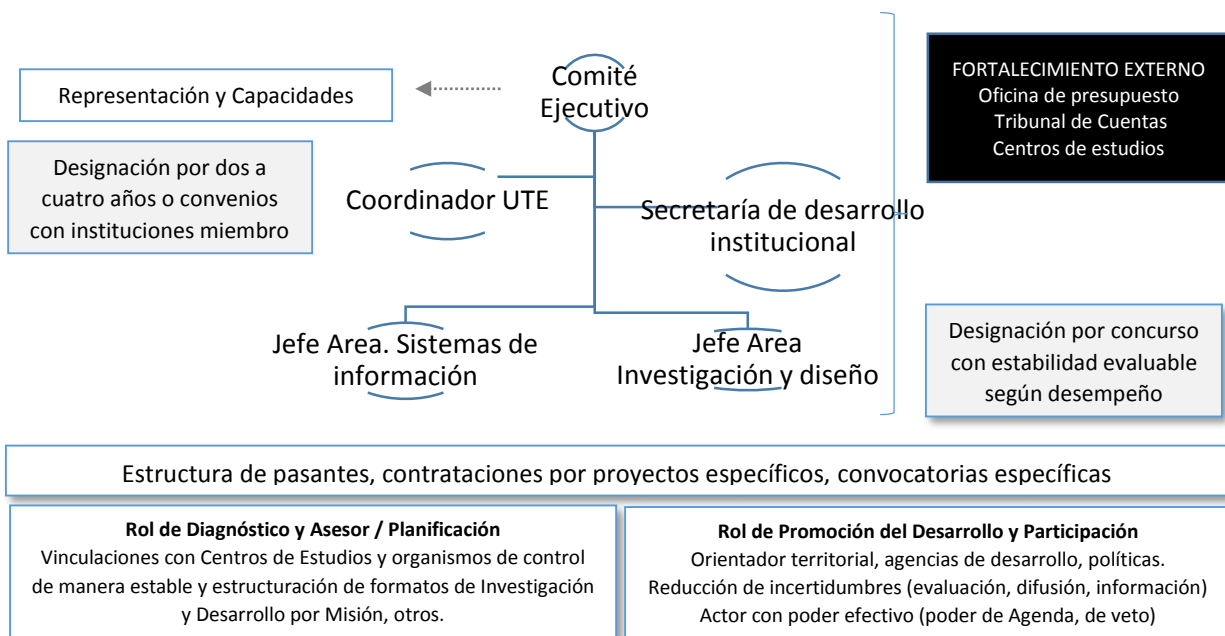
- **Participación, relaciones públicas e institucionales.** Uno de los roles del CONES implica asegurar participaciones continuas de las organizaciones miembros, canalizar demandas y facilitar la cooperación y coordinación interinstitucional articulando esto desde un punto de vista territorial. Asimismo, la necesidad de articulación con organismos estatales tanto a nivel de información, como de presentación y promoción de agendas, de eventos y desarrollos, es un complemento en el proceso de construcción de consensos, cooperación e influencia efectiva. Este rol es central, por lo que se propone una figura específica al fin: Secretario de Desarrollo Institucional.
- **Investigación aplicada, informes y sistemas de información.** El desarrollo de trabajos técnicos de apoyo ha sido un aspecto distintivo del CONES y debe mejorarse. Debe promover agendas técnicas tanto de su propia estructura como especialistas y grupos de las instituciones del medio. La estabilidad de horizontes y acumulación de capacidades, sin perder la sensibilidad institucional es la preocupación central en este punto, además de la ampliación y mejoras de organización.

Articulaciones y prioridades institucionales La importancia de la articulación institucional con todas las jurisdicciones de orden nacional, provincial y municipal, es clave. Aquí los órganos de PME, centros de investigación y oficinas de estadística y planificación en el sector público son centrales. Es necesario fortalecer las capacidades de evaluación de desempeño y sensibilidad, discutidas en la sección anterior. A su vez, el CONES requiere mayor presencia sobre proyectos legislativos, diseños de programas y

definiciones de presupuestos. Esta necesidad recíproca debe explotarse como instancia formal de colaboración.

Se debería contar con recursos específicos para desarrollos técnicos sobre temas priorizados. Estos pueden usarse para potenciar agendas, orientar priorizaciones y articulaciones entre organismos, y realizar convocatorias sobre desarrollos de I+D+i.

Esquema 9.5. En la búsqueda de una Estructura adecuada para un rol más efectivo del CONES



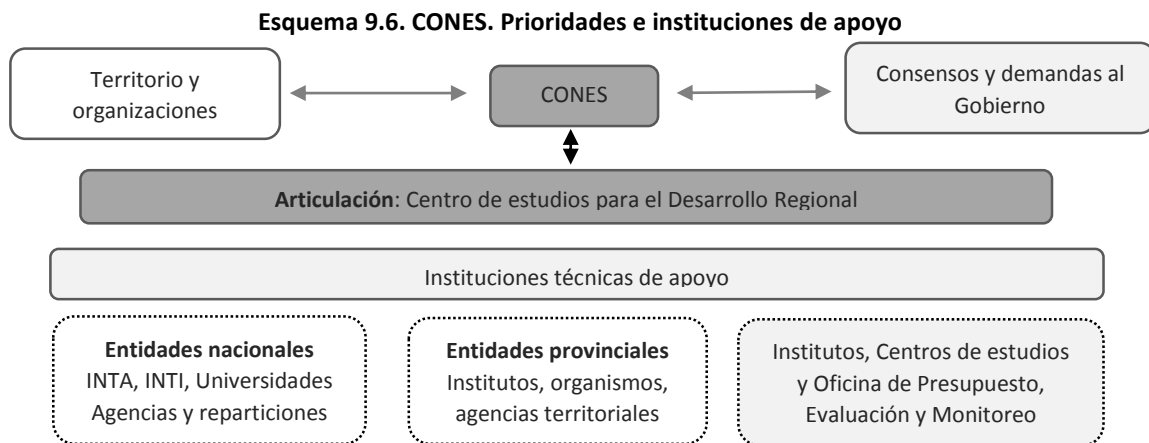
Fuente: Elaboración propia.

En la medida que el CONES tenga mayor información y capacidades específicas tanto internas como a través de asociaciones estratégicas institucionalizadas, se requerirá mayor capacidad de las organizaciones y sus representantes. Para mayor efectividad de las instancias de participación de las organizaciones de base, la capacidad y orientación de representantes, pasa a ser un clave.

Estos son algunos elementos que permitirían fortalecer un instituto con trayectoria y un marco formal adecuado, y con potencial para el fortalecimiento de los horizontes adecuados para el logro de objetivos del desarrollo. El mejoramiento del dialogo político institucional entre las instituciones sociales y productivas del territorio y del sector público en sus distintos niveles es central.

Las prioridades institucionales pueden requerir redefiniciones, especialmente si las voluntades y/o las posibilidades presupuestarias así lo exigieran. El aspecto distintivo del CONES es su conformación plural y participativa. Este es un aspecto prioritario a preservar y fortalecer. Las capacidades institucionales de vinculación con el territorio, sus necesidades y demandas de respuestas son parte de esas capacidades. En este caso, el rol de relacional, articulador y territorial debería fortalecerse, al tiempo que el fortalecimiento técnico debería buscarse dentro de las áreas del sector público y de las organizaciones e instituciones miembro.

El rol de articulador es en sí demandante y una debilidad del entramado institucional regional. Como se dijo, la densidad formal es elevada, pero el funcionamiento del tejido es de compartimientos estancos con sesgos introspectivos. El diseño conjunto de un Centro de Estudios Interdisciplinario que coordine y oriente esa densidad formal puede ser un espacio de mejoras potenciales. Las organizaciones ya cuentan con recurso en los tres niveles y en el sector privado, por lo que su construcción no será costosa. La representación y gobierno de ese instituto técnico debería expresar a las instituciones y al CONES. Pero el énfasis en las carreras y programas de cada instituto miembro debería respetarse. La definición de equipos responsables por áreas de trabajo, y su operatividad apuntando a mejoras en la funcionalidad y orientación de las instituciones técnicas, de extensión y transferencia, y del conocimiento debería ser prioritaria.



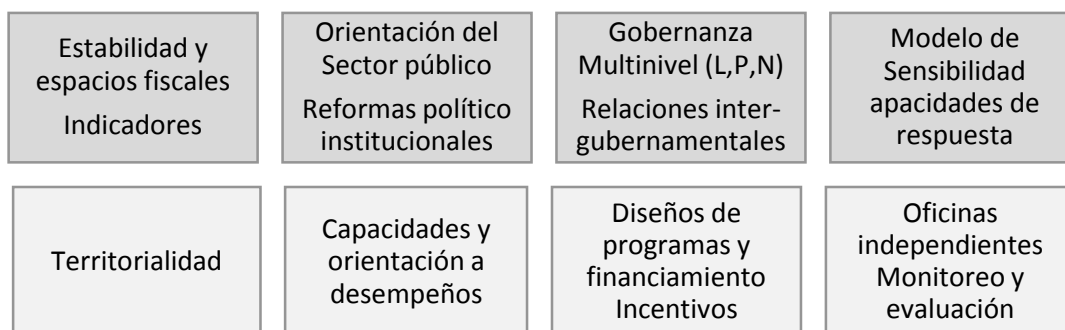
Fuente. Elaboración propia.

2.4. Resumen de sección

En la sección se discutieron algunas áreas de reforma para mejorar y reorientar capacidades institucionales. El esquema 9.6 presenta los núcleos temáticos. En el caso del nivel federal, el planteo intenta debilitar la parálisis y la orientación que, de hecho, para avanzar en aspectos sustanciales en el régimen de coparticipación debida hace más de veinte años. En parte, esta demora se debe al planteo de reformas por saltos discretos, que niegan aspectos históricos, de incertidumbre y político-institucionales, abordando de manera muy parcial los conflictos distributivos y de eficiencia. Ese debate estancado podría si reorientarse en un plan de largo plazo, donde las condiciones iniciales son respetadas y los criterios de gestión, planificación y evaluación de desempeño pasan a ocupar gradualmente espacio.

A nivel provincial, las posibilidades de reorientación autónoma existen. Son mayores en función de espacios subregionales de cooperación en oficinas, consejos y agencias orientadas al desarrollo. También al interno en función de reformas de organismos existentes que incluyen organismos de control, de asesoramiento, monitoreo y evaluación, de investigación aplicada, de información y estadística, y de participación social. Los casos son múltiples en el sentido de diseños, experiencias y esquemas de fortalecimiento, pero exceden el ámbito de este trabajo.

Esquema 9.6. Grupo de temas en articulación



Fuente. Elaboración propia.

En el Esquema 9.7 se repasan las instituciones que de alguna forma existen, aunque deban redireccionar aspectos sustanciales de diseño, orientación y coordinación. Los esfuerzos político institucionales son demandantes. Pero los institutos y la mayor parte de los presupuestos ya están asignados. Reorientarlos para mejorar sus capacidades y complementariedades es el desafío. Esto puede requerir reformas a nivel político para mejorar los incentivos (políticos, partidarios, y territoriales). Los criterios de representación, selección, incentivos por mandatos-cargos, plazos, entre otros, también han sido estudiados en sus efectos sustanciales sobre el desempeño en la literatura especializada en políticas públicas.¹⁰

Esquema 9.7. Fortalecimientos institucionales y espacios verticales y horizontales de cooperación/coordinación



Fuente: Elaboración propia.

La construcción de un centro regional que proporcione estudios técnicos independientes con base académica y articulación con los institutos vigentes, es una alternativa que presenta importantes ventajas relativas.

¹⁰ La literatura es muy extensa. Para una revisión intermedia puede consultarse [Banco Mundial \(2016\)](#) y referencias ahí citadas.

3. Estabilidad y financiamiento de las políticas de desarrollo territorial

Las políticas efectivamente orientadas al desarrollo requieren de atributos esenciales de estabilidad y flexibilidad/adaptabilidad. La construcción y mantenimiento de programas y financiamientos asociados en el tiempo, es una condición necesaria. Mantener objetivos intermedios en intervalos de indicadores relativos debe estar en la mesa de discusión en marcos plurianuales. El marco plurianual asegura que las evaluaciones y presiones coyunturales se discutan adecuadamente a lo largo de períodos *razonables*.

La tendencia a rigidizar, por un lado, y la incertidumbre sobre qué se hace y quién se beneficia con la delegación de facultades, por otro lado, son contrarias a las posibilidades de mejorar el ambiente de políticas públicas. En particular, las posibilidades de mejorar el entorno requieren inversiones en infraestructura, capacidades institucionales y financieras en el tiempo: es una acumulación de capitales y capacidades territoriales que se produce gradualmente. Dentro de las capacidades institucionales también están las del territorio y de sus actores para entender la naturaleza de las problemáticas, interactuar de forma colaborativa y de buscar y poder implementar respuestas adecuadas también de forma estable.

A continuación, se presentan aplicaciones relativas a dos puntos centrales relacionados. Uno es la construcción de espacios fiscales que permitan financiar la acumulación de capacidades y el desarrollo en general. Otro se refiere a la reorientación de las capacidades.

3.1. Estabilidad del entorno macroeconómico

El posicionamiento provincial coordinado con provincias similares es central para definir restricciones y límites a desalineamientos macroeconómicos de gran costo social. Las experiencias recientes Los rangos de tolerancia sobre variables fundamentales deberían ser explícitos no solo por el rol provincial en ámbitos de representación legislativa y, por lo tanto, responsable formal de políticas nacionales; pero también por la vulnerabilidad en la región de segmentos sociales y productivos a cambios de entorno y a procesos insostenibles. Más aún dentro de lineamientos orientados al desarrollo, y entendiendo los componentes fuera del control provincial y regional.

Las políticas del nivel nacional deberían insertarse en procesos de consenso a nivel federal que aseguren estabilidad macro dentro de estrategias de desarrollo sustentable. Un abordaje adecuado implicaría un tratamiento separado y complejo. El foco aquí se centra en síntomas y en las relaciones exploradas en el capítulo 2 y sucesivos, especialmente en el Capítulo 8. Las variables macro y políticas deberían mantener consistencias básicas en precios relativos (tipo de cambio real), inflación, resultados fiscales y externos básicos (fiscal, cuenta corriente y financiera), deuda, políticas monetarias y de orientación financiera acordadas. Esto requiere evaluaciones intertemporales que impidan “esconder la basura bajo la alfombra”.

A modo ilustrativo, en el capítulo 8 se presentó un esquema de intervalos para el tipo de cambio real, como una variable que resume tensiones macro e intersectoriales relevantes. Esto tiene a su vez implicancias regionales ya discutidas. El tipo de cambio real estable demanda consistencias adicionales macro y estructurales, incluidos los regímenes tributarios, fiscales, regulatorios internos y en relación al resto del mundo. No es manipulable directamente, y se asocia con desempeños de otras variables como déficits y superávits y dinámicas de deudas. Los requerimientos técnicos no son discutidos aquí. Simplemente, se destaca que es indispensable consensuar aspectos básicos de entorno, y resolver de

manera consistente las políticas nacionales, conscientes de las implicancias territoriales en función del nivel agregado (capítulos 5 y 6). Los posicionamientos regionales en los espacios correspondientes deben ser inequívocos, y en bloque, reconociendo relaciones comunes con otras provincias, ganando peso e influencia en las arenas relevantes. Ese reconocimiento puede ser rentístico, dado el régimen, por lo que establecer mesas de consensos para el desarrollo, es parte de los trabajos intergubernamentales y de las organizaciones territoriales.

3.2. Espacios fiscales regionales y financiamiento del desarrollo

Los *Indicadores macro-fiscales provinciales* ayudan a determinar referencias útiles para evaluar procesos, su sostenibilidad y realizar priorizaciones más adecuadas. La fijación de objetivos plurianuales involucra tanto a aspectos disciplina fiscal agregada (superávit financiero, deuda, deuda sobre capacidad de repago, etc.), como indicadores sobre componentes e ítems de riesgo sobre el desempeño fiscal futuro.

Existe una amplia literatura técnica, y de alternativas normativas sobre el establecimiento de “normas de procedimiento presupuestario” y “reglas fiscales cuantitativas” que generalmente no han sido internalizadas por la estructura política de hecho. Los ajustes cíclicos y electorales ya discutidos son parte de los esquemas de manejo prudencial que pueden utilizarse como instrumento complementario. Intentan corregir distorsiones y desvíos provocados por comportamientos cíclicos de recursos determinando capacidades estables en materia de financiamiento.

Los ajustes por riesgos electorales pueden incluirse dentro de los ajustes macro. Esto implica una serie de reglas referidas a componentes de gastos rígidos, incluidos los gastos en personal (políticas salariales, pases a planta, empleo informal, becas y otros), que pueden determinar saltos irreversibles y comprometer espacios fiscales futuros. La ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil, que se aplica a los tres niveles de gobierno, incluye este tipo de restricciones; también para algunas provincias de la Argentina.¹¹ Los ajustes por la estabilidad institucional de los recursos y la naturaleza de los gastos asociados es otro elemento básico de manejo prudencial. Sean los fondos discrecionales, de naturaleza política, o transitorios, realizados por programas específicos, tienden a distorsionar la naturaleza de los indicadores.

Una vez realizados estos ajustes y clasificaciones, se deben determinar espacios fiscales en base a objetivos plurianuales con sus respectivas metas anuales. Los *Indicadores de composición y de insumos/productos* determinan participaciones de referencia, con rangos de valores que permitan detectar desvíos. Estos deben entenderse como parte esencial del marco orientado al desarrollo, para preservar los espacios fiscales destinados a promover o potenciar actividades con elevados retornos sociales.¹²

En el Esquema 9.8 se presenta una visualización de los conceptos básicos de medición. La correspondencia de gastos rígidos, responsabilidades estables y afectaciones para distintos tipos de gastos deben ser atendidas con estructuras estables de ingresos. Dentro de ellos deben establecerse indicadores de composición y de consistencia internas ya discutidos. Las fuentes transitorias deben tomarse con cuidado

¹¹ Para una revisión puede consultarse el trabajo publicado por el [Consejo Federal de Inversiones \(2019\)](#).

¹² En 2005, el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (FDPF, 2005) estableció un conjunto de indicadores para todas las provincias como parte de las obligaciones establecidas en el Decreto reglamentario de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Estos indicadores macro fiscales no incluían ajustes ni referencias a rangos prudenciales, tampoco medidas destinadas a corregir desequilibrios. No obstante, ofrecen un punto de partida para mejorarlos. Establecer referencias de indicadores y una preocupación pública sobre sus violaciones es central.

para evitar sustituciones de financiamiento poco visibles de inmediatos pero muy perjudiciales una vez que la fuente desaparece. Si un financiamiento inestable en infraestructura, genera la ilusión de que se gasta suficiente en infraestructura y se puede aumentar otros componentes (personal), cuando el financiamiento desaparece, el espacio fiscal para infraestructura sustentable también.

Esquema 9.8. Hacia la construcción de estabilidad y espacios para políticas de desarrollo

	Recursos	Gastos	
Regímenes legales estables y recursos macro ajustados	Recursos totales con regímenes estables	Gastos rígidos consolidados	Indicadores de composición ajustados
		Programas y complementos propios	Otros programas de desarrollo FONDO DE DESARROLLO
Regímenes discrecionales o transitorios	Recursos semi e inestables	Afectaciones específicas sin sustitución	(acumulación)
Neto de amortizaciones	Incrementos de Deuda	Destino específico sin sustitución.	Pérdida de espacios fiscales futuros
		Recupero y subsidios explicitados	

Fuente. Elaboración propia.

La construcción de espacios fiscales para el desarrollo implica la posibilidad de efectivamente poder orientar recursos para una estrategia y objetivos establecidos de forma consistente con los enunciados (capacidad para controlar la política pública). En el Esquema 9.8 el espacio “Programas y Complementos al desarrollo” tradicionalmente sufre los ajustes, y es comprimido hasta su extensión. No existe una estrategia de desarrollo real sin la capacidad para decidir dónde invertir. La posibilidad se refiere también a fortalecer y adecuar programas, o a apoyar completos públicos y/o privados (bancarios, de instituciones tecnológicas, sociales, gubernamentales y no gubernamentales, con otros niveles de gobierno, etc.). Dentro del espacio se presenta una propuesta relativa a un Fondo de Desarrollo Económico y Social.

3.3. Fondos de estabilización y de desarrollo económico y social

Los fondos soberanos y, en particular, los fondos de recursos naturales son términos acuñados para las prácticas de manejo prudencial macroeconómico, y de reorientación de recursos hacia objetivos de desarrollo. Se caracterizan por separar recursos para disminuir sesgos no deseados de asignación, como los de la maldición de recursos con bajo esfuerzo, reducir riesgos agregados, utilizarlos para propósitos estratégicos y de estabilización.

El sistema de gobernanza (composición, representación, decisión y control) y los criterios de utilización para el fondo son claves. Por ejemplo, los usos posibles pueden ser cubrir déficits presupuestarios cuando los ingresos disminuyen transitoriamente, financiar proyectos promover estrategias de competitividad y diversificación-innovación-densificación de complejos productivos, entre otros. También pueden usarse para mitigar disparidades sociales de manera acumulable, sea por subsidios o inversiones en

infraestructura social. Chile, Noruega, algunos países del Golfo Pérsico y algunos estados de EE.UU., han experimentado con este tipo de fondos. El Banco Mundial (2014), el Fondo Monetario (FMI, 2008), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2015), la Unión Europea (2016) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) participan activamente en el análisis, evaluación, e identificación de las mejores prácticas en fondos soberanos y de desarrollo.¹³

Los fondos pueden incluir variantes regionales, subnacionales, locales, con mayor o menor grado de coordinación horizontal y vertical entre niveles de gobierno. La Unión Europea incluye una estructura de fondos integrados por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (aplicable a I+D+i, la agenda digital, el apoyo PyMES, apoyo a la economía de bajo carbono), el Fondo de Cohesión Europea, el Fondo Social y el Fondo de Solidaridad, que se integran a otros sistemas de financiamiento y promoción, por ejemplo, en la Política Agropecuaria Común. Un caso interesante es el de Australia que también mantiene una estructura de fondos para atender a las disparidades regionales y a la segmentación resultante. El Fondo Regional para el Crecimiento (Regional Growth Fund) está destinado a la promoción de complejos, nuevas actividades y promoción de accesos de iniciativas privadas (Regional Growth Fund, Principles and Guidelines, 2018). El Fondo de Capital Regional es otro diseño del mismo país destinado a infraestructuras elegibles para el desarrollo.

Existen tres núcleos conceptuales de desafíos principales planteados en las experiencias:

- **Orientación estratégica y consistencia.** Los fondos atienden a propósitos determinados con objetivos y evaluaciones bien definidas.
- **Profundización-acumulación.** Los fondos deben asegurar un financiamiento estable y niveles de recupero continuo, compatibles con los flujos adicionales que lo alimentan (subsidios, regalías, componentes cíclicos, etc.). Esto es ajustado para permitir una acumulación efectiva de recursos y capacidades institucionales. El punto implica consensuar el diseño técnico e institucional que asegure un proceso continuo de alimentación, permitiendo mejorar sistemas de información, y evaluación de proyectos asociados a los fines propuestos.
- **Gobernanza.** Se refiere a que el diseño permita un uso efectivo de los fondos hacia los fines que motivan a su constitución. Los poderes reales para afectar su funcionamiento son críticos. Esto debe verse también como construcción gradual, donde la reputación y las capacidades institucionales, financieras y técnicas se producen en el tiempo. Nuevamente son centrales temas ya discutidos de evaluación independiente, capacidad de inhibir capturas de intereses específicos, “emergencias”, y otros sesgos indeseados, a través de diseños alineados a los objetivos fijados.

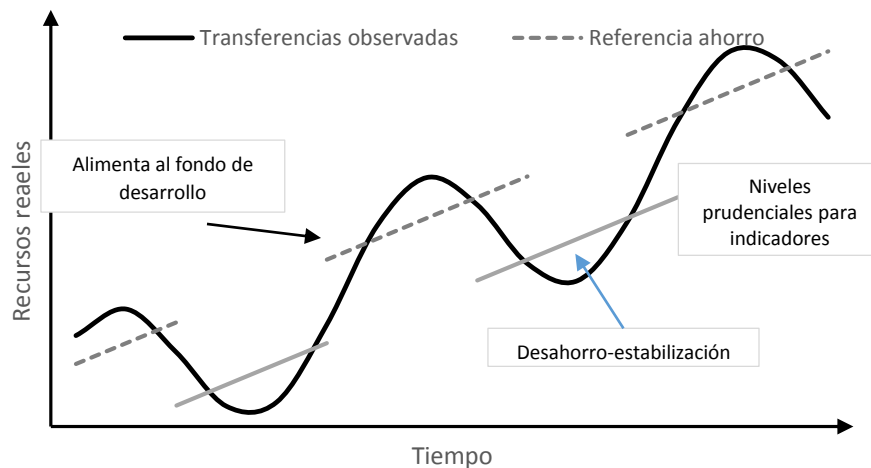
Para el Chaco, existen distintas alternativas de diseño que puedan ser apropiadas. Las experiencias ayudan a aprender de errores y aciertos. Es importante fijar la idea que un tipo de auto-fondeo permitiría mejorar el manejo prudencial, establecer referencias de composición, debilitar mecanismos nocivos detrás del problema de la abundancia de recursos sin esfuerzo, e iniciar un proceso de acumulación y estabilización.

En el próximo gráfico se ilustra una alternativa conceptual de diseño técnico asociado a un proceso de acumulación. Los ajustes cíclicos permiten detectar niveles estables y niveles prudenciales, descontando la tendencia por posibles reversiones, o como referencia para componentes rígidos en composiciones. De

¹³ El Sovereign Wealth Funds Institute lleva un ranking de cerca de cien fondos soberanos, por la relevancia de los fondos administrados. Incluye fondos basados en ajustes de commodities y no commodities, fondos subnacionales (<https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>). Otro, el International Forum for Sovereign Wealth Funds, regularmente publica casos de estudios por países.

esta forma se reducen probabilidades de estrés y que la “urgencia” obligue a desplazamientos de gastos socialmente rentables en el corto plazo. De lo contrario, el corto plazo se apila y construye el largo plazo. La estrategia es desactivar el marco de emergencia permanente para incluir riesgos como criterios de gestión asociados a un marco consistente, que permita acumulación y usos estratégicos de excedentes. Los excedentes alimentan el fondo y este a su vez los distintos segmentos de aplicaciones (competitividad, infraestructura, desarrollo social, etc.). La determinación de los niveles gatillos que activan/desactivan la acumulación debe orientar la gestión fiscal hacia composiciones prudentes, y asegurar el crecimiento del fondo.

Gráfico 9.1. Fluctuaciones y fondos para el desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

El Fondo Federal Solidario ofreció una plataforma para la discusión priorizaciones en densidad-valor, diversificación o especialización, infraestructura y otras estrategias de desarrollo económico. Su carácter inestable sea por la naturaleza del recurso como por su diseño por decreto (modificable rápidamente) ofrece un ejercicio retrospectivo de discusión para repensar diseños, debilidades, y orientación, muy concreto. La forma de financiamiento y los riesgos y usos de los fondos fiduciarios regionales ofrecen otra referencia de estructuración para evitar algunos sesgos. También existen otros casos de interés a nivel nacional e internacional. La agencia de Desarrollo de San Juan por ejemplo utilizó un préstamo multilateral para un primer fondeo, que se canalizo a través del sistema bancario para el crédito formal—con un esquema en segundo piso con intervención del BCRA. Existe la posibilidad de complementar y fortalecer (enhance) otros mecanismos financieros e instituciones relacionadas. El Fondo de Desarrollo y Sustentabilidad de la Provincia de Corrientes, creado por Decreto provincial, ofrece un antecedente cercano a mejorar, potencialmente articulable a escala regional (con o sin participación nacional, con ventajas de gobernanza potenciales.

Lo importante es entender la relevancia del instrumento, de su estabilidad y profundización. Discutir su rol, accesibilidad territorial y de segmentos, así como su orientación estratégica son algunos ejemplos de aspectos relevantes que tendrán resoluciones puntuales, perfectibles en el tiempo.

Componentes, acumulación y evaluación en un fondo Un aspecto central es definir la orientación estratégica y la relación con las aplicaciones permitidas. Estas pueden ser revisadas, en base a procesos

de evaluación de impactos, desempeños y priorizaciones sobre criterios plurianuales adecuados. En el caso de las regiones periféricas, reducir sesgos rentísticos y rentabilidades de sectores asociados, requeriría componentes claros en cuanto a infraestructura orientada a mejorar la integración, densidad y competitividad territorial, la promoción y financiamiento del desarrollo productivo, y componentes de integración y relacionados al capital social acumulables. El Esquema 9.8 presenta un resumen disparador de estructuras y propósitos asociados al uso de los fondos de desarrollo.

Fortalecimientos con fondos federales, interprovinciales, municipales y privados La correcta identificación de los proyectos relevantes que justifiquen la intervención es central. Implica la evaluación de oportunidad, capacidad y tipo de intervención, identificación de beneficiarios y contribuciones. La resolución de las tensiones distributivas, de internalización y agregación de las instancias participativas, son claves para mejorar el impacto del proyecto y su apropiación en el territorio.

La justificación técnica de la intervención y de los beneficiarios y beneficios asociados puede determinar la posibilidad de tipos diferentes de diseños adecuados. Existe un fuerte arraigo de que la provisión debe ser total y pública. Esta noción distorsiona completamente la naturaleza de la intervención y su propio resultado (oportunidad, eficacia, eficiencia). Siempre existen usos alternativos, y es mejor involucrar a los actores en los proyectos y su financiamiento. Dado el tipo de proyecto y financiamiento aparecen distintos arreglos y diseños específicos, que pueden implicar distintas jurisdicciones, organismos y hasta fuertes componentes privados.

Ejemplo 1. Las cuencas hídricas por ejemplo afectan a municipios y provincias, y requieren también una coordinación integral desde el gobierno federal. Pero también hay beneficiarios directos privados, que en algunas zonas pueden ser muy pocos. Esta intervención puede requerir adecuaciones internas en los campos no solo de forma consistente con la infraestructura agregada, pero también para gestionar eventos extremos a nivel individual o por grupos, con infraestructuras más bien privadas, que pueden requerir grados de incentivos y complementos de intervención (asistencia técnica, financiamiento, articulación y organización conjunta).

Ejemplo 2. Las ciudades deben contar con equipamientos adecuados a su jerarquía integral en la estrategia de desarrollo territorial. Un caso más específico es el tipo de equipamiento de zonas industriales según las actividades, el entorno y los niveles de complejidad e integración observados y deseados. La calidad energética (eléctrica, gas, gas licuado, biomasa, etc.) tienen componentes de bienes club; algo similar ocupa a las infraestructuras logísticas, de tratamientos, efluentes, economía circular y de vinculación territorial. Estos equipamientos no podrán ser provistos en forma inmediata por actores privados. Lo mismo que en espacios de desarrollos tecnológicos, de prototipos, y otros apoyos. El grado de involucramiento público-privado debe ser evaluado de forma correcta dentro de la estrategia territorial, y de la oportunidad y apropiación privada para explotar y realizar efectivamente los beneficios esperados.

Siguiendo con las políticas territoriales urbanas, la infraestructura de desarrollo social y habitacional no puede realizarse reforzando patrones migratorios y de asentamientos sin sustentabilidad económica y de generación de ingresos genuinos. Involucrar a los municipios en el proceso de intervención urbana a través de diseños compartidos y condicionados es ineludible desde el punto de vista de las políticas de ordenamientos y códigos asociados. Las mismas políticas deben ser orientadas además a facilitar las

actividades productivas, los accesos, y la articulación con el entorno rural. Es importante en primer lugar que los gobiernos locales entiendan su rol en este proceso.

Esquema 9.8. Estructura y propósito de un Fondo de Desarrollo Regional Económico y social



Las políticas orientadas a segmentos de la economía social ofrecen gran potencial articulador en la producción de entornos urbanos diferenciados, en los espacios de comercialización, en desarrollos de productos y tecnologías adecuadas, que permiten además pensar las ciudades y sus entornos de manera de encontrar fuerzas de desarrollo, densificación y mayor interacción urbano rural.

Ejemplo 3. Cooperación interprovincial. Como ya se indicó los espacios de cooperación interjurisdiccional y los diseños asociados permiten identificar espacios de beneficios mutuos relevantes muchas veces no internalizados. Además de las cuencas hídricas y otras formas de infraestructura (logística, portuaria, vial), existen espacios de cooperación en políticas fiscales, de desarrollo financiero, productivo e institucional, que además permiten lograr economías de escala y reducir costos a nivel individual. De hecho, los espacios de evaluación independientes, asistencia técnica, de I+D+i con sus propios institutos y universidades regionales como base, son canales concretos.

Esquema 9.9. Estructura y propósito de un Fondo de Desarrollo Regional Económico y social



Ejemplo 4. Repensando parques industriales. Las áreas o parques industriales pueden surgir de manera espontánea por iniciativa privada, que forman un club para proveer infraestructura, espacios comunes y servicios de apoyo a sus miembros. Además de cobrar por el terreno que se torna atractivo para los empresarios por las economías de ser miembro y las redes disponibles, se cobra por los servicios. El parque industrial endógeno es un negocio en sí mismo, donde todos ganan. Es beneficioso para las empresas. También pueden surgir por iniciativas estatales, desde el nivel local (por ordenamiento urbano u otras motivaciones) hasta provincial o nacional.

La promoción de espacios industriales liderados por el Estado de manera ad hoc es riesgosa. Más aún cuando no se entiende efectivamente la funcionalidad territorial y los criterios de radicación privados. Esta es una problemática difundida más general de tensión entre proyectos liderados por el Estado y el anclaje-oportunidad y efecto territorial.

En forma consistente con los planteos de planificación territorial y complejidad jerarquizada adecuada al entorno y a la estrategia de desarrollo, los parques industriales deben repensarse como espacios de aglomeración y competitividad oportunos. La complejidad debe estar asociada a priorizaciones y estrategias complementarias. El territorio impone condiciones.

Dentro de los nodos jerárquicos sobresalen los aglomerados de Zona Resistencia y Zona Sáenz Peña, por ejemplo, por su mayor densidad institucional (universidades, centros de investigación y transferencia, logística y comercialización, y otros servicios de apoyo), población, capacidades y accesos. El tipo de apoyo en complejidad energética, de tecnología y transferencia y promoción, entre otros, deber ser mayor; y ahí donde el subsidio para la articulación y la complementación estatal debe ser mayor. El anclaje privado en el territorio debe fortalecerse y respetarse las fuerzas endógenas. Las zonas de Las

Breñas-Charata y Villa Ángela tienen un nivel más bajo de complejidad, y el diagnóstico territorial requiere de otros bienes y servicios complementarios para mejorar la retención territorial, y su funcionalidad con la competitividad provincial y los restantes nodos jerárquicos. Lo mismo con respecto a Castelli y San Martín. La atención a aglomeraciones espontáneas debe ser parte de la sensibilidad territorial de los sistemas de apoyo. Esto puede requerir complementos específicos. Pero si estas aglomeraciones espontáneas del territorio tienen una estructura tipo “hub”, o provocadas por un gran actor, el tipo de intervención puede determinar beneficios asimétricos y fortaleciendo actores concentrados en detrimento de una densidad más homogénea (ver capítulos 7-8).

Las estrategias prospectivas juegan un rol, en el sentido de que un eslabón complejo o intensivo en factores o energía no se desarrollará si no está dado el entorno apropiado. Pero el liderazgo estatal desvinculado es más propenso a errores. Las estrategias graduales y consensuadas en horizontes estables y plurianuales son aconsejables. Los servicios transversales también requieren densidad de beneficiarios. Hacer inversiones en energía de calidad, logística-almacenamiento, tratamiento de efluentes, espacios de desarrollos y experimentación, redes y conectividad, deben mantenerse en mente por sus aportes a las economías de entorno. Pero la complejidad debe ir mano a mano con la densificación productiva, la disponibilidad de insumos y complementos en el territorio, con construcciones genuinas de redes y sistemas de información (formales o informales).

Estos ejemplos son ilustrativos. La intención es proporcionar un marco general que permita repensar políticas integralmente. El espacio condiciona la profundidad y alcances de los ejemplos. En un segundo material puede repensarse con mayor detalle áreas específicas de políticas, pero que estén articuladas con este marco general.

3.4. Repensar el financiamiento

En el capítulo 3 se mencionó espacios de financiamiento específico la importancia de su rediseño. También se ilustró el comportamiento divergente de los recursos por el impuesto inmobiliario, de gran potencial, entre la provincia del Chaco y de Corrientes, a partir de un fondo por proyectos (no financiando organizaciones intermedias). Existen programas y afectaciones completas que deben ser revisadas. El punto breve pero importante aquí es que, si no se intenta modificar el modelo de medios, nunca serán suficientes los recursos. Repensar la construcción de espacios fiscales y la orientación general del proceso de políticas públicas, demanda capacidades técnicas y esfuerzo político.

4. Resumen y extensiones

Existen otros aspectos de gestión pública para el desarrollo que no son abordados apropiadamente. No obstante, el lineamiento general ha sido expuesto. La orientación al desarrollo implica una evaluación permanente de la coherencia agregada, de sensibilidad-territorialidad y eficacia/eficiencia del régimen de políticas públicas. Aspectos de estabilidad de espacios fiscales, de acumulación de capacidades, de coordinación y cooperación interjurisdiccional, fortalecimiento recíproco, de reorientación y capacitación del empleo público, de territorialidad y accesibilidad, son áreas que deben incluirse dentro de la agenda de desarrollo. La reforma de normativas y criterios de gestión que permitan un uso racional del potencial

del Estado para los fines de desarrollo, no debe menospreciarse ni entenderse como separada de los problemas de atraso, y marginaciones crecientes.

Existen prácticas que han sido normalizadas gradualmente. La visión centrada en beneficios privados de la intervención (política-clientelar, rentística, culturalmente arraigados) es compleja y auto-reforzada. Por esta razón, su modificación debe abordarse necesariamente en distintos niveles, antes de que la realidad y las crisis recurrentes “las resuelvan” por imposición.

El reconocimiento de restricciones al desarrollo implica plantearse aspectos incentivos, consistencias, heterogeneidades, y orientaciones en función de objetivos discutidos en el capítulo 7. Las preguntas iniciales de cómo mejorar la gobernanza y la orientación de las políticas en función del desarrollo deben especificarse y responderse de manera concreta. En este capítulo se atienden a varias de ellas.

Se proponen reorientaciones institucionales hacia la construcción de capacidades y sensibilidades que tiendan a impactar positivamente en el territorio, más allá de objetivos formales y declamaciones. Un complemento necesario es el fortalecimiento de espacios independientes de planificación y participación (CONES), de evaluación y monitoreo-seguimiento (reforma OLEP-Tribunal de Cuentas), y de espacios intergubernamentales e institucionales de cooperación-coordinación asociados.

La adecuada orientación requiere una construcción gradual de espacios fiscales consistentes con los objetivos. Un sistema de indicadores de composición y reglas fiscales complementarias, puede ser un instrumento para mejorar priorizaciones y orientaciones. Además de espacios programáticos para el desarrollo, se propone un Fondo de Desarrollo regional, con componentes que permitan una adecuada acumulación y funcionalidad. Esto dentro de entornos macro y externos estables (sección 2).

Los diseños de políticas y las políticas no ocurren de forma aséptica. Una estrategia de desarrollo debe incluir reformas estructurales en la orientación de los partidos políticos, la selección de representantes y de sus actuaciones de forma consistente.

Los incentivos de los gobiernos y organismos locales, provinciales y nacionales, sus potenciales sinergias horizontales y verticales, no vendrán con los marcos fiscales y políticos actuales. Las reformas deben abarcar instancias organizativas, legales, regulatorias y constitucionales que mejoren la sensibilidad y capacidades de respuesta en el territorio.

La accesibilidad y territorialidad de las instituciones y políticas es otro componente que estará presente en aplicaciones. En ello, la capacidad para estar en contacto y responder a los actores en el territorio, complementando esfuerzos hacia un mayor dinamismo, es un complemento central de la institucionalidad capaz e inteligente orientada al desarrollo. En ello, las redes de agencias y organismos de los tres niveles de gobierno y del sector privado, deben encontrarse.

Estas entre otros aspectos centrales se intentaron articular en un marco intermedio de instituciones y políticas para el desarrollo. En los restantes capítulos se atienden a temas más específicos de competitividad y bienestar social, siempre con el objetivo de retroalimentar un debate público más efectivo y fundado acerca de los medios para lograr mejoras en la calidad de las políticas y en su impacto socioeconómico.