

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

AREA DE ESTADO Y POLITICAS PUBLICAS

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas Públicas y Desarrollo

CONSTITUCIÓN, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO

**Análisis de la reforma constitucional en la Provincia de Corrientes
del año 2007. Contexto e Impactos**

TESISTA: Lic. Ataliva Gustavo Laprovitta

DIRECTOR: Dr. Edgardo Darío López Villagra

COHORTE 2016 – 2018

CORRIENTES, DICIEMBRE de 2019

INDICE

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA	4
RESUMEN.....	5
INTRODUCCION	6
La Justificación del análisis	8
Estrategia Metodológica.....	10
a. Aspectos metodológicos y temporales.....	10
b. Principales conceptos.....	13
CAPITULO UNO. CONSTITUCIÓN, POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO.....	16
Referencias Conceptuales	16
1. Políticas Públicas, desarrollo territorial y competitividad.....	16
2. Dimensiones del análisis	19
3. Instituciones y desarrollo.....	24
4. Constitución y desarrollo.....	27
5. El Fin del principio	34
CAPITULO DOS. ELEMENTOS ECONOMICOS E INSTITUCIONALES CONDICIONANTES DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN ARGENTINA. PERIODO 2000 - 2018.....	36
1. Un marco histórico. Introducción	36
2. Características de las etapas políticas	37
3. La vuelta al estado como articulador del desarrollo	42
4. Una comparación cuantitativa entre dos modelos	48
5. Estado y gobernabilidad	49
6. Hacia un nuevo estado social eficiente.....	55
7. La utilidad de este análisis.....	56
CAPITULO TRES. PROCESO DE FORMULACION DE UNA AGENDA DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD. INSTRUMENTOS PROPUESTOS.....	58
1. Una reforma constitucional que garantice desarrollo	58
2. Consejo de crecimiento economico y desarrollo social.....	62
3. La planificación estratégica participativa	65
4. De los ODM a los ODS 2030	68
5. Los momentos de la planificación	73
6. Sobre las disposiciones transitorias en la constitucion.....	76
7. Resumen de proceso	78
CAPITULO CUATRO. ANALISIS DE LA COMPETITIVIDAD AUTENTICA. COMPORTAMIENTO DE VARIABLES ECONOMICAS Y SOCIALES.....	81
1. Presentación.....	81

2. Variables relevantes.....	83
3. Justificación de porque estos indicadores.....	85
3.1. Índice de desarrollo humano.....	85
3.2. Pobreza e indigencia.....	88
3.3. Necesidades basicas insatisfechas.....	91
3.4. Coeficiente de gini.....	93
3.5. Producto bruto geográfico – composición.....	94
3.6. Exportaciones per cápita.....	99
3.7. Poblacion mayor de 25 años con estudios secundarios completos.....	101
3.8. Desempleo e informalidad.....	103
3.9. Infraestructura para la competitividad.....	106
4. De variables e interpretaciones.....	110
CAPITULO CINCO. CAPACIDADES PARA FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL.....	112
1. Presentación.....	112
2. El enfoque de las capacidades.....	113
3. Capacidades técnica.....	118
4. Capacidades administrativas financieras.....	124
5. Capacidades políticas.....	131
6. Miradas de los enfoque de planificación en el marco de la gobernabilidad y gobernanza.....	133
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFIA.....	142
ANEXOS.....	156
ANEXO I – LEY N° 5692.....	157
ANEXO II – AMPLIACION DE LOS TEMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	159
ANEXO III – DISPOSICIONES TRANSITORIAS.....	161
ANEXO IV – LEY N° 5.960 – Sancionada: 28 de abril de 2010.....	164
ANEXO V – LEY N° 5.880 – Sancionada: 6 de mayo de 2009.....	174
ANEXO VI – OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO 2030 - PNUD.....	177

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

Debo agradecer especialmente a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Argentina), quienes brindan la oportunidad de poder llevar adelante trabajos y maestrías de esta naturaleza, con la gran calidad académica que los caracteriza, a tantos kilómetros de distancia, facilitados por las modernas tecnologías de la información y la comunicación. A los tutores y docentes que, de manera permanente, estuvieron presentes frente a cada una de las consultas y dudas.

Agradecimiento especial al Director de la Tesis, Dr. Darío López Villagra quien en todo momento se mostró interesado por los avances y dispuesto a las correcciones, y que tras largas horas de intercambios podíamos relacionar conceptos y encauzar el trabajo.

Y el más especial de todos. A mi enorme familia, a Leonor, quien soportó noches y fines de semanas de estudio para que pueda alcanzar a sistematizar el conocimiento sobre un proceso tan importante para la vida de los Correntinos.

A mis Padres, porque sin el esfuerzo de ellos no habría sido posible llevara delante ninguno de los emprendimientos en la vida, desde el primer título como Licenciado en Economía en mi querida Universidad Nacional del Nordeste.

A todos aquellos que con ideas y aportes contribuyeron a que esta tesis pudiera ser una realidad.

Dedico esta tesis al presente y al futuro de Ataliva Ignacio y Francisco Indalecio.

Dedico esta tesis a la memoria de mis hermanas Teresita y Gabriela.

Dedico esta tesis al Pueblo de Corrientes.

RESUMEN

El trabajo analiza y explica el proceso de reforma constitucional en la Provincia de Corrientes del año 2007 y la formulación de agenda de políticas públicas a partir de un proceso de planificación participativa post-reforma en torno a alcanzar competitividad auténtica.

Profundiza en el análisis de la evolución de indicadores que miden a nivel meso territorial el grado de desarrollo y la competitividad sistémica, y los alcances de las políticas públicas identificadas en los procesos de reforma y planificación participativa, como las capacidades institucionales para un buen resultado en la aplicación de las mismas.

Este análisis se realiza, luego de diez años de la reforma que consolida en el texto constitucional, una agenda común para el crecimiento económico y el desarrollo social de la Provincia de Corrientes.

El marco conceptual contiene tres pilares en la relación de conceptos. Por un lado, se establece la relación entre políticas públicas, desarrollo territorial y competitividad. Por el otro lado, se analiza el vínculo entre Instituciones, Constitución y Desarrollo.

Así mismo, se contextualiza el proceso de reforma, dados los elementos económicos, sociales e institucionales que condicionan la construcción de agendas de políticas públicas, abarcando el periodo 2000 – 2018, con enfoque en las distintas visiones sobre modelos de desarrollo imperantes en el periodo.

INTRODUCCION

Abordar objetivos de desarrollo mediante un proceso de planificación nos conduce al abordaje de las instituciones involucradas en el mismo, en cuyo marco nos referenciamos con conceptos tales como el desarrollo territorial, la competitividad autentica y los mecanismos normativos que los promueven.

Por ello, se propone que, *el objetivo que persigue este trabajo es analizar y explicar el procesos de reforma constitucional¹ en la provincia de Corrientes del año 2007 y su impacto sobre el desarrollo territorial y la competitividad sistémica.*

En dicha reforma constitucional, se han incorporado disposiciones que promueven la formulación institucional de coincidencias básicas para la aplicación de políticas de Estado con el objeto de alcanzar un proceso de crecimiento económico, la reducción de la pobreza en relación con los Objetivos del Milenio de la Naciones Unidas y luego, con los Objetivos de Desarrollo Sustentables 2030.

Se distinguen y estudian las posiciones previas de los indicadores de desarrollo seleccionados, el proceso de reforma y la construcción de agenda de Políticas Públicas a partir de la misma.

En este sentido, se describe y explica el proceso de reforma constitucional y la forma en que se determinaron y consensuaron la agenda de políticas para el desarrollo y la competitividad y los instrumentos propuestos, la identificación de núcleos endógenos de dinamización productiva que pudieran haber surgido del proceso de reforma, las políticas implementadas y los impactos económicos, sociales e institucionales, como también, se analizan las capacidades institucionales que obstaculizan y favorecen el alcance de resultados de las políticas públicas identificadas y consensuadas en el proceso participativo.

¹ En tanto determina objetivos y delimita una agenda para la formulación de políticas públicas tendientes al desarrollo y a la mejora de la competitividad.

El espíritu reformista busca crear instituciones que permitan alcanzar objetivos tales como el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social.

Se observa la evolución sobre los valores de competitividad y de desarrollo territorial alcanzados a partir de la implementación de las políticas que surgen de la reforma, considerando como limitante fundamental el tiempo transcurrido en un proceso más ambicioso desde el punto de vista temporal para lograr los objetivos propuestos.

De todos modos y pese a esta importante restricción, es relevante el análisis acerca del consenso sobre la agenda de políticas públicas, sus objetivos y logro parcial de algunos de ellos a partir de la identificación participativa de instrumentos para tales fines.

Todo esto en el marco de la interrelación de conceptos que nos conducen a la priorización del un enfoque de competitividad auténtica y sistémica.

Es decir, la relación entre la competitividad como proceso de dinamización y crecimiento en el marco del desarrollo territorial, medido a través de indicadores económicos y sociales, indica que no podemos hablar de una verdadera competitividad sin que estén presentes en el mismo, un proceso de equidad y mejoras en la calidad de vida.

Lo sistémico indica una multiplicidad de elementos para lograr desarrollo, desde lo meta, macro, meso y micro², siendo nuestra escala de análisis el nivel meso, atendiendo a la evolución de indicadores de la provincia de Corrientes.

Así mismo, al analizar el proceso de planificación, se incorpora el estudio de las capacidades institucionales. Este se aborda desde la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza, como también de las capacidades técnicas, políticas y administrativas que conducen o pueden “coordinar” y evaluar el proceso de las políticas públicas.

² Explicamos en detalle cada uno de los elementos así descritos, en el primer capítulo del presente trabajo.

Por ello, se parte de una descripción teórica de los conceptos de competitividad y desarrollo y su relación con las instituciones, más específicamente con la norma constitucional, que, en nuestro caso, determina grandes objetivos para el proceso de planificación.

El tema de interés será analizado en virtud del impacto de los procesos de reforma constitucional, visto como de cambio institucional y el posterior desempeño para la *construcción de agenda de políticas y sus objetivos, y si esto puede traducirse en un aumento de la competitividad y el desarrollo, dadas unas capacidades institucionales.*

Al buscar analizar y explicar el procesos de reforma constitucional³ en la provincia de Corrientes del año 2007 y su impacto sobre el desarrollo territorial y la competitividad sistémica, se muestra una experiencia de acuerdo y consensos para la agenda de políticas públicas a fin de alcanzar Crecimiento Económico y Desarrollo Social.

1. La Justificación del análisis

Los malos indicadores sociales y económicos que presenta la provincia de Corrientes nos coloca frente a la necesidad de abordarlos institucionalmente, con énfasis en la Constitución, tratando de encontrar vías a fin de revertirlos. Al momento de la reforma constitucional existía una visión política compartida sobre lo imperioso de esta empresa.

Es palpable la problemática de baja competitividad⁴ y altos niveles de pobreza⁵ en Corrientes.

Esto puede ser explicados por múltiples factores, algunos de ellos de tipo estructural⁶.

³ En tanto determina objetivos y delimita una agenda para la formulación de políticas públicas tendientes al desarrollo y a la mejora de la competitividad.

⁴ Bolsa de Comercio de Córdoba. Instituto de Investigaciones Económicas (2016). “Economía Argentina. Habla el interior: Una visión Federal de las Fortalezas y Oportunidades de nuestro país”. 1º Edición. Córdoba. Pág. 171-209.

⁵ El INDEC informa una pobreza del 41,3 % para el aglomerado Capital (Corrientes), siendo el único aglomerado en el que se mide pobreza en la provincia. Disponible en: INDEC (2019) “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019”. Informe Técnico. Vol.3 N° 182. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

⁶ Factores como trabajo informal, pobreza, calidad educativa, desempleo. Este último, aun cuando el mercado laboral registra solo una desocupación del orden del 3%.

Basta con observar algunos indicadores socio- económicos:

- el trabajo informal alcanza al 43 % del total de trabajadores en actividad,
- el PBG per cápita en el ante último lugar en el ranking de provincias,
- los niveles de exportación representan el 1,3% en el total exportado del país,
- los niveles de indigencia alcanzan al 11,2% de las personas,
- la población con NBI llega a casi el 20 % de la población (Censo 2010)
- el nivel de pobreza por ingresos alcanza al 41,4 %; entre otros.

Estos y otros indicadores, colocan a la Provincia en el orden 23 en materia de competitividad y en el orden 22 en indicadores sociales, en el escenario nacional⁷, valores que la Provincia los tiene desde hace varias décadas.

Ello motivó que, a partir de la reforma Constitucional impulsada en el año 2007, se haya incorporado en las leyes que declaran la necesidad de reformas, mecanismos institucionales, con rango constitucional, que permitan lograr un proceso de “crecimiento y desarrollo social”⁸. Este escenario de baja competitividad territorial y una reforma que le otorga rango constitucional a las políticas públicas para la promoción del crecimiento y del desarrollo, motiva la propuesta del estudio de tesis, a los efectos de analizar los resultados que se van alcanzando a nivel meso a partir de estos procesos institucionales.

Es decir, se analiza y explica el procesos de reforma constitucional⁹ en la provincia de Corrientes del año 2007 en relación a la visión de generar crecimiento económico y desarrollo social, el proceso de construcción de agenda de políticas públicas y sus objetivos, y los

⁷ Datos del Ministerio del Interior de la Nación. Obras Públicas y Viviendas. Disponibles en: <https://www.mininterior.gov.ar/provincias/direccion-nacional-politicas-regionales.php>. Se analizan estos datos en el Capítulo Cuatro del presente trabajo.

⁸ Midón, Mario (2008). “La nueva Constitución de Corrientes”. MAVE. Mario Viera Editor. Pág. 241.

⁹ En tanto determina objetivos y delimita una agenda para la formulación de políticas públicas tendientes al desarrollo y a la mejora de la competitividad.

resultados que se van dando sobre el desarrollo territorial y la competitividad sistémica y auténtica.

Así mismo, se analiza cuáles son los núcleos endógenos de dinamización productiva identificados y que pudieran surgir del proceso de reforma, las políticas implementadas y los impactos económicos sociales e institucionales.

A fin de contribuir al objetivo planteado, se analizan las capacidades institucionales que obstaculicen y favorezcan el alcance de resultados de las Políticas públicas identificadas.

Así, las preguntas que motivan el análisis son: ¿Pueden las instituciones y sus cambios, afectar el desempeño económico de una región o provincia, superando la debilidad en la competitividad sistémica?, ¿Qué vínculos podríamos encontrar entre la competitividad y el desarrollo territorial y los factores institucionales que las pudieran motorizar a la luz a de la experiencia analizada?

El estudio comprende el análisis del periodo pre-reforma, que abarca a los años que van desde 2000 al 2007, a los efectos de analizar los antecedentes del proceso de reforma, sobre todo a partir de la evolución de indicadores económicos y sociales analizados para ello; y la post reforma, que abarca los años posteriores al 2007, enfocados en el proceso institucional y definida su metodología por las Disposiciones Transitorias de la Nueva Constitución de Corrientes (Ver anexo III).

2. Estrategia Metodológica.

a. Aspectos metodológicos y temporales.

El objeto del análisis es el proceso de reforma constitucional en la Provincia de Corrientes que incorpora objetivos de desarrollo sustentable económico y social, estableciendo los instrumentos para alcanzarlo y sus metas, fijando todo ello en el marco de una agenda consensuada, dada la necesidad de salir de una situación de marginalidad, en acuerdo por diversos actores políticos, tal que esta ha tomado estado constitucional.

Se describen, el proceso mediante el cual se alcanza una base de consensos mínimos, los impactos y las consecuencias de esta reforma a más de 10 años de implementada.

El estudio se concentra en el nivel meso, es decir, en el de una región dada por los límites de la provincia de Corrientes, y comprendiendo las influencias que recibe del entorno, es decir, de los niveles macro políticos y económicos e institucionales.

El análisis se concentra en el desenvolvimiento del proceso, en tres momentos:

- a) entre los años 2000 y el 2007, tiempo en que se llevaron a cabo procesos de consolidación de visiones para arribar a dar rango constitucional a la elaboración de una agenda para el desarrollo;
- b) un segundo momento, que comprende el proceso de reforma propiamente dicho entre los años 2006 y 2008;
- c) y un tercer momento que va desde el 2008 a la actualidad, y que nos permita observar impactos de esta reforma y el rango constitucional que adquirió la agenda del desarrollo.

En esto intervendrán distintas percepciones de mayor alcance temporal sobre el desarrollo atendiendo a que es un tiempo, entre 1976 y la actualidad, trazado por tres modelos que sirven de antecedente: un periodo neoliberal (1990-2002), periodo nacional popular (2002-2015) y un periodo desde fines de 2015 en adelante, definido como periodo de neoliberalismo tardío (García Delgado, 2016), y que han tenido gran influencia en la identificación y formulación de políticas públicas, por ejemplo, diferenciando rasgos bien distintivos en las metodologías y su formulación caracterizado por los perfiles de focalización y universalistas (Mazzola, 2015), pero también haciendo foco en los objetivos, metas y actividades de estas políticas.

El presente estudio es fundamentalmente descriptivo y explicativo, mediante el análisis de la reforma y su impacto sobre la aplicación de políticas públicas orientadas a la competitividad, mediante una metodología de triangulación que nos permita determinar su influencia sobre los

niveles o posibles niveles de desarrollo territorial, atendiendo a los factores determinantes, tanto de la competitividad como del desarrollo.

Respecto al paradigma, entendemos con Sautu (2005)¹⁰ que es la orientación de la disciplina, el modo de orientarse y mirar aquello que ella misma definió como su contenido temático sustantivo, pero además, considerando que, en la formulación del objetivo, interviene la teoría general que involucra una visión del mundo y su naturaleza.

Podemos ubicar al presente trabajo dentro del paradigma post-empirista, ya que propone teorías y metodologías a ser consideradas en el análisis, partiendo de la idea de una realidad considerada objetiva, buscando distancia entre el investigador y el objeto de estudio, pero atendiendo a que múltiples factores se influyen mutuamente por lo que se avanza con un método flexible privilegiando, por una lado, la relación de variables y factores pero por otro, la profundidad de estas relaciones en función del contexto.

Así mismo, busca explicar algunos supuestos¹¹ que a priori, surgen de manera general del marco teórico definido en el Capítulo Uno: a) Las capacidades institucionales son determinantes para la definición y desempeño de las políticas públicas, b) Las Políticas Públicas orientadas a la mejora de la competitividad sistémica y auténtica, producen, al alcanzar sus objetivos, desarrollo territorial, y que c) El desarrollo territorial produciría efectos virtuosos sobre indicadores sociales y económicos.

¹⁰ Sautu propone una serie de preguntas, que una vez respondidas permitiría ubicar el paradigma bajo el cual se inscribe una investigación en políticas pública¹⁰: ¿Cuál es la naturaleza y forma de la realidad y qué se puede conocer acerca de ella?, ¿La realidad es objetiva? y separable del investigador o es subjetiva?, ¿es posible establecer distancia con el objeto y los actores estudiados?, o bien, la interacción entre ambos, ¿debe ser parte de la investigación?. ¿Cuál será la estrategia teórico metodológica de la investigación?, y ¿Cuáles son los ejes sobre los que se construirá el andamiaje que permite comprender la evidencia que responda a los objetivos? (concepción de causalidad, utilización de métodos deductivos, inductivos o Abductivo, el papel de la teoría general y sustantivo en el diseño de estudio, la definición del contexto socio-histórico, la generalidad, validez y confianza y los modelos de análisis).

¹¹ Estos supuestos podrán convertirse en hipótesis a ser sometidas a demostraciones que la comprueben o refuten, y que las consideren también como construcciones discursivas, hechas de argumentos y de elementos retóricos (Roth Daubel, 2008).

Mediante el post-empirismo, se pueden explicar las razones por las cuales tienen éxito las políticas públicas en alcanzar sus objetivos de mejorar la competitividad o fracasar en el intento, a partir de las debilidades y amenazas que se presentan.

Este enfoque también permite establecer relaciones de causa y efecto de las capacidades institucionales y la formulación de políticas públicas y el desenvolvimiento de la misma en procura de alcanzar los objetivos del estudio.

La elección de la metodología y la perspectiva de abordaje está basada en la teoría (Sautu, 2005), por lo que este trabajo aborda la realidad desde posiciones teóricas al analizar los impactos de una reforma constitucional concreta, y las políticas públicas y la capacidad institucionales que se derivan de allí y sus impactos sobre la competitividad y los niveles de desarrollo alcanzados, basado en una metodología sistémica y de triangulación, es decir aquella que contiene a los métodos cualitativo y cuantitativo.

Mediante el enfoque cuantitativo se busca establecer la relación y la consistencia del vínculo entre la competitividad con factores de desarrollo territorial, como de explicar algunas características de las políticas públicas que surgieran del proceso de reforma.

A partir del enfoque cualitativo se busca profundidad en el análisis, tanto en lo relativo al proceso de reforma y el diseño de políticas públicas, su implementación y explicación relativa a resultados.

b. Principales conceptos

Siguiendo a Lazarsfeld (1984) y considerando la complejidad de la relación de conceptos que pretendemos analizar, realizamos la operacionalización de la investigación en cuatro etapas: 1) Una descripción del proceso de reforma constitucional atendiendo a los antecedentes y una caracterización del mismo, 2) Una revisión de los antecedentes, 3) un análisis de resultados a partir de un proceso de planificación participativa de objetivos e instrumentos de políticas públicas derivadas de la reforma de 2007, a partir de 4) la definición nominal de las variables,

la especificación de sus dimensiones y la determinación de los indicadores para el análisis de los resultados e impactos de la reforma sobre el crecimiento económico y el desarrollo social.

En el presente trabajo definiremos conceptualmente a las variables relevantes a ser analizadas para posteriormente hacer algunas especificaciones en relación a las dimensiones.

Así, las principales variables a ser analizadas y definidas conceptualmente son:

Capacidades institucionales: para identificación, diseño, implantación y evaluación de políticas públicas. Aptitud de los entes estatales para alcanzar *finés* que le han ido asignando interna o externamente, pudiendo el estado ser más o menos capaz en función de la existencia de dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas, entre otras (Bertranou, 2013).

Esta capacidad se refleja en las condiciones para alcanzar resultados específicos y generales, y se las vincula a dos aspectos, tanto de forma y de función (Chang, 2006), considerando que estas capacidades pueden ser abarcativas del concepto de Gobernanza (Aguilar Villanueva, 2012), basado en la participación de actores no estatales en las decisiones públicas y la presencia de un estado activador de capacidades sectoriales, presentando algunos riesgos que las pueden afectar: un contexto social, político o económico desfavorable que presente incertidumbre, la captura de actores no estatales de decisiones generales frente a lo cual es preciso introducir elementos tales como articulación público privada, la organización inter-organizacional, la orientación de los gastos hacia mayor desarrollo humano, entre otros elementos.

Competitividad: determinante del incremento sostenido del bienestar de las personas, por lo que, desde esta perspectiva, esta puede ser definida como la administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad de los sectores productivos y bienestar de la población de la Provincia (Competitividad autentica).

Desarrollo territorial: proceso que posibilita la transformación de los sistemas productivos territoriales, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. En la

búsqueda de estos objetivos, se tiene en cuenta las modalidades de diseño institucional y de gestión pública que han adoptado los gobiernos en el periodo estudiado.

Por último y no menos importante, al momento de realizar este trabajo, la visualización de los impactos sobre procesos de crecimiento económico y desarrollo social de la reforma constitucional del año 2007 en la Provincia de Corrientes, puede generar opiniones sobre lo prematuro del mismo.

Cabe aclarar que, no existe en la provincia un sistema metodológicamente consensuado y por lo tanto legítimo, dado el marco de participación en el cual se generó el proceso de planificación pos-reforma para alcanzar objetivos planteados en la nueva constitución.

Este trabajo puede contribuir a reflexionar no solo sobre la necesidad de un acuerdo sobre el mismo, si no también, sobre los instrumentos más adecuados para llevar adelante el seguimiento de políticas públicas, a fin de generar más seguridad sobre los definidos en los momentos de planificación (Matus, 1988), como también, generar mayor confianza a partir de procesos transparentes que siguen o deben seguir las políticas públicas.

CAPITULO UNO

CONSTITUCIÓN, POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO. REFERENCIAS CONCEPTUALES.

1. Políticas Públicas, desarrollo territorial y competitividad

El tema de interés puede ser analizado en virtud de la construcción de una agenda institucional de desarrollo, un proceso de planificación que sigue a esta agenda y los impactos de las políticas públicas y de las capacidades institucionales que las determinan, y sus efectos sobre la competitividad.

Avanzar en un estudio de esta naturaleza obedece a que en la región NEA existen pocos antecedentes de análisis sobre competitividad sistémica y las políticas públicas que pudieran fomentarla como de la institucionalidad que lo enmarca.

Se parte del análisis del proceso de reforma constitucional en la Provincia de Corrientes del año 2007, el cual puede ser entendido como formalización de una priorización de agenda para el desarrollo económico y social, de tal modo de alcanzar una formulación institucional y el sostenimiento en el tiempo de políticas que busquen el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y la inclusión social¹².

Esto nos pone frente al desafío de observar y analizar el comportamiento de los factores propagadores del desarrollo como conjunto de resultados al funcionamiento de un determinado sistema. En el caso de regiones subdesarrolladas, sus factores estructurantes están dados por el bajo nivel de ingreso, desequilibrios regionales, inestabilidad, desigualdad, marginación

¹² La primera de las disposiciones transitorias de la Constitución de la Provincia de Corrientes reformada en 2007, plantea las bases para la formulación de políticas de estado que busquen obtener el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y lograr la inclusión social en consonancia con los objetivos del Desarrollo del Milenio establecido por la Organización de las Naciones Unidas.

económica y social, infraestructura inadecuada o ineficaz, etc., y que se reproducirán en la medida en que las políticas públicas ataquen a los síntomas y no a los elementos estructurantes del subdesarrollo (Sunkel, 1968).

Sunkel (1968) afirma que la formulación de políticas para el desarrollo se debe basar en las nociones de proceso, estructura y sistema, siendo el subdesarrollo parte de un proceso histórico. Así, la transformación estructural surgiría del proceso de interacción entre las condiciones internas y externas. Entre los primeros están los tipos de vínculos sociales, políticos y económicos, como la dotación de factores productivos y de población, el estado y las instituciones políticas. Las formas en que se vinculan la estructura interna con las de otras regiones determinan las estructuras externas definiendo la estructura global del sistema.

Se completa esta mirada con el enfoque institucionalista, considerando la relación entre las capacidades instituciones, las normas y el desarrollo, y entre las formas y las funciones que asumen estas en su influencia sobre el mismo (Chang, 2006).

Si consideramos la dinámica del cambio estructural en Argentina, en las últimas tres décadas, asistimos a la implementación de políticas económicas con impactos en la modificación del proceso de acumulación del capital, cambios tecnológicos y alteraciones en la distribución del ingreso, lo que condujo a transformaciones exógenas en la estructura interna y en la forma de vinculación con el exterior, con distintos matices en función de los modelos de desarrollo imperantes (García Delgado, 2016). A pesar del crecimiento económico del periodo 1990 – 1998, este no fue acompañado con mejora en la equidad¹³, amplificando patrones de dependencia financiera, tecnológica y de consumo, mientras que, en el periodo 2003 - 2014, ha aumentado sustancialmente el PBI con un proceso de desendeudamiento acompañado de una

¹³ Ver Gráfico sobre evolución del Coeficiente de Gini que se expone en la página 48 del presente trabajo.

mejora en los indicadores de distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini, pero que aun así no han podido resolver desequilibrios regionales y situaciones de marginalidad¹⁴.

Fernando Fajnzylber (1992) nos ayuda a analizar cuáles son los objetivos a alcanzar para consolidar un proceso de crecimiento y equidad y que sirvan para sustentar políticas de transformación de las estructuras productivas en el marco de una creciente equidad social, con disminución de pobreza y donde la competitividad es incompatible con rezagos de inequidad.

La mejora en la competitividad debe servir para corregir procesos de marginación y desequilibrios regionales en el marco de la denominada “competitividad auténtica”

(competitividad con equidad), y generar un “núcleo endógeno de dinamización productiva”, que implica un patrón de industrialización caracterizado por la existencia de un robusto mercado interno, innovación e infraestructura tecnológica e inserción internacional.

La competitividad territorial con equidad, está intrínsecamente ligada a la dinámica de las estructuras productivas y a las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas, y no necesariamente ligadas a la idea de instituciones estándar para todos, sobre todo aquellas que facilitan la difusión de innovaciones provenientes del mundo industrializado, promoviendo la creación de encadenamientos productivos entre sectores (Ocampo, 2005 y Chang, 2006).

Las transformaciones estructurales son un proceso continuo que puede encontrar dificultades en sus distintas etapas y que pueden terminar por obstaculizar el desarrollo (Dini, CEPAL, 2010).

A esto podemos sumar la existencia de fallos de mercado (Stiglitz, 2000) como obstáculos al proceso de desarrollo: fallos de coordinación y de incertidumbre, entre otros, o aquellos que surgen en contextos de inestabilidad institucional y económico (Rodrik, 2005).

Por ello, importan las políticas públicas pensadas desde la necesidad de integrar dimensiones político institucionales, sociales y económicas (García Delgado, 2006), sujetas a cambios que

¹⁴ Sobre todo, en zonas periféricas como el Noroeste o el Nordeste de la Argentina.

pueden generar desempeños económicos y sociales determinados (North, 1993) por lo que se propone tomar esta perspectiva ya que, cualquier intento de cambio estructural que genere mayor competitividad promovido desde las instituciones, tendrán restricciones internas y externas con influencias sobre las dimensiones descritas (Bárcena, 2010).

2. Dimensiones del análisis

La provincia de Corrientes¹⁵ como otras regiones de Argentina y Latinoamérica presenta indicadores nada favorables como aquellos que miden la competitividad. Por ello es necesario tratar de comprender las causas estructurales, institucionales e históricas de las debilidades y amenazas para generar competitividad y desarrollo.

Siguiendo a Sunkel (1968), el desarrollo debe ser comprendido como un proceso histórico en el que intervienen factores estructurales y relaciones sistémicas vinculadas a lo económico, a lo social e institucional.

En este proceso se establecería una relación entre mejoras de competitividad y la equidad (Fernando Fajnzylber, 1992) y entre la primera y la generación de un “núcleo endógeno de dinamización productiva”, que implica un patrón de industrialización caracterizado por la existencia de un ecosistema territorial competitivo (Lengyel, 2016), ya que la competitividad territorial con equidad, está relacionada con la dinámica de las estructuras productivas y a las políticas e instituciones creadas para apoyarlas (Ocampo, 2005 y Chang, 2006).

Este proceso puede encontrar dificultades en cualquiera de sus etapas (Dini, CEPAL, 2010), sumando a la existencia de fallos de mercado (Stiglitz, 2000) que se generan como consecuencia de la ineficiencia, sobre todo cuando imperan los monopolios, oligopolios con tendencia a la

¹⁵ Ver INDEC. Informe técnico Vol 3. Inf. 59. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Disponible en: file:///C:/Users/usuario/Documents/Economía%20Política/Economía%20Política/Informes/eph_pobreza_02_18.pdf

monopolización de los mercados, las tendencias a los privilegios para el otorgamiento de opciones de negocios o fallos de coordinación y fallos de incertidumbre, que se agravan en contextos de alta inestabilidad institucional y económica.

La capacidad estatal juega un rol trascendental para orientar estos procesos, y la entendemos como la aptitud de los entes estatales para alcanzar fines que le han ido asignando interna o externamente, pudiendo el estado ser más o menos capaz en función de la existencia de dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y otras (Bertranou, 2013).

Al tener la competitividad el carácter de sistémica, y dada la capacidad de los estados para alcanzarla, debemos considerar que un territorio no va a alcanzar competitividad si no se toman en cuenta todos los elementos que contribuyen a lograrla.

La dimensión del desarrollo que se busca analizar es *territorial*, como un proceso de mejora y transformación productiva e institucional y social en un espacio determinado. Las transformaciones sociales y económicas buscan articular sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, y las institucionales buscan la interacción y concertación entre actores locales entre sí, y entre éstos y agentes externos (Schejtman y Berdegué, 2004).

Otra forma de considerar al desarrollo es, por ejemplo, el *desarrollo local*, pero que se vincula a un espacio determinado por las normas y políticas municipales. Por ello, se pone el acento en el primero, ya que lo comprende a este enfoque local, y a su vez, en el territorio interactúan factores y capacidades endógenas y exógenas que inciden sobre el desarrollo en el marco de un permanente intercambio entre regiones y sistemas políticos y económicos determinados.

El estudio del desarrollo territorial incorpora a los instrumentos institucionales para el caso bajo análisis: *la agenda de política pública trazada en la reforma constitucional* del año 2007 en la Provincia de Corrientes.

La misma determina los objetivos de políticas públicas y su relación con las perspectivas de desarrollo socio-territorial y la evolución positiva esperada al momento de la reforma sobre indicadores sociales y su impacto sobre el desarrollo sustentable (ODS 2030).

Desde esta perspectiva, el espacio territorial es concebido como dimensión activa de los procesos sociales (Porter, 1991; Riffo, 2013). El territorio no es solo un espacio geográfico ni un mero contenedor de instituciones y actores, sino que debemos ver al territorio como una dimensión activa de procesos sociales (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008).

El subdesarrollo reproduce aumento de la pobreza, lo cual va generando mayor brecha de desigualdad y dificultades para alcanzar una senda de competitividad sistémica.

Por tanto, partimos de la idea de que una mejora en la competitividad territorial sistémica, generará e impulsará un desarrollo territorial donde se reproducen sistemas tecno-productivos y sistemas socio-institucionales, y en el que el territorio juega un rol estratégico al incluir a todos los factores históricos, culturales y sociales que están en la base de los modelos de organización productiva, de interacción entre actores económicos y sociales.

De aquí, la importante noción de territorio como espacio socialmente construido (Boisier, 1988) en el que los actores pueden identificar posiciones deseables de competitividad auténtica (Porter, 1991; Fajnzylber, 1992).

Al analizar un proceso de reforma constitucional y de planificación para el crecimiento económico y desarrollo social, se plantea el desafío de incorporar en él a la noción de ordenamiento territorial y de desarrollo sustentable (Midón, 2008).

La competitividad es la capacidad de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida, dependiendo del contexto micro, meso, meta o macro social político y económico.

Su mejora es de alta importancia estratégica debido a su rol central como creadora de valor y su impacto positivo en los niveles de desarrollo económico de una región, por lo cual, resulta

de gran utilidad medir los niveles de competitividad y su evolución a lo largo del tiempo (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2016).

La competitividad involucra factores de gestión, estrategias e innovación empresarial, pero, además, para que una empresa o región sea competitiva, es necesario que elementos de distintos niveles se relacionen, como por ejemplo la infraestructura de una región, las políticas fiscales, monetarias o cambiarias que cada gobierno implementa e incluso impactan en la competitividad, o inclusive, elementos culturales de la misma.

Para lograr abarcar la complejidad del término, se presenta bajo un enfoque sistémico que incorpora cuatro niveles de análisis: Meta, Macro, Meso y Micro, los cuales están fuertemente relacionados entre sí. Las ventajas competitivas se logran a partir de la interacción de ellos:

Nivel Meta: Se refiere a la estructura de la organización social en materia jurídica, política, económica, cultural, entre otras. Es decir, este nivel hace referencia a la capacidad social para llevar a cabo procesos de reorganización e integración y a la capacidad individual de los actores para adaptarse a estos cambios. Este nivel transversaliza a los demás niveles puesto que representa los cimientos de toda la estructura organizativa y productiva.

Por ejemplo: nivel de aceptación social a un determinado modelo económico, el grado de conciencia respecto a la importancia del cuidado del medio ambiente, etc. Aquí las estrategias tenderán a incidir de manera positiva en la cohesión social con influencia en los demás niveles.

Nivel Macro: incorpora elementos de carácter social, político y macroeconómicos y lo relacionado al funcionamiento del Estado Federal, el cual ejerce influencia en todo lo relativo a la política monetaria, fiscal, legal, comercial, etc. Ejemplos: tarifas de los servicios públicos determinados nivel federal, los regímenes impositivos federales, la política cambiaria, y todas aquellas que se determinen a nivel federal, como competencia delegada por las Provincias al Gobierno Federal y establecidas por la Constitución Nacional.

Nivel Meso: Está relacionado con las características y eficiencia del entorno de una industria o región, es decir, con el mercado de factores y la infraestructura física e institucional de un determinado territorio. Aquí se incluyen a los sectores productivos y de servicios: agricultura, construcción, comercio, transporte, etc. Ejemplos: políticas de infraestructura física o industrial, de educación, tecnológicas, ambientales, etc. En este nivel, las estrategias de cooperación entre organizaciones son determinantes.

Nivel Micro: Nivel empresarial. Este nivel comprende factores que condicionan el desempeño de la empresa como la productividad, la organización empresarial y la innovación en tecnologías, el entorno próximo, etc. Ejemplos: la capacidad de gestión de una empresa, sus estrategias, la logística, la gestión de innovación, etc. Abarca el análisis de mercados considerados de manera individual o aislados, como también el comportamiento de los individuos y sus motivaciones desde una perspectiva micro social, económica y política.

Por último, las políticas públicas, y dentro de ellas sus instrumentos y enfoques, están determinadas por el marco institucional y las dimensiones de las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas en el cual se inscriben (Bonifacio, 2013).

Las capacidades institucionales deben fijar y garantizar el cumplimiento efectivo de las reglas que rigen las interacciones sociales, políticas y económicas; las capacidades técnicas dan cuenta de la habilidad para el análisis y gestión de políticas públicas, las capacidades administrativas hacen posible la disponibilidad de competencias para la provisión de bienes y servicios por parte del estado, y la capacidad política permite procesar las demandas provenientes de la sociedad.

La competitividad sistémica hace referencia a competitividad territorial con equidad, que está intrínsecamente ligada a la dinámica de las estructuras productivas y a las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas.

3. Instituciones y desarrollo

Las instituciones importan al desarrollo territorial y esta relación puede tener varias miradas.

Una primera mirada es la vinculada a la visión que sostiene que el éxito de las políticas económicas y sociales dependerá entre otros factores, de la existencia de instituciones adecuadas y “correctas” para que esas políticas sean eficientes (Chang, 2006). Este es uno de los argumentos de quienes explican los fracasos de las políticas ortodoxas, sobre todo aquellas ligadas a programas de ajuste estructural (PAE) o programa de transición frente a desequilibrios regionales: cuando los programas económicos y sociales no generan los resultados esperados, se incurre en la idea de que la eficiencia de estas políticas se basa en su diseño y en la forma que adquiere las instituciones que lo ejecuta.

Así, Chang (2006) identifica la visión acerca de que el éxito de las políticas dependerá de la existencia de Instituciones Globales Estándar que imitan procesos de regiones desarrolladas y que todas las regiones deberían adoptar para su desarrollo, sin tener en cuenta diversos factores que van determinando las realidades locales.

Esta visión supone atender fundamentos macroeconómicos que persigan como condición para el desarrollo al crecimiento y la estabilidad (Ortiz Cruz, 2010), los cuales se basan en: un equilibrio general competitivo como condición óptima paretiana y basada en la idea de que el aumento de la productividad y la acumulación de capital, ocurren mediante procesos espontáneos de las fuerzas de mercado, que irán asignando a los factores de producción a las actividades más rentables.

Esto implica que se genere un ambiente de libre comercio basado en la especialización productiva sustentada en la división del trabajo y por tanto en la identificación de ventajas comparativas.

No alcanzar estas posiciones de optimalidad y eficiencia supone fallos de mercado lo cuales pueden ser mitigados mediante la existencia de instituciones que garanticen su funcionamiento de tal modo de asegurar el éxito de las políticas aplicadas (Stiglitz, 2000).

En resumidas cuentas, los supuestos sobre los que se apoya esta visión son: la información perfecta por parte de los agentes económicos, la existencia de mercados eficientes, la división del trabajo y la inexistencia de trabas institucionales, y considera que estas no interfieren hasta que se visualicen fallos de mercado que no garanticen la optimalidad o eficiencia de mercado.

Una segunda mirada es la de los que afirman que los supuestos ortodoxos están fuera de la realidad. Esta visión está asociada a ideas basadas en: la visión histórica del desenvolvimiento de las relaciones comerciales y su impacto en las condiciones de desarrollo y subdesarrollo de los países de “centro y periferia” (Bielchowsky, 1998), sobre las propuestas metodológicas de Celso Furtado a partir de su libro *Formación Económica de Brasil* (2005) primero y luego de Raúl Prebich (1949).

Esto se abona con la idea de que los despegues exitosos se hicieron con procesos en los que las acciones de agentes inversores o emprendedores fue promovida, moldeada, protegida e incluso subsidiada por el Estado, considerando situaciones en las que la falta de esas inversiones puede deberse a una falta de orientación de los agentes estatales.

Así mismo, no se niega la acción del mercado, pero no es una condición exclusiva para el desarrollo, frente a lo cual se requiere un “pacto o contrato social adecuado”, poniendo el acento en los límites estructurales en cuanto a su existencia, para el desarrollo de las fuerzas productivas, lo que genera dependencia tecnológica, financiera, etc. (Cardozo y Faletto, 1969).

Así, el desarrollo, puede proyectarse en una visión normativa, que implique políticas, programas y proyectos que lo fomenten, de tal modo que las instituciones estatales, para esta visión, son vitales para orientarlos.

Estas dos visiones se proyectan atendiendo a distintos roles y momentos en que participan las instituciones como promotoras del desarrollo. Por un lado, en la visión ortodoxa, estas intervienen en los procesos de asignación cuando se producen ineficiencias o fallas de mercados; mientras que, para las visiones heterodoxas, las instituciones asumen el rol de orientador y promotor del desarrollo, aun sin esperar a que pueda alcanzarse ineficiencia social, contraria a la optimalidad paretiana, mediante la cual, las condiciones de algunos mejoren sin empeorar la de nadie.

Chang (2006) advierte que las instituciones deben cumplir determinadas funciones para alcanzar el desarrollo, aun cuando no exista un acuerdo acerca de cuáles son esas funciones y las formas particulares que ellas deben adquirir. Este autor, propone definir a las instituciones como “*tecnologías de administración social*” y siguiendo este razonamiento, las regiones de desarrollo tardío pueden imitar a las instituciones de las regiones más desarrolladas.

Pero, aun así, es importante entender el papel de la “legitimidad de las instituciones en el proceso de cambio institucional”: una nueva institución no podrá funcionar sin la debida legitimidad política por parte de los miembros de la sociedad, y esto lleva a que la misma deba tener algún anclaje en la “cultura” y en las instituciones existentes.

Las instituciones son **reglas de juego** en una sociedad, también vistas como limitaciones que dan forma a la interacción humana (North, 1990). *De aquí que la constitución de un país o provincia o también de un municipio (Carta Orgánica), deben ser consideradas como Institución, al configurar un conjunto de reglas que determinan la conformación de conductas, de derechos y garantías y de deberes, tanto individuales como colectivas.*

La constitución entonces puede ser definida como es un conjunto de reglas generales que rigen las interacciones de los individuos entre sí, y de los individuos con el estado, estableciendo mecanismos de funcionamiento y los límites del poder del estado. Establece las garantías, derechos y obligaciones de los individuos y los poderes del estado.

North (1990) también plantea que las instituciones son reflejo de la evolución de una sociedad en el tiempo y, por tanto, nos pueden ayudar a entender los cambios históricos.

Así, una constitución y sus modificaciones reflejan las visiones sobre la realidad de los actores sociales y políticos.

Los cambios constitucionales son el reflejo de las transformaciones que en un espacio de tiempo las sociedades pueden ir deseando y que se terminan volcando en un conjunto de normas que definen las formas que sus instrumentos pueden adquirir, o bien las funciones que las instituciones deben asumir para alcanzar objetivos deseados.

En este marco se inscribe el proceso de reforma de la constitución de Corrientes del año 2007, que plantea la incorporación de objetivos de crecimiento y desarrollo.

4. Constitución y desarrollo

La Real Academia Española define a la Constitución como la “Ley fundamental de un estado, con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política”¹⁶.

Siguiendo a North (1990), las instituciones son las reglas de juego de la sociedad, es decir, las reglas, normas, ley, patrón o modelo. Antes, Von Wright (1970), definía a la constitución como un conjunto de normas, clasificadas en **principales**, y dentro de estas, están las normas definitorias o determinativas, llamadas así porque determinan un conjunto de actividades; las **normas prescriptivas y las normas técnicas** definiendo que es obligatorio, que está prohibido y que está permitido.

Midón (2013), siguiendo a García Pelayo (1993)¹⁷ define a la Constitución de un estado desde tres visiones: normativa, historicista y sociológica.

¹⁶ Real Academia Española. Disponible en <https://dle.rae.es/?id=ARRnIn2>

¹⁷ García Pelayo, Manuel (1961). “Derecho Constitucional Comparado”. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

La primera concibe a la constitución como un complejo normativo definido de una sola vez (constitucionalismo pétreo), siendo capaz de regular de una vez y para siempre todo el esquema de organización que representa el Estado. Para esta visión, es constitucional solo aquel ordenamiento que reúne las condiciones de garantizar derechos individuales y la división de poderes del estado. Esta visión basa sus fundamentos en la *validez* de la norma, de allí que presta especial atención al procedimiento que la garantiza.

La versión historicista considera que la constitución no es fruto de una labor legislativa, sino más bien, es el resultado de una lenta transformación histórica que acumulan experiencias en un pueblo y que van orientando permanentemente el deber ser en la sociedad. Su fundamento principal recae sobre la *legitimidad* de la norma, atendiendo a que esta se consigue a partir de un proceso de acumulación de experiencias y, a partir de ellas, la formación de expectativa hacia el futuro.

Por último, en la versión sociológica, la constitución es producto de relaciones y situaciones sociales, más que de relaciones solo políticas y jurídicas, o como mero producto de hechos pasados. Aquí, importa la *vigencia* de la norma y, por tanto, su utilidad para la regulación de comportamientos actuales y búsqueda de objetivos sociales específicos.

De aquí se puede extraer *un concepto de constitución que comprende a un conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos, garantizando determinados derechos, y que devienen de un proceso histórico y que, al mismo tiempo, deben ser vigentes para una determina realidad en función de valores y aspiraciones de una sociedad.*

De allí que, una constitución puede contribuir al desarrollo de una comunidad, pero debemos considerar si ¿Podemos obligar mediante la constitución, a una sociedad o una determinada región a que crezca o se desarrolle? Solo si la constitución crea los mecanismos como “reglas” o como “tecnología social” para promover el crecimiento y el desarrollo y la competitividad

con equidad podremos suponer resultados en esa dirección, en tanto y en cuanto se cumplan sus prescripciones.

Ahora, crecer y desarrollarse no solo depende de un texto constitucional, también depende de otros determinantes como la acumulación de capital, los factores educativos, los alcances del sistema de salud, la calidad en la distribución del ingreso, entre otros. Difícilmente se puede obligar a la sociedad a que crezca económicamente o genere procesos de desarrollo.

De allí que se pretenda establecer una relación entre la constitución como institución social formadora de reglas y de tecnologías sociales capaces de generar resultados deseados relacionados con el bienestar y la justicia, y el crecimiento y desarrollo de la misma.

Entendemos como hipótesis que guía nuestro estudio que ***“sí es posible generar mecanismos constitucionales que garanticen determinadas acciones tendientes a promover el desarrollo económico y social y la competitividad auténtica, es decir, propender a un orden socialmente justo vinculado este a la idea de justicia en la que pueda imperar la reducción de pobreza y mejora del bienestar”*** (Sen, 2009).

En la Asamblea Constituyente del año 2007, reunida para la reforma de la Constitución de la Provincia de Corrientes, sus integrantes tuvieron la certeza de que esta Institución debía propender a generar mecanismos de promoción de desarrollo en función de los objetivos del Milenio impulsados por las Naciones Unidas en aquel momento, y en este marco proponer la creación de instituciones como las del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social que a partir del cual, se elaboren políticas públicas para generar crecimiento, lograr inclusión social, mediante un sistema de planificación en el marco de una acción plural coordinada, con la educación y el conocimiento como bases para el logro de estos objetivos¹⁸.

¹⁸ Constitución de la Provincia de Corrientes (2007). Disposiciones transitorias, Puntos 1, 2 y 3. En Midón, Mario (2008). “La Nueva Constitución de Corrientes”. MAVÉ Mario Viera Editor. Corrientes – Argentina.

¿Es eficaz que una Constitución normativa que rija el sistema jurídico de una región, determine acciones para el logro de crecimiento y desarrollo, en este caso de la Provincia de Corrientes?

Nino (2017) plantea que una norma es eficaz, cuando su contenido efectivamente se cumple por parte de sus destinatarios, o en caso de que ello no ocurra, los jueces la harían cumplir, como también es eficaz dada por su validez, lo cual significa que pertenece o está enmarcada en sistema jurídico determinado, cuando tiene fuerza obligatoria ya sea enmarcada en el derecho o en la moral. Nino (2017), siguiendo la interpretación de Kelsen¹⁹ afirmaba, que las normas no pertenecen al mundo de los hechos, si no que pertenecen al mundo del “deber ser”.

La Constitución de Corrientes del 2007, plantea en sus disposiciones transitorias (Midón, 2008, 396) lo que “El Estado debe” hacer para alcanzar el objetivo del “Pacto Correntino para el Crecimiento y el Desarrollo”: *a) Promover los vínculos económicos de cooperación local, regional, nacional e internacional; b) elaborar las estrategias asociativas y de colaboración; c) bregar por el desarrollo sustentable local, entendido como crecimiento económico cuantitativo y cualitativo, con impacto social y mejoramiento de la calidad de vida; d) brindar infraestructura que tienda a hacer competitiva la Provincia, promover e incrementar la oferta productiva y estimular la inversión privada; e) definir la política de salud con base en la prevención y ejercer la conducción y planificación estratégica del sistema con el objeto de asegurar la universalidad en la atención sanitaria mediante la integración y coordinación funcional de los recursos sanitarios públicos y privados; f) garantizar las condiciones de seguridad de la vida y de los bienes, con énfasis en la prevención y la participación ciudadana, asegurando la irrestricta vigencia de las libertades públicas y la plena observancia de los derechos humanos; g) impulsar la innovación para el crecimiento económico y desarrollo social, en políticas productivas sostenidas, transferencia de tecnología, capacitación de mano*

¹⁹ Kelsen, H. (1950). “Teoría General del Derecho y del Estado”. Ed. García Máynez. México.

de obra y acceso al crédito, en un marco de seguridad jurídica con reglas de juego claras y estables; h) instrumentar una política energética que acompañe las prioridades del desarrollo, promoviendo los emprendimientos hidroeléctricos y el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y no contaminantes; i) determinar que las regalías originadas en la utilización de recursos naturales, deben destinarse al financiamiento del desarrollo económico y social y de obras que compensen, mitiguen o neutralicen sus eventuales efectos adversos; j) crear la banca provincial para el desarrollo económico y social, con los recursos que determine la ley; k) promover como ejes prioritarios de las políticas de Estado, el impulso de la industria agroalimentaria y forestal, del turismo, de la agregación de valor en cada sector de la cadena productiva, en forma amigable con el medio ambiente.

Estos enunciados testimonian desde una perspectiva normativa, la relación entre las funciones de la constitución y el crecimiento económico y el desarrollo, y entre estos y los efectos redistributivos en búsqueda de equidad a partir de las condiciones políticas, sociales y económicas, con una fuerte puja entre aquellos sectores asociados y no asociados a las coaliciones gobernantes (Posner, 2007, 977).

Los destinatarios de estos articulados son los responsables de la formulación de políticas públicas y específicamente, los hacedores de los mecanismos institucionales creados a partir de la norma, de tal modo de garantizar los instrumentos que permitan operativizar los objetivos mediante un sistema de planificación que incluya a todos los decisores de políticas y a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo empresas o sus cámaras representantes.

Las políticas públicas surgen de agendas de gobierno y esta forma parte de un momento específico de su formulación. Siguiendo a Matus (1987) un momento indica la instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo o "en cadena" que no tiene comienzo ni término definido. En el proceso de planificación e implementación de

dichas políticas, Matus identifica cuatro momentos, encadenados y determinantes entre sí, entendiendo que se retroalimentan entre ellos:

a) El momento explicativo: abarca la explicación del problema, el diagnóstico de sus causas y consecuencias y que pasaría si no se lo corrige;

b) El momento normativo: es la proyección del deber ser, el cual incluye mecanismos de participación institucional y social y análisis de disponibilidad de herramientas en el futuro para encarar el problema;

c) El momento estratégico: se establecen las estrategias alternativas a seguir en virtud de las capacidades y tecnologías disponibles y de la abundancia de factores en un sistema socio económico y político;

d) El momento táctico-operacional: que consiste en la implementación de políticas públicas identificadas como estratégicas y corrección de cursos de acción que desvirtúen los objetivos.

Tal como lo plantean Kelsen y Nino, desde la perspectiva de la teoría general del derecho, y siguiendo las prescripciones que se pudieran hacer para promover acciones de desarrollo y crecimiento económico desde una constitución, estas quedan expresadas en el deber ser, es decir, en el momento normativo de acuerdo a lo definido por Matus.

Es decir, una norma constitucional es de carácter normativa cuando dispone acciones tendientes a promover el desarrollo, que expresan un deber ser, basadas en la identificación y vivencia de problemas sociales y económicos como alta pobreza, baja competitividad, empleo de baja calidad o desempleo, etc. Es decir, basado en momentos explicativos y que tiendan a planificar y operativizar políticas que puedan revertir situaciones de marginalidad.

Si bien una norma constitucional que proponga políticas de planificación para el crecimiento y desarrollo pueda ser considerada por algunos autores como una norma programática de difícil aplicación (Sola, 2010), estas pueden interpretarse como normas que solo obligan al estado ya sea a la planificación o al financiamiento de su implementación.

El análisis económico de las consecuencias de este tipo de reglamentaciones trata de predecir las consecuencias de la aplicación de políticas que puedan emanar de prescripciones constitucionales, como también la de sus instrumentos.

De acuerdo a Sola (2010), ello nos puede conducir a la interpretación económica de la constitución, para lo cual es preciso considerar:

- a) Teoría Económica del constitucionalismo, que se basa en la consecuencia de procesos de crecimiento o desarrollo que la constitución pueda proponer, y en mecanismos como los sistemas de control de la hacienda pública, controles administrativos, defensa de los derechos de usuarios y consumidores, garantías en procesos de participación ciudadana ya sea en materia de costos y planificación de los servicios públicos, entre otras.
- b) La economía del diseño constitucional, que pudiera incorporar una visión económica del constitucionalismo y que incluya explícitamente la relación entre normas constitucionales y desarrollo económico; y en este sentido considerar,
- c) La lógica económica del constitucionalismo, y los fundamentos del desarrollo sobre los que se sostiene, o diferenciar en ella, una lógica liberal o neoliberal u otra estructural vinculada por ejemplo, a la participación más activa del estado en el sistema económico²⁰, o la constitución que pueda surgir desde la visión de un conjunto de intelectuales que influyen en un grupo de Convencionales Constituyentes, en virtud de la información disponible que administran, dada una posición ventajosa en la sociedad, o bien que la

²⁰ Véase por ejemplo el caso de la Constitución Nacional del año 1949 cuyo antecedente más cercano tuvo en la constitución social de 1917, en la constitución social de posguerra de Francia de 1946, de Italia de 1947 y en la constitución social alemana de 1949, y que, a diferencia de la Constitución del 53, establece que toda acción humana es sujeto de la Política y por tanto...propia de la función reguladora del Estado, ero que al mismo tiempo refuerza la idea de libertad individual y defensa de la propiedad privada. Mientras que la Constitución del 53 pone el acento en la acción privada y junto a la defensa de la propiedad privada, aseguran que son la base del bien común y de un orden social justo. Véase Zafaroni, E. disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yWnB2k4qIYo>
Véase también canal Encuentro: “La reforma constitucional de 1949 - Escenas de la historia de un país” disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=kHhc2NGgUZ8>

constitución sea una construcción social con garantía de representación de distintos sectores sociales, políticos y económicos.

No podemos obviar el hecho de que, aun si no existiera una expresión explícita que relacione el texto constitucional con el desarrollo económico, el sistema jurídico cumple algunas funciones económicas (Sola, 2010): define los derechos de propiedad, provee los medios para proteger a los créditos, establece reglas de organización de las actividades productivas, promueve la competencia vigilando las estructuras de mercado (derecho de defensa de la competencia), tratar de disminuir las brechas de información (por ejemplo, derechos de la defensa del consumidor), como también todas aquellas leyes que buscan corregir fallos de mercado.

Todo sistema normativo que persiga mejoras en los estándares de desarrollo debería prever cambios en el desempeño de su economía, a partir de factores existentes y mejoras en los procesos tecnológicos como en las capacidades estatales, creando las instituciones definidas para alcanzar tales fines²¹, como incentivos para la construcción de agenda de política para la mejora de la competitividad sistémica.

5. El Fin del principio

Se ha articulado un conjunto de conceptos referenciales para continuar con el estudio acerca de cómo las transformaciones o cambios institucionales que puedan o sean capaces de transformar o generar positivamente desempeño económico.

Se considera necesario analizar resultados de estas transformaciones institucionales a partir de la reforma Constitucional de la Provincia de Corrientes que incorpora explícitamente un apartado con referencia a objetivos de crecimiento y desarrollo.

²¹ Véase el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social en la Constitución de la Provincia de Corrientes del año 2007.

Luego de más de diez años de transcurrida dicha reforma y atendiendo al análisis y explicación del proceso de cambio constitucional, en tanto determina objetivos y delimita una agenda para la formulación de políticas públicas para el desarrollo y la competitividad territorial y sistémica, se hace necesario visualizar un diagnóstico acerca de la evolución de los indicadores de desempeño meso territorial.

En este sentido, se analizan los conceptos relevantes a tener en cuenta no solo en el proceso de reforma, si no también, en la etapa posterior y en la que se generan las políticas definidas y los concesos básicos para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo.

Así mismo, se insiste en la generación de las bases para posteriores análisis y medición de impactos sobre indicadores relevantes, económicos, sociales e institucionales que favorezcan u obstaculicen al alcance de resultados de las políticas públicas identificadas durante la actividad de planificación anterior y posterior a la reforma.

CAPITULO DOS

ELEMENTOS ECONOMICOS E INSTITUCIONALES CONDICIONANTES DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA. PERIODO 2000 - 2018

1. Un marco histórico. Introducción

En el presente trabajo se pone énfasis en un enfoque descriptivo – explicativo desde una perspectiva historicista - estructuralista²² considerando el análisis de la relación Estado Sociedad de mutua influencia en la que intervienen cuatro variables: el rol de estado, el modelo de acumulación, el sistema de legitimidad y el contexto internacional en el que se inserta.

Estos elementos nos permiten entender el proceso de construcción del Estado y las distintas visiones que tuvieron preponderancia en distintos momentos del “ciclo” o evolución del Estado y la sociedad, y desde un análisis comparativo poder integrar algunas variables relevantes tales como: PBI per cápita y coeficiente de Gini.

Si bien abordamos una breve descripción de los modelos macro desde las variables intervinientes²³ desde 1880 en adelante, en el escenario temporal elegido (2000 – 2018) entran en disputa dos modelos²⁴, a los que se denominan: neoliberal y el nacional inclusivo, a partir de

²² En el proceso de desarrollo de América Latina se sucedieron distintas influencias de modelos o visiones sobre las políticas públicas aplicadas a los distintos países y regiones, utilizando en este caso el marco metodológico historicista estructuralista cuyos antecedentes encontramos en Celso Furtado, y profundizando en los estudios de Aldo Ferrer y Mario Rapoport para la Argentina, todo lo cual es un antecedente valioso para comprender la evolución histórica y la senda de desarrollo.

²³ El rol de estado, el modelo de acumulación, el sistema de legitimidad y el contexto internacional en el que se inserta el proceso de desarrollo.

²⁴ Ver Diamand, Marcelo (1983). “El Péndulo Argentino”. Disponible en <https://esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf>. Diamand define dos corrientes o visiones entre las cuales se forma un péndulo al que denomina “el Péndulo Argentino”: Corriente expansionista y popular y la ortodoxa o neoliberal. En el presente trabajo se opta por definir a la primera como visión nacional e inclusiva dada las características del mismo.

También se puede ver el artículo de Dvoskin, Ariel y Germán Feldman (2014): “Estructura productiva desequilibrada: un análisis de las contribuciones de Marcelo Diamand a la teoría económica”. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v34n64/v34n64a02.pdf>

cuya dinámica se van configurando la realidad social, política – institucional y nos permite entender desde un enfoque macro, las estrategias que a nivel meso²⁵ se pudieron tomar a fin de generar impactos sobre el crecimiento, el desarrollo y la competitividad.

2. Características de las etapas políticas

Los factores sociales pero fundamentalmente institucionales y políticos están en la base del problema del desarrollo económico, considerando que la conformación de los estados supone la creación de mecanismos capaces de articular y reproducir relaciones sociales establecidas en el marco de un conjunto de instituciones, que condensan un aparato que conforman el poder y contienen los recursos de dominación política (Oszlak, Oscar, 2007)²⁶.

Al proceso de crecimiento y desarrollo de Argentina lo podemos dividir en periodos, los cuales se caracteriza en virtud del modelo de acumulación, el rol del estado y su legitimidad y el contexto internacional, que han definido a cada periodo, y que influyeron en la forma de desarrollo de Argentina y sus regiones (García Delgado, 2016).

Los periodos en que se divide el proceso²⁷, para este análisis, se toman desde 1880 a 1930, a cuya etapa Aldo Ferrer (1968) denomina Economía Primaria Agroexportadora, caracterizada por un modelo económico y de integración internacional basado en la distribución Internacional del Trabajo con especialización en la producción primaria, asentado en un estado oligárquico y con surgimiento en este periodo del estado liberal democrático con acceso a la participación política de determinados sectores sociales.

²⁵ El nivel meso es elegido para poder abordar el análisis de la competitividad del territorio. Este nivel está delimitado por la Provincia de Corrientes, cuya reforma constitucional, se busca analizar, en el marco de la construcción de agenda de políticas públicas que buscan impactos positivos sobre el crecimiento económico y el desarrollo social.

²⁶ Oszlak, Oscar. “Formación Histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos metodológicos para su estudio”. Proyecto de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Bs. As. 2007.

²⁷ Tomados de Aldo Ferrer (1968), Mario Rapoport (2010) y Daniel García Delgado (2016).

Las disputas por el Estado se dieron desde sus orígenes, pero este estaba caracterizado desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853, por ser liberal enmarcado en la División Internacional de Trabajo con especialidad en bienes agropecuarios, legitimado por una dominación oligárquica, y aunque con el surgimiento de los primeros movimientos políticos populares (UCR), a partir de 1930 se inicia una sucesión de visiones contrapuestas entre liberales y luego neoliberales y esquemas proteccionistas, industrialistas de activa participación estatal. Aldo Ferrer (1968), describe esta etapa que sigue como semi - industrial dependiente, considerando la falta de encadenamiento productivo interno y la dependencia de los países centrales para la obtención de productos intermedios para la industria local.

Rapoport (2010) y García Delgado (2016), dividen a esta en varios periodos. El periodo que comprende 1930-1945: de restauración conservadora con intervención estatal, caracterizado su modelo económico por la sustitución de importaciones en un contexto de depresión económica mundial y un mundo en guerra.

Entre 1945 y 1976 (Rapoport, 2010), se desenvuelve el periodo caracterizado por la industrialización y la redistribución con presencia del Estado y un fuerte rol en materia de impulso al Constitucionalismo Social²⁸ y la expansión de derechos, dado en un contexto internacional de Guerra Fría, y que fundaron las bases de un estado planificador.

²⁸ Existen tres momentos en la generación o evolución de los derechos. Primera Generación: que pone de relieve a los derechos civiles y políticos y que tiene como hito a la Revolución Francesa de 1789 y la Constitución Norteamericana de 1787, más otros antecedentes anteriores pero que desembocan en estos dos hechos más trascendentes desde la perspectiva del constitucionalismo, siendo su principal valor la libertad.

La Segunda generación de derechos, está vinculada con los derechos sociales, económicos y culturales con valor en la igualdad, tratando de alcanzar condiciones de vida dignas para todos. Abarca la segunda mitad del s. XIX hasta la segunda mitad del s. XX.

La tercera generación de derechos, tiene como valor la solidaridad y pone énfasis en la justicia, la paz y el cuidado del medio ambiente.

La evolución del Constitucionalismo se vincula con estas generaciones. El constitucionalismo clásico tiene vínculos con los derechos de primera generación, mientras que el constitucionalismo social enmarca a los derechos de primera, segunda y tercera generación. En Argentina el constitucionalismo social se instaura como hito fundamental con la reforma de 1949, constitución derogada por el gobierno de facto de 1955, pero instalando y garantizando, desde allí derechos sociales, económicos y culturales, algunos de los cuales se reafirman en la reforma constitucional de 1994.

Al mismo tiempo, es en este periodo en que encontramos el choque de visiones: sobre todo entre estructuralistas y monetaristas, y en entre desarrollistas y ortodoxos en materia económica. A su vez, el periodo que comprende los años 1945-1955 se caracteriza por una intervención estatal más vigorosa y el inicio de políticas industriales en paralelo a la redistribución de riquezas y extensión de derechos a los ciudadanos. Se afianza un modelo de acumulación pasando a ser el de sustitución de importaciones, siendo la base de legitimidad la democracia y los partidos de masas, fortalecida por la integración social y política de actores populares. Desde 1955 a 1966 se genera una fuerte puja entre desarrollistas y liberales vinculados a visiones monetaristas con exclusión política interna a partir de la proscripción del peronismo, y con influencia de visiones sobre el proceso de desarrollo, liderados por Rostow (1963) sobre las etapas de crecimiento económico que debían seguir los países: la sociedad tradicional, las precondiciones para el despegue, el despegue, la conducción a la madurez, y la era de un alto consumo masivo; partiendo del supuesto que todos los países tenían en el inicio las mismas condiciones, sin considerar sus diferencias y heterogeneidades.

En el cuadro N° 1 podemos ver los momentos descritos, que Caracterizan el periodo. 1880 – 1976.

	MODELO DE ACUMULACION	LEGITIMIDAD Y ROL DEL ESTADO	CONTEXTO INTERNACIONAL DE INTEGRACION
ECONOMIA AGROEXPORTADORA 1860 - 1930	DISTRIBUCION INTERNACIONAL DEL TRABAJO APERTURA DE INVERSIONES CRISIS DEL CICLO POR DEFICIT DE BP	ESTADO OLIGARQUICO SURGE EL ESTADO LIBERAL DEMOCRATICO	DISTRIBUCION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
RESTAURACION CONSERVADORA 1930 - 1945	SUSTITUCION DE IMPORTACIONES REGULACIÓN: BCRA – JUNTAS REGULADORAS	RESTAURACION DE LA OLIGARQUIA	DEPRESION ECONOMICA MUNDIAL
INDUSTRIALIZACION Y REDISTRIBUCION 1945 - 1976	PLANIFICACION VISIONES ECONTRADAS: ESTRUCTURALISTAS/MONETARISTAS DESARROLLISTAS/ORTODOXOS	ESTADO DISTRIBUCIONISTA COSNTITUCIONALISMOS SOCIAL EXPANSION DE DERECHOS INESTABILIDAD INSTITUCIONAL	NACIONALIZACION DE LA ECONOMIA Y DE EMPRESAS EXPLOTACION PETROLERA GUERRA FRIA

Elaboración propia, sobre la base de Ferrer. A. (1968), Mario Rapoport (2010) y Daniel García Delgado (2016).

A partir de 1976, se producen en Argentina una sucesión mucho más marcada de periodos políticos institucionales y económicos que se caracterizaron por lo que Diamand (1983) denominó el Péndulo Argentino, entre visiones Neoliberales u ortodoxas y otras nacionales, populares cuya base de legitimidad estaban dadas en los procesos de eficacia y eficiencia económica y en la satisfacción de necesidades de la sociedad, sin descuidar la soberanía política y tratando de lograr independencia económica.

En el cuadro N° 2 observamos la caracterización del periodo que va desde 1976 hasta 2018. En este periodo se impone un esquema rentístico financiero a la que Aldo Ferrer (2011) denomina: “primera etapa del neoliberalismo”, caracterizada por el cambio en la matriz de desarrollo pasando de una economía incipientemente industrial a una de base financiera y agroexportadora, con libre comercio y financiamiento de los déficit por endeudamiento²⁹, profundizándose en la “segunda etapa del neoliberalismo” que arranca a fines de la década de los 80 con la implementación del Consenso de Washington, hasta mediados del año 2002.

	MODELO DE ACUMULACION	LEGITIMIDAD Y ROL DEL ESTADO	CONTEXTO INTERNACIONAL
PRIMER PERIODO NEOLIBERAL 1976 – 1983	DISTRIBUCION INTERNACIONAL DEL TRABAJO MODELO RENTISTICO FINANCIERO	TOTALITARISMO VIOLACION DE LOS DDHH	APERTURA INTERNACIONAL DESREGULACION
RECUPERACION DEMOCRATICA 1983 - 1990	PUJAS DISTRIBUTIVAS CRISIS DE DEUDA PLAN AUSTRAL/PLAN PRIMAVERA	CONSOLIDACION DEMOCRATICA	CRISIS INTERNACIONAL DE DEUDA
SEGUNDO PERIODO NEOLIBERAL 1990 - 2002	CONVERTIBILIDAD REPRIMARIZACION FINANCIERIZACION (i)	DESREGULACION PRIVATIZACION	CAIDA DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO
MODELO NACIONAL POPULAR 2002 - 2015	DESENDEUDAMIENTO CAIDA DE DESEMPLEO TENSIONES INFLACIONARIAS NEO-EXTRACTIVISMO INESTABILIDAD DEL CRECIMIENTO (11/15)	PROGRAMAS DE INCLUSION REAFIRMACION DE DERECHOS TENSIONES DISTRIBUTIVAS CONVERGENCIA CONTRADEMOCRATICA	APERTURA DE CHINA AUMENTO DE PRECIOS DE LAS COMMODITIES CRISIS FIN. INT. (2008) ESTANCA PROGRAMADO INTERNACIONAL NUEVAS FORMAS DE

Elaboración propia, sobre la base de Ferrer, A. (1968), Mario Rapoport (2010) y Daniel García Delgado (2016).

²⁹ Ayudo a esto la superabundancia de petrodólares en el mundo a través de bancos europeos y norteamericanos. La atracción de capitales para financiar déficit de Balanza de Pagos se da con altas tasa de interés.

En esta segunda etapa se concurre a una profundización de un modelo de acumulación basado en el endeudamiento sobre altas tasas de interés que atraen capitales especulativos, con legitimización social en el aumento del consumo en los sectores de ingresos medios.

Se pasa a un proceso de desregulación de los mercados, repitiéndose las experiencias de Deterioro de los Términos del Intercambio con reprimarización y financiarización de la economía. Se da una declinación de la industria y se fortalecen actividades de agro exportación.

La atracción de capitales basado en el aumento de tasas de interés, regenera un aumento de la deuda pública en este periodo que, por otro lado, obedece a una mayor necesidad de financiamiento (lo que generaba tensiones hacia el alza de las tasas) y que llevó a problemas de balanza de pagos frente a restricciones fiscales severas, que intentaron ser superadas durante el Gobierno radical del Raúl Alfonsín a partir de los planes Austral y Primavera.

Estos desencadenaron procesos hiperinflacionarios desembocando en el Plan de Convertibilidad, como producto de las propuestas del Consenso de Washington: desregulación, privatización, reducción del déficit fiscal, desconcentración del estado³⁰, un gran atraso cambiario real lo que restó competitividad a la economía³¹ generando un aumento del consumo de bienes importados, encarecimiento de precios de bienes intermedios con un proceso de “destrucción de puestos de trabajo”³², y una gran dependencia de los mercados financieros internacionales lo cual puso a la Argentina en un doble riesgo: aumento de la vulnerabilidad frente a crisis internacionales³³ y aumento de la deuda soberana, con aumento de pobreza, desempleo y marginalidad.

³⁰ Desconcentración en oposición a descentralización. La forma y la metodología en que se llevó adelante, significó una gran desconcentración. En materia de salud y educación, se transfirieron a las provincias la gestión de estas áreas sin acompañamiento de recursos coparticipables

³¹ El atraso cambiario de origen en la convertibilidad consistió en que al momento de implantarse la relación Base Monetaria y Reservas en uno (BM/Reservas = 1) la variación promedio de precios en Argentina era superior a los EE.UU.

³² La destrucción de puestos de trabajo es un proceso estructural o tecnológico en el cual, el puesto de trabajo se destruye a diferencia de la caída del desempleo, por razones coyunturales, friccionales o estacionales.

³³ Luego de la crisis del tequila a fines de 1994, la desocupación pasó del 12 al 16%.

3. La vuelta al estado como articulador del desarrollo

Con un fuerte predominio de visiones de corte neoliberales que marcaron un escenario político - institucional, social y económico signado por una fuerte dependencia financiera y tecnológica, y hasta de decisiones políticas, tomadas en contextos distintos a los de Argentina, a partir de la crisis del año 2001, se inicia un periodo que puede ser dividido a su vez en etapas.

a) Etapa de recomposición de derechos, redistribución y desendeudamiento (2002-2007):

Caracterizada por la predominancia de un enfoque de satisfacción de demandas sociales, generación de trabajo y aumento de los ingresos reales. Es un periodo caracterizado por el dialogo político entre sectores, y la búsqueda de la calidad institucional a partir de decisiones vinculadas a la independencia de la Justicia en el nombramiento de Ministros de la Corte Suprema de Justicia sin trayectoria en el trabajo político sectorial. Es un periodo coincidente con la incorporación de China al mercado mundial y el consiguiente aumento en la demanda de commodities y aumento de sus precios internacionales.

La salida de la convertibilidad, la incorporación rápida de sectores productivos ociosos a la estructura y dinámica de producción permitieron una rápida recuperación de la actividad primero agropecuaria, logrando alcanzar en poco tiempo un superávit comercial en balanza de pagos y la recuperación de la actividad y generación de puestos de trabajo³⁴, lo que permitió un superávit fiscal, todo lo cual contribuyó al financiamiento de programas de inclusión, políticas sociales universales³⁵ y la vuelta a un estado de derechos sociales.

³⁴ Es importante analizar el impacto de políticas Neo Keynesianas en este periodo como medio para recuperar el salario real, aumentar la demanda agregada y recomponer rápidamente el mercado interno. Es preciso reconocer el efecto positivo que sobre esto han tenido políticas como la de Más y Mejor Trabajo, Ingreso Social con Trabajo, entre otros, pero tal vez el más importante de todos es el de Asignación Universal por Hijo, donde se rompe la lógica de la asistencia social focalizada y el estado avanza en la lógica de las políticas universales.

³⁵ A diferencia de los programas focalizados, característicos de los procesos neoliberales. Ver en Mazzola, Roxana (2015). "Nuevo Paradigma: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina". 3º Edición. Bs.As. Prometeo Libros. Pag 195.

Se dinamiza la apertura hacia el MERCOSUR, se fortalecen los lazos de la UNASUR, la integración al G20 y la creación del BRICS, regeneran un nuevo marco de relacionamiento internacional, insertándose Argentina de una manera diferente al contexto mundial.

El desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, y la renegociación de la deuda con tenedores privados de bonos, con quita de capital e intereses, permitió disminuir los servicios de pago de deuda y con ello aliviar las cuentas fiscales.

Recuperado el vigor de crecimiento del Producto Bruto Interno, a partir del 2006 se inicia un periodo de presión inflacionaria por demanda, es decir, el aumento de la demanda de bienes y servicios, que generando una presión sobre la oferta³⁶, conlleva a su vez a una presión ascendente de precios, dando inicio a un proceso inflacionario, que más tarde se espiralizaría.

b) Profundización del modelo, conflictos internos y crisis internacional (2007-2011): El estrangulamiento sobre la oferta que generó un proceso inflacionario que con el tiempo se iría agudizando, socavó la confianza sobre el proceso de recuperación de las bases estructurales de la dinámica económica, social y política.

Se profundizó el modelo a partir de la aplicación de políticas más radicales: Asignación Universal por Hijo³⁷, que garantiza el ingreso que asegure educación, salud y alimentación a todos los niños. En el contexto interno³⁸ se buscó profundizar el proceso de redistribución con el intento de aplicar retenciones móviles, proceso que fracasó por un fuerte lobby mediático y

³⁶ La dinamización de la demanda agregada puede generar estrangulamiento de la oferta agregada, necesaria para satisfacer la demanda de bienes y servicios en ascenso. Cuando esto sucede, es dable esperar que se genere una presión sobre precios pudiendo desencadenar un proceso inflacionario con origen en la demanda de bienes, sin que este sea acompañado por la oferta correspondiente. Esto puede ser parte de mercados individuales o del conjunto de mercados de bienes y servicios, sobre todo de aquellos bienes estratégicos en la cadena de producción y consumo.

³⁷ La asignación universal por hijo (AUH) está dirigida a beneficiar a niños y jóvenes a fin de garantizar alimento, salud y educación y que lo recibe de manera directa el padre, madre o tutor, cuando en su familia existan problemas laborales: que trabajen no registrado o que perciban un valor menor al salario mínimo vital y móvil. El beneficio es por cada hijo menor de 18 años o hijo discapacitado. Tiene vigencia desde octubre de 2009, y a partir de 2011 se complementó con la Asignación Universal por Embarazo (AUE), que se otorga a futuras madres de doce o más semanas de gestación.

³⁸ En marzo de 2008 se inicia, con resolución 125/08 del Ministerio de Economía, un conflicto entre Gobierno y la Patronal liderada por una mesa de enlace integrada por cuatro entidades agropecuarias: Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria, Confederaciones Rurales Argentina y CONINAGRO.

de sectores vinculados a empresas agroexportadoras que veían, producto de una soja a U\$S600 la tonelada en promedio, una afrenta a su dinámica de acumulación.

En el plano internacional, la caída del valor de las **hipotecas subprime** desata una crisis financiera, que queda en evidencia en octubre de 2008 pero que venía siendo anticipada desde mucho antes y que se terminó saldando con numerosas quiebras, nacionalizaciones bancarias, intervenciones de Bancos Centrales de salvataje financiero en las principales economías desarrolladas, caída en la valoración bursátil y deterioro de la economía global.

Esto generó una caída en el productor de la economía mundial de la que América Latina y Argentina no escaparon, cortándose un ciclo de crecimiento por arriba del 5% por año desde el 2003 a un valor cercano al -1 % para el periodo 2008-2009.

Desde la perspectiva de crisis internacionales, esta sin duda fue de las que menos afectó desde los inicios recurrentes de las crisis financieras internacionales desde 1973. Esto debido a la independencia económica que había alcanzado el país en materia de financiamiento³⁹ producto del aislamiento de los mercados financieros internacionales como consecuencia del default no resuelto de una porción de deuda en manos de tenedores vinculados con la especulación financiera (Fondos Buitres) pero con menor vulnerabilidad sistémica a los ciclos financieros, en comparación a periodos en los que Argentina recibió impactos de aumentos de las tasas internacionales en la década de los 80 o las crisis financieras de 1994 (México), la de Asia en 1997 y Rusia en 1998.

En materia de control y financiamiento estatal, en noviembre de 2008, se presenta al Congreso nacional el proyecto para eliminar tanto el sistema de capitalización como las AFJP que lo

³⁹ No podemos hablar de una independencia total teniendo en cuenta que la dinámica económica mundial conlleva interdependencia, pero en el caso particular de Argentina, se mantiene un nivel de dependencia tecnológica para la generación de terminados bienes (agropecuaria vinculada a la industria de la alimentación y la industrial por la debilidad de la integración de cadenas al interior del país).

administraban, traspasando a la totalidad de los contribuyentes al sistema de reparto, unificando los regímenes existentes⁴⁰.

También, al no aprobarse la Ley de Retenciones Móviles, en 2009 se constituye el Fondo Federal Solidario⁴¹ con el objetivo de redistribuir entre Provincias y Municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo recaudado por Derechos de Exportación, con destino a la constitución de Recursos de Capital por parte de las Jurisdicciones beneficiarias.

Este tuvo retroceso en 2018, primero con la quita total y luego con una recuperación parcial a partir de reclamos de Gobernadores e Intendente de todo el País, ya que estos fondos pasaron a ser recursos estratégicos para financiar inversiones de capital en provincias y municipios.

c) Políticas de defensa de modelo, y convergencia contra-democrática (2011-2015):

Finaliza este con el triunfo electoral de un movimiento identificado con las visiones neoliberales en elecciones democráticas. En lo económico, se mantiene constante la inflación en valores altos, pero sin pérdida del salario real. En el contexto externo, continúa la inestabilidad y caída en el precio de las commodities, lo cual dificulta el financiamiento del déficit fiscal y los desequilibrios de balanza de pagos que, sumado a la limitación para el financiamiento internacional, empiezan un camino de contracción de reservas. Frente a esto, aparece una seguidilla de ataques especulativos contra el peso, generando una caída en el nivel de confianza en el gobierno, se inicia un camino para restringir el acceso a dólares y por otro lado, un control más riguroso sobre productos importados.

⁴⁰ En el sistema de Reparto o estatal, los contribuyentes activos financian los beneficios de los pasivos, cuando en el privado cada trabajador gestiona su propia cuenta individual. En este último sistema se pierde la idea de solidaridad que todo sistema previsional debe contener.

⁴¹ Conocido como Fondo Sojero. La finalidad solidaria proviene del reparto de recursos de origen nacional para reforzar los presupuestos destinados a infraestructura en cada una de las Provincias y Municipios adherentes. Los derechos de exportación constituyen recursos exclusivos de la Nación según lo establece la Constitución de la Nación Argentina, pero, con el objeto de ayudar financieramente a las provincias, a sus municipios y comunas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con la finalidad de asegurar el financiamiento de obras (infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos y rurales), el Estado Nacional decidió crear un Fondo para satisfacer estas necesidades locales.

Es el periodo (2012) en el que se produce la expropiación del 51 % del capital accionario por parte del Estado Argentino de YPF, considerando el gran nivel de descapitalización que venía sufriendo la Empresa Energética Argentina, y al mismo tiempo, iniciar un proceso de independencia en el autoabastecimiento de combustibles, en paralelo a las inversiones para la explotación petrolera no convencional de Vaca Muerta⁴².

Siguiendo a Rosanvallon (2007), en sociedades como las descritas, con alto nivel de conflictividad política y oposición de interés corporativos, aparecen sistemas de desconfianza democrática que se expresan de tres maneras: 1) los poderes de control, pero en este caso desprestigiando los mecanismos formales y generando mecanismos alternativos a los institucionales; 2) las formas de obstrucción política, mediante la cual, existe oposición en los actores políticos a cualquier proyecto aun cuando garanticen soberanía, independencia y mayor justicia social, sin adecuados fundamentos o con elementos de oposición fragmentados, pero con gran difusión mediática, y 3) el juicio social, con gran protagonismo de los medios de comunicación concentrados que generan un sistema de información tendencioso para la formulación de juicio contra gobierno.

Estos mecanismos, que se constituyen en contrapoderes a la sombra de la democracia electoral-representativa, es de **contra- democracia**, que no es contrario a la democracia, pero que constituye un sistema construido por poderes indirectos no institucionalizados⁴³, pero que pueden, o aspiran a utilizar a las instituciones para alcanzar sus objetivos.

⁴² Ley N° 26741. Declaración de Interés Público Nacional el Autoabastecimiento de hidrocarburos. Creación del Consejo Federal de Hidrocarburos. Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A. y REPSOL YPF GAS S.A. También puede verse Álvarez Tagliabue, Cynthia (2013). "La actual naturaleza jurídica de YPF S.A. y sus implicancias jurídicas". En Alfonso Regueira, Enrique M. (Director). Estudios de Derecho Público, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UBA. 1° Edición. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/008-edp-alvarez-tagliabue.pdf>

⁴³ Rosanvallon, Pierre (2007) "La Contra democracia. La política en la era de la desconfianza". Ed. Manantial. Buenos Aires.

La denuncia y el escándalo mediático promueven una conversión en la mirada y se cumple la función de presión y regulación. Aparece también una confluencia de partidos que van resaltando elementos tales como: la creciente deslegitimización y falta de representatividad de movimientos populares, “discurso” de transparencia como monopolio de esta coalición y ocultamiento de verdaderos objetivos de elites en busca de reconquistar espacios de dominio en el estado para lograr el éxito de sus intereses (Gracia Delgado, 2016).

Esta alianza electoral resalta elementos como las presiones sectoriales, eliminación de impuestos como el de ganancias, el fin del cepo cambiario, existencia de corrupción y la “grieta” entre argentinos.

Este subperiodo culmina con restricciones económicas fiscales y presión para sostener el nivel de demanda agregada, expectativas inflacionarias pero con salario real estable, niveles de desempleo relativamente bajos, y el inicio de la discusión acerca del estancamiento de la economía o aumento del producto sin la consiguiente continuidad en la disminución del desempleo⁴⁴, la disminución de precios internacionales de commodities y pérdida de competitividad internacional por tipo de cambio real⁴⁵.

El proceso democrático⁴⁶ permite no solo un cambio de gobierno, sino un **cambio de paradigma en la visión de gobernanza**, a pesar de logros como la re industrialización, recuperación del mercado interno, convergencia hacia la equidad y menor pobreza, mayor centralidad en el empleo, disminución de la vulnerabilidad de crisis externas⁴⁷ y menor concentración del ingreso con mayor crecimiento, entre otros.

⁴⁴ Es cada vez más inelástica la relación entre crecimiento del PBI y disminución del desempleo. Para ello puede verse la Ley de Okun: mide la relación entre la variación del Producto y el desempleo.

⁴⁵ El tipo de cambio real de fines de 2015 estaba a valores similares del TCR de convertibilidad. La presión inflacionaria erosionaba costos internos y generaba menor posibilidad de competencia de nuestros productos en el mercado internacional, todo lo cual impedía mejorar balanza comercial, buscando como vía de crecimiento el mantenimiento del salario real en el mercado interno y tasas reales muy bajas o negativas.

⁴⁶ Llega al gobierno una coalición de partidos de característica de centro derecha en elecciones democráticas, siendo que los anteriores gobiernos con estas características fueron de corte autoritario.

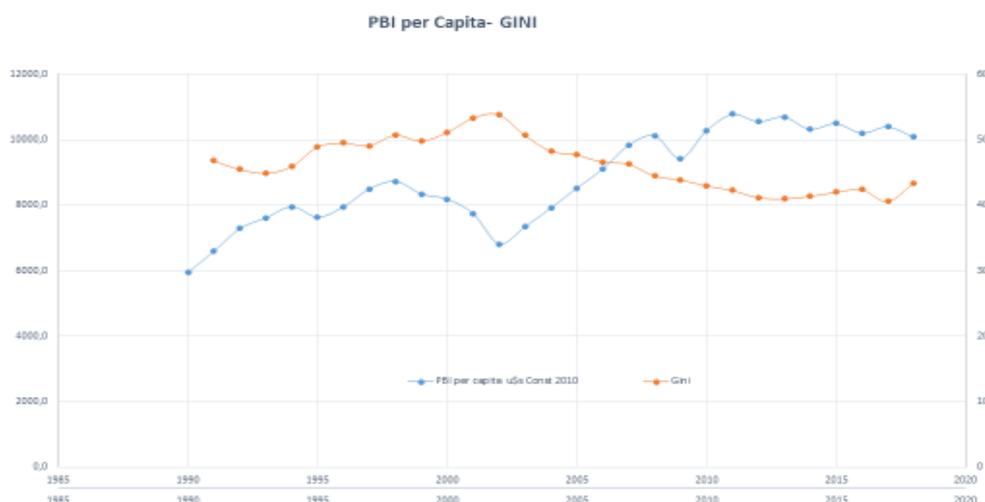
⁴⁷ Argentina fue más vulnerable a las crisis internacionales durante las tres décadas continuas de lógica neoliberal que a las crisis financieras internacionales donde impera un modelo de tipo neo estructuralista, que se gesta desde

4. Una comparación cuantitativa entre dos modelos

La década de los 90 fue un ícono del modelo neoliberal y desde el 2003 se inicia un periodo, que representa al Estado Social Inclusivo.

A continuación se presenta una visión dinámica a lo largo del tiempo de dos indicadores: Coeficiente de Gini y crecimiento del PBI per cápita desde 1990 hasta 2018 para Argentina, donde observamos que durante los 90 y como consecuencia de políticas neoliberales se produce un aumento del PBI per cápita pero con una marcada caída del coeficiente de Gini, es decir, se produce una ineficaz distribución en el ingreso, coincidente con un índice de desempleo que llegó en 2002 a valores cercanos al 24% y un nivel de pobreza superior al 60 %.

En el periodo iniciado en el año 2003 con la puesta en marcha de políticas vinculadas al estado social, se produce un proceso de crecimiento económico vinculado al PBI per cápita, pero con una mejora sustancial en el indicador de mejor distribución como lo es el Coeficiente de Gini.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL – BANCO MUNDIAL⁴⁸

el 2002 en adelante. Fue más vulnerable, por ejemplo, a la crisis de México (1994), Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999) con fuerte caída del producto y el empleo que a la crisis financiera de 2008 y 2009., cuando el PBI cayó solo en un año 2009 a valores cercanos a -1% del producto.

⁴⁸<http://www.interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=131&idIndicador> Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

En el gráfico precedente observamos como a partir de 2002 – 2003 el coeficiente de Gini cae mostrando una mejora en el proceso de distribución del ingreso, como también aumenta el Producto per Cápita, hasta 2012, año en que se inicia un proceso de inestabilidad del crecimiento y que continua hasta 2019, inclusive.

Desde el 2015 se observa un aumento del coeficiente de Gini, coincidiendo con un enfoque de política nacional vinculado a un proceso neoliberal tardío, que no se detiene hasta el presente.

5. Estado y gobernabilidad

A fin de comprender la direccionalidad del nuevo ciclo de gobiernos que se abre en América Latina y en particular en Argentina a partir de 2015, y tomando en cuenta que se inicia allí la tercer etapa de reestructuración neoliberal del estado⁴⁹ (García Delgado - Gradín, 2016) debemos tener en cuenta elementos internos y externos determinantes de la dinámica del sistema socio económico complementaria del Sistema Mundo (Do Santos, 2002).

a) **Tasa de crecimiento del capital superior a la tasa de crecimiento de la producción:** Una fuerza de divergencia social y económica lo constituye la acumulación de riqueza por parte de algunos sectores, en un mundo caracterizado por el bajo crecimiento y un elevado rendimiento del capital (Piketty, 2014), vinculados esto a sectores a la propiedad y dirección de compañías que dominan la oferta de los mercados. La divergencia social y económica se acentúa por las altas tasas de crecimiento del capital financiero, que regenera redistribución de riqueza desigual, llegando a niveles incompatibles con la justicia social y el crecimiento de nuestras sociedades democráticas.

b) **Divergencia Estructural de tipo ricardiano:** El economista inglés David Ricardo a principios del siglo XIX, imaginaba a un grupo de terratenientes adueñándose de una parte

⁴⁹La primera a mediados de los 70 con el inicio de la dictadura de 1976, la segunda a partir de la aplicación de políticas vinculadas al Conceso de Washington en el marco del libre mercado y la integración unipolar.

creciente de la producción y del ingreso, preocupándose por la evolución del precio de la tierra y su renta, teniendo en cuenta el aumento de la población y la escases de suelo, que conducía a un aumento de valor de las tierras y aumento de la renta de los terratenientes, destructivo a futuro, para el equilibrio social ya que alcanzar valores extremos por mucho tiempo genera desigualdades en el proceso de acumulación. Proponía un impuesto importante a la renta del suelo como salida a esta problemática, no cumpliéndose su predicción por caída de la importancia relativa de la agricultura en la economía y el progreso técnico que aumentó la productividad agrícola. Podemos asimilar esta teoría a la renta de los bienes raíces urbanos o al precio de algunos commodities como el petróleo la soja, que aun cuando puede ser inestable su valor, los aumentos de sus precios, generan desequilibrios sociales a nivel global y local.

c) **Desregulación financiera internacional:** La no existencia de límites a los movimientos financieros internacionales, permite la movilización de los capitales en búsqueda de mayores niveles de rentabilidad, generando inversiones indirectas de corto plazo con bajo o casi nulo impacto sobre la economía real reproduciendo una cadena de dependencia financiera. Los países de América Latina y Argentina en particular, fueron a partir de 1976, uno de los destinos preferidos de los excedentes financieros internacionales, producto de la necesidad financieras por déficit en balanza de pagos y altas tasas de interés.

d) **De la integración Vertical a la Integración Horizontal:** Las formas de integración regional están cambiando. Pasamos de un Paradigma de unipolaridad con liderazgo de Estados Unidos y del G-7 y de un mecanismo de integración Vertical que se caracteriza por la existencia de Bloques Regionales. Pero con la apertura de China, se produjo un dislocamiento de los países centrales al platearse una nueva forma de relacionarse entre ellos, teniendo en cuenta la relación de este último país, no solo con países centrales sino fundamentalmente con los de la “periferia”. El cambio de paradigma se profundiza con la crisis financiera mundial del 2008, a partir del cual pasamos a un paradigma de multipolaridad caracterizado por el surgimiento de alianzas

tales como la de los BRICS, que concentra un acuerdo entre países con el 45 % de la población mundial (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) más el surgimiento de una forma de integración SUR SUR.

En la región se fortalecieron relaciones tales como las del CELAC, la UNASUR y el MERCOSUR, y que rompen con la visión centro-Periferia para fortalecer un nuevo tipo de relacionamiento más horizontal. Pero, en este escenario, ¿Será posible mantener una integración horizontal rompiendo las lógicas centro periferia o existe riesgo de vuelta a la dependencia de países centrales por existencia de intereses sectoriales relacionados con determinados ejes de poder internacional?⁵⁰

e) **El Neo extractivismo y las nuevas miradas del desarrollo.** Para analizar la mirada neo-extractivista es preciso detenernos en el enfoque extractivista. Los rasgos fundamentales que caracterizan al extractivismo son: la explotación intensiva de recursos naturales, tanto renovables como no renovables; el grado de procesamiento mínimo de lo producido de esa explotación, y los bienes que se extraen se destinan hacia la exportación en el marco de la División Internacional del Trabajo como modelo de acumulación (Gudynas, 2009).

El objetivo primario de la economía extractiva es alcanzar altas tasas de crecimiento económico través del estímulo de las exportaciones por lo que la inversión directa en sectores como los agro negocios, la minería y los hidrocarburos resulta fundamental. Para incentivarlas se ofrecen unas condiciones ventajosas: disminución de la carga impositiva, otorgamiento de facilidades para repatriación de utilidades, reducción de las exigencias medioambientales y laborales, etc. Gudynas (2013) acuñó el término “neo-extractivismo” bajo una coyuntura particular desarrollada en América Latina a mediados de la década de los 2000, caracterizada por: fuerte y prolongado auge en los precios de las materias primas, tasas de crecimiento económico

⁵⁰ La respuesta a este interrogante está determinada por los cambios de visión de gobiernos en América Latina. Los cambios que se sucedieron en Brasil, Ecuador, Argentina, Uruguay, México y Paraguay muestran los cambios de tendencia en términos del relacionamiento con diversos tipos de relaciones a nivel internacional.

relativamente altas y el surgimiento de movimientos políticos progresistas, cuyas políticas redistributivas estaban basadas en los resultados de estas actividades extractivas.

Si bien, el neoextractivismo, surge de los cimientos básicos del extractivismo clásico, la diferencia fundamental estaría en la presencia del Estado como regulador y articulador de los procesos de explotación de los Recursos Naturales, dejando de existir una fe ciega en que los mecanismos de mercado con capacidad de generar, por si solos, efectos positivos hacia el conjunto de la economía, y a la vez, contribuir al desarrollo económico⁵¹.

Los principales mecanismos de intervención son: participación directa en la producción, donde juegan un rol fundamental las empresas públicas⁵², una mayor presión fiscal que permite captar una mayor parte de la renta generada por la explotación de los RRNN (retenciones aplicada a las exportaciones de granos), etc.

La intervención del estado genera dos efectos importantes: primero, un incremento de las rentas públicas (en forma de regalías, retenciones, etc.); y segundo, el control en la forma como se hace la explotación de los recursos naturales.

Con los recursos captados se fortalece la capacidad de paliar los efectos negativos que dichas actividades generan, surgiendo así una especie de “Estado compensador”, lo cual profundiza su papel como agente de redistribución (Svampa, 2013; Gudynas, 2012). El uso que se le pueda dar a la renta extractiva se asume como un paso fundamental de la transición hacia una economía post-extractivista.

La renta extractiva se convierte en una estrategia de articulación social y política que permite movilizar a la sociedad y generar un consenso sobre el extractivismo como necesidad ineludible

⁵¹ Debemos hacer notar que, al momento de escribir esta tesis, se plantea en la Provincia de Corrientes y en la Ciudad Capital una fuerte puja por los espacios públicos, con énfasis en la posibilidad de generar recursos a partir de extractivismo urbanos. Son interesantes los procesos de redefinición del Frente Costero de Corrientes en el que se planea la disyuntiva entre recursos para todos o la transferencia a privados para desarrollos inmobiliarios y comerciales, sin tener previstas la captación de plusvalía para beneficio de la comunidad.

⁵² Un caso ejemplificador es el que revisamos precedentemente, a saber, el caso de YPF S.A. en Argentina que pasa a ser controlada por el estado nacional a partir de la expropiación del 51 % de las acciones.

para el desarrollo y la equidad y en el mismo sentido, Svampa (2013) se refiere a un “consenso de las commodities”, donde el neo-extractivismo sería un sinónimo de crecimiento, estabilidad, redistribución y lucha contra la pobreza.

No obstante, aunque se resalta la importancia del Estado en el proceso de distribución de la renta, su función va más allá, ya que se busca configurar una estrategia de desarrollo y distribución del ingreso a partir de la explotación de los RRNN.

Así mismo, y aun aceptando la importancia de las políticas implementadas por varios de los gobiernos progresistas en América Latina durante la década de los 2000, es difícil considerar que a partir del neo-extractivismo exista la posibilidad de una transición hacia un modelo de acumulación diferente ya que el carácter dependiente en ningún momento se modifica y la existencia de cadenas globales de comercialización de materias primas hace que la demanda y los precios se determinen en el exterior.

Así, mientras **para el extractivismo clásico la justificación para profundizar este modelo de explotación de RRNN es el crecimiento económico, para el neoextractivismo serían las políticas públicas, que es posible financiarlas gracias a las rentas generadas por explotación de las actividades extractivas.**

Esto genera una fuerte presión sobre la sustentabilidad de los RRNN ya que mayores ingresos de divisas y mayores ingresos fiscales se generan mediante el desplazamiento de la frontera agropecuaria, que en los últimos tiempo se tradujo en la frontera sojera con implementación de tecnología transgénica para mejorar los rendimientos por hectárea sin tener en cuenta posibles impactos ambientales de mediano plazo como consecuencia de su aplicación. Así también, un aumento de la explotación petrolera incurriendo en los últimos años en la utilización de procedimientos no convencionales de hidrocarburos como el Fracking en Vaca Muerta puede estar situada en esta categoría de neo-extractivismo.

f) **Nuevo marco de participación e intencionalidades políticas:** Existe un mayor protagonismo de la sociedad civil en la definición de políticas públicas, pero también coexisten diferencias entre democracia ideal, caracterizada por una participación efectiva, y una democracia real con múltiples problemas de representatividad y corporativismo (Dahl, 2004), como también, malestar en relación a algunos temas como la calidad de servicios públicos, las desigualdades regionales, la participación comunitaria versus los megaproyectos impuestos, el deterioro ambiental, el desempleo, y los procesos de globalización económica y cultural, de privatización de activos y competencias estatales que debilitan la figura del Estado. Crece la desconfianza en la responsabilidad del Estado en políticas públicas (Rosanvallon, 2007), generando una crisis de la política que alcanza su punto más alto en la tendencia hacia la fragmentación y dispersión de las asociaciones políticas y gremiales.

g) **Populismo y gobernabilidad:** Tras la década neoliberal de los años noventa, Latinoamérica presenció la llegada al poder de expresiones políticas que expresaron reivindicaciones y demandas populares desatendidas, tanto en Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina. Proyectos que plantearon profundas transformaciones democráticas, pero que terminan siendo víctimas de cierta arrogancia y una sobre-estimación del ego de sus líderes. Los gobiernos “progresistas” de la región impulsaron transformaciones desde el punto de vista de la redistribución de la riqueza, del reconocimiento y ampliación de derechos y de la recuperación de soberanía. Pero esos proyectos tienen dificultades para proyectarse a largo plazo más allá de los personalismos, dejando entreabierta la puerta a la “restauración neoliberal”, que hoy se vuelven a reinstaurar, aun con violencia en diversos países de América Latina⁵³.

⁵³ Argentina ha transitado esta vía y en octubre de 2019 se desarrollan las elecciones nacionales donde vuelve a ganar la fórmula que representa intereses populares, luego de cuatro años de gobierno que ha vuelto a poner en Argentina foco sobre políticas neo liberales. Esto gracias a una gran coalición de grupos y movimientos políticos que entendieron la necesidad de redefinir estrategias asociativas privilegiando la macro política nacional.

6. Hacia un nuevo estado social eficiente

Este capítulo se han descriptos aspectos que llevaron a generar una puja entre modelos de desarrollo y propagación de sus políticas desde el Estado, dadas las visiones sobre su rol imperantes en Argentina y América Latina.

A partir de estos elementos analizados y que caracterizan la dinámica política de nuestro contexto, y a la luz de los objetivos del presente documento, se plantean dos elementos que, a saber, deberían estar en la base de un modelo de desarrollo, y que más tarde trataremos de contrastar con la experiencia analizada en el marco de la definición de agenda de políticas públicas para el desarrollo a partir de la experiencia de Corrientes en el marco de la reforma constitucional.

La construcción de un estado con Competitividad Auténtica. Siguiendo a Fajnzylber (1992), *la eficiencia está enmarcada en fortalecer la competitividad auténtica basada en el aumento de productividad con crecimiento económico y equidad distributiva en un marco de sustentabilidad ambiental*, incorporando herramientas que permitan retomar el control de sistema económico inserto en un capitalismo global, altamente dinámico y que en ocasiones salió del control pero que rápidamente, y a partir de las enseñanzas del pasado retomó un cauce con una fuerte rol del estado⁵⁴ (crisis de 2008 y 2009 a nivel global).

La construcción de un estado social basado en derechos, que implica la construcción de un estado fiscal sustentable, con más eficiencia en aplicación de responsabilidades del estado.

El objetivo a perseguir es la igualdad de acceso a los bienes y servicios fundamentales para generar posibilidades de consolidar una sociedad en ascenso, y habiendo visto en análisis

⁵⁴ Dejando de lado en este caso el análisis de riesgo moral y selección adversa sobre la que debieron tomar sus decisiones quienes tenían bajo su responsabilidad corregir estos graves desequilibrios financieros de fines del siglo XX y principio de siglo XXI producto de la gran especulación financiera y una visión de mantener el estado al margen de la regulación. Los aprendizajes son los adquiridos desde principios del s. XX pero sobre todo a partir de la ideas Keynesianas de intervención estatal para regular los desequilibrios de los mercados de bienes y financieros.

relacional entre Coeficiente de Gini y crecimiento per cápita para Argentina, queda claro que el estado social responsable genera igualdad y equidad de distribución y aún con restricciones, aumentos de los indicadores económicos que nos permiten tender al desarrollo.

7. La utilidad de este análisis

Este capítulo pudo haber sido considerado dentro del marco teórico pero el análisis de los elementos determinantes de las políticas públicas, no solo enmarcan aspectos teóricos, sino que son fundamentalmente una descripción de todos aquellos aspectos que van a influenciar en el periodo analizado, a las políticas públicas en América latina, en Argentina y en la región NEA, dado nuestro caso de estudio, cual es, la construcción de agenda de políticas públicas para el desarrollo a partir de la reforma constitucional del 2007 en la Provincia de Corrientes y sus resultados a mediano plazo.

De allí la importancia de abordar estos temas, a fin de anticipar cualquier tipo de especulación acerca del contexto en el cual la reforma propiamente dicha y el proceso de planificación y las políticas públicas se llevan adelante y el alcance de sus resultados.

La Reforma de la Constitución en Corrientes (2007), se realiza en un contexto de cambio estructural en América Latina y Argentina, con una mirada puesta sobre el desarrollo a nivel regional y que el crecimiento económico garantice equidad.

De allí la mirada sobre estos aspectos para que el llamado a la Convención Constituyente incluyera como unos de los puntos de reforma, los temas relativos al crecimiento económico y el desarrollo social con mirada puesta en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, y la contribución de los convencionales constituyentes al definir una agenda procedimental para la identificación de estas políticas y su implementación

En el siguiente capítulo abordamos detenidamente el análisis de este proceso para posteriormente analizar los impactos en el marco de las miradas globales y los cambios de ciclo que vive el estado y la sociedad en Argentina, y que sus regiones no escapan a sus influencias.

CAPITULO TRES

PROCESO DE FORMULACION DE UNA AGENDA DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD. INSTRUMENTOS PROPUESTOS.

1. Una reforma constitucional que garantice desarrollo

La Provincia de Corrientes, a partir de la reforma de su constitución en el año 2007, ha incorporado en ella un capítulo como Disposición Transitoria referida a la necesidad de formular una agenda de políticas públicas cuyos objetivos sean el crecimiento económico y el desarrollo social.

La Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la Provincia (2007), “*manda la formulación de un Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social con miras a lograr una mayor gobernabilidad*”⁵⁵.

Los antecedentes de la formulación de este Pacto los encontramos en el Acuerdo de Gobernabilidad del año 2001⁵⁶, posterior a la crisis social, económica e institucional en la Provincia de Corrientes, y que derivó en la Intervención Federal desde Diciembre de 1999 a Diciembre de 2001⁵⁷. Este acuerdo de gobernabilidad establecía el deber de generar un proceso reformista por parte de quien llegue al poder (Midón, 2008), y buscando la participación de

⁵⁵ Ver en Gobierno de la Provincia de Corrientes (2012). “Arquitectura Institucional para el Plan Estratégico Participativo 2021. Hacia el Pacto de Crecimiento Económico y Desarrollo Social”. Corrientes. Argentina. Disponible en: https://planeamiento.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/1673/original/1.1.1_-_DESARROLLO_INSTITUCIONAL_DEL_SPP_-_CCEDS_I_.pdf?1447370509

⁵⁶ Este consistió en un llamado por parte de la Red de Organizaciones no Gubernamentales, la Iglesia Católica Local y la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas), a un gran acuerdo social y político con el objeto de consensuar algunas líneas de políticas públicas a fin de consolidar a las instituciones para transitar un proceso de crecimiento y desarrollo. Ver Diario El Litoral. 21 de octubre de 2004. “Primer Paso hacia un nuevo acuerdo de gobernabilidad”: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-10-21-21-0-0-primer-paso-hacia-el-nuevo-acuerdo-de-gobernabilidad>

⁵⁷ Ver en Estoup, Justo A. (2013). “Crónicas de la Intervención Federal a Corrientes”. Editorial Contexto. Corrientes, Argentina.

los ciudadanos en un proceso de debate y consenso de políticas públicas que permitiera fortalecer las instituciones que impulse una fase de desarrollo social⁵⁸.

Otro antecedente de la reforma es la creación, en 2003, de un Concejo Participativo, integrado por juristas locales⁵⁹ y convocada por el entonces Gobernador de la Provincia Dr. Ricardo Colombi, a fin de elaborar un anteproyecto que generara las bases para el inicio del debate legislativo. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores, pero fue rechazado en la Cámara de Diputados (Midón, 2019)⁶⁰.

Pero se insiste con el proceso de reforma, y el 12 de abril de 2006 se sanciona la Ley N° 5692, mediante la cual se declara la necesidad de Reforma Constitucional de la Provincia.

El Artículo 3 de dicha ley Faculta a la Convención Constituyente a instituir nuevos órganos con rango constitucional, y dentro del Título “Disposiciones Transitorias”, a que se establezca un *“Pacto Correntino de Crecimiento”*, fijando las bases Políticas de Estado, legislando sobre la Producción, Salud, Educación y Seguridad Pública, con una durabilidad de treinta años⁶¹.

Posteriormente, en diciembre de 2006, la Legislatura de Corrientes aprueba la Ley N° 5765, mediante la cual se ampliaron los contenidos de la Necesidad de Reforma habilitando al Poder Constituyente a otorgar rango constitucional a determinados Institutos ya existentes en la Provincia como la defensoría del Pueblo, Tribunal de cuentas, etc; como también, a la creación

⁵⁸ En el Año 2010, se intentó reeditar este pacto a partir de nuevos encuentros, pero el mismo no tuvo el mismo nivel de convocatoria de las instituciones habida cuenta el proceso de recuperación de las finanzas públicas locales, el orden interno alcanzado una vez recuperada la institucionalidad democrática en la Provincia, y que en el País se empezara a transitar una senda de crecimiento económico y estabilidad social, tal como hemos visto en el Capítulo Dos y lo veremos con más detalle en el capítulo cuatro. Ver Diario Época. 11 de Julio de 2010. “El Acuerdo de Gobernabilidad no concitó mayor interés”. <http://diarioepoca.com/232753/El-Acuerdo-de-Gobernabilidad-no-concito-mayor-interes/>

⁵⁹ Los Integrantes de esta comisión fueron: Dr. Porfirio Aquino, Dr. Miguel Seba, Dr. Alfredo Zafaroni, Dr. Alberto Muniagurria, Dr. José Acosta y el Dr. Mario Midón (Midón, 2008).

⁶⁰ Entrevista al Dr. Mario Midón.

⁶¹ Ver Ley de la Provincia de Corrientes N° 5692 “Necesidad de Declaración de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Corrientes”. Anexo I, Artículos 2°, 3° y 4°. Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLEY5692.doc&Submit=VER>

de otras instituciones, derechos y protección del ambiente, participación ciudadana y la Declaración de Dominio Público de la Reserva del Iberá, entre otras⁶² (Anexo II).

El Pacto es entendido en este proceso como un mecanismo de formulación de la agenda institucional para definir políticas de estado a ser sostenidas en el tiempo y para alcanzar el objetivo de crecimiento económico y desarrollo social (Vasallo, 2019), vinculados a los Objetivos del Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas. Este Pacto toma cuerpo constitucional a partir de la reforma del 2007 en cuya Disposición Transitoria Primera, Inciso 1° se lo define como *“El Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social es la formulación institucional de las coincidencias alcanzadas para la elaboración de políticas de Estado, con el propósito de sostenerlas en el tiempo, como denominador común para obtener el crecimiento, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social, en consonancia con los objetivos del desarrollo del milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adaptados a la realidad provincial”*⁶³.

“La base de este pacto debía ser la de atacar los problemas estructurales que obstaculizan al crecimiento económico y social y su herramienta fundamental debía ser la *participación*”⁶⁴ (Vasallo, 2019), y en virtud de ello se han movilizad las iniciativas de distintos sectores políticos y sociales para incluir estas temáticas entre objetivos prioritarios con rango constitucional⁶⁵.

⁶² Ver Artículos 2° y 3° de la Ley N° 5765, mediante la cual se amplían los contenidos de la ya declarada necesaria reforma de la Constitución de la Provincia de Corrientes. Anexo II. Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2Fley5765.doc&Submit=VER>

⁶³ Constitución de la Provincia de Corrientes. Disposición Transitoria Primera, Inciso 1°.

⁶⁴ Entrevista a Ing. Carlos Alberto Vasallo (miembro de la Comisión directiva de la Asociación Provincial de Producción, Industria y Comercio de la Provincia de Corrientes-APPICC), quien fuera miembro asesor de la comisión redactora del articulado de Disposiciones Transitorias en la Parte de Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Actualmente es Presidente del Concejo Regional Zona Capital del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social.

⁶⁵ La comisión constituyente que debatió y redactó la propuesta final para incorporar este capítulo a la Constitución de la Provincia de Corrientes fue la denominada “Comisión del Pacto Correntino del Crecimiento”, integrada por 10 convencionales constituyentes y presidida por el propio Gobernador en ejercicio en ese momento, Ing. Arturo Colombi y cuya vicepresidencia estaba a cargo del Presidente de la Asociación Provincial de la Producción,

La Constitución del 2007 establece: “*El desarrollo sustentable..., como objetivos de la acción plural coordinada, donde el estado es orientador impone la necesidad de crear un sistema... de planificación en la estructura del Estado Provincial*”⁶⁶. La Disposición Transitoria 1° - Inciso 5°, establece: “*El Estado provincial ejecuta la planificación a través del Sistema Provincial de Planificación que cuenta con un órgano ejecutivo y un órgano asesor colegiado*”.

Es decir, este inciso plantea que el Pacto se instrumenta a partir de un Sistema Provincial de Planificación, coordinado por el Estado Provincial estableciendo sus órganos en los incisos 5° y 6° de la Disposición Transitoria 1°. Pero su creación propiamente dicha se da posteriormente a la reforma constitucional, y una vez sancionada la Ley N° 5880 (Anexo IV) que crea este sistema (SPP), cuya dirección ejecutiva recae, por dicha ley (Artículo 2), sobre la Secretaría de Planeamiento de la Provincia.

El artículo 3 de la Ley N° 5880, describe las funciones e integración del Sistema Provincial de Planificación, que expresa textualmente: “*El Sistema Provincial de Planificación (SPP) cuenta con un órgano ejecutivo y un órgano asesor colegiado. Es competencia del órgano ejecutivo la formulación de programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas y la elaboración de **propuestas de políticas públicas que se convertirán en tales una vez consensuadas con el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social**. La función del órgano consultivo colegiado es de consulta y asesoramiento con competencia para sugerir líneas de acción sectoriales y globales*”.

Es de destacar esta idea planteada en el artículo previamente mencionado, mediante el cual las propuestas de políticas públicas se convertirán en tales una vez consensuado con el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (CCEDS), que hasta el momento de sancionarse la norma que crea el Sistema Provincial de Planificación, solo estaba mencionada

Industria y Comercio de Corrientes, Sr. Alberto Mazzoni. Esta comisión recepcionó y debatió 24 proyectos hasta llegar a la redacción final del actual Disposición Transitoria Primera.

⁶⁶ Véase el Inc. 2 de la Disposición Transitoria Primera. Constitución de la Provincia de Corrientes.

en la Constitución, pero formalmente, hasta ese momento, no existía Ley que la constituyera y que reglamente su funcionamiento.

Una propuesta no consensuada puede convertirse en una política de gobierno, en tanto sea ejecutada por parte del gobierno de la provincia. Pero esta política no necesariamente debería estar consensuada en el marco del CCEDS y del SPP. Estas propuestas y políticas de gobierno se convertirán en Política Pública y por tanto política de Estado, una vez consensuado en el marco de CCEDS con las implicaciones formales establecidas por ley (Vasallo, 2019; González, 2019).

2. Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social

El inciso 9 de la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución Provincial establece que:” *El estado define las políticas públicas vinculadas al crecimiento económico y desarrollo social que consensuadas en el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, se constituye en políticas de Estado que permanecen en el tiempo hasta su eventual modificación por la misma vía*”⁶⁷, en relación a lo planteado precedentemente cuando describíamos el paso de una propuesta de política pública a una política de estado.

La Cláusula Transitoria Primera de la Constitución Provincial en el inciso ocho, afirma que el marco de participación ciudadana para la definición de la planificación se da a instancias del CCEDS: “*La instancia de participación ciudadana en todo el territorio provincial se da por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, que se constituye como organismo asesor del Sistema Provincial de Planificación*” (Ver Anexo V).

Y seguidamente, se establece su composición y operatividad: “*Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia y está*

⁶⁷ Inciso Nueve de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la Provincias de Corrientes, primer párrafo.

conformado por representantes de los municipios, de entidades civiles que nuclean a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones y de los legisladores de ambas cámaras⁶⁸ en igualdad de representatividad”.

El CCEDS se crea mediante la Ley N° 5960 (Anexo V), y en la misma se establecen las exigencias para la participación por parte de la ciudadanía. El artículo 6° exige: “Las Instituciones aspirantes a conformar los Consejos Regionales deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Poseer personería jurídica con domicilio constituido en la Provincia de Corrientes; b) Acreditar que sus objetivos estatutarios se relacionen con los del CCEDS; y c) Demostrar actividad ininterrumpida en la materia dentro de la Provincia durante los últimos dos (2) años”.

A partir de la convocatoria de las organizaciones por región, se trabaja desde las visiones y vivencias, no habiendo sido instrumentado una metodología para trabajar desde indicadores (Vasallo, 2019; González, 2019).

Los participantes, tanto de instituciones privadas como pública, no partieron de indicadores de base, sino que solo se basaron en sus percepciones de la realidad, y sus distintas visiones (Vasallo, 2019).

⁶⁸ En la Provincia de Corrientes existe un sistema legislativo bicameral: una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

La visión general que consensuaron y que se expone entre los objetivos generales y estratégicos del PEP 2021⁶⁹ fueron: “Corrientes debe ser una provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre el Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), la sociedad civil y el mercado. Ello, sostenido en la satisfacción de necesidades humanas, el crecimiento económico constante, atendiendo a los aspectos demográficos del desarrollo y reteniendo a su población”⁷⁰.

En el siguiente grafico podemos observar una interrelación entre las distintas instituciones que forman parte del Sistema Provincial de Planificación que operativiza el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social.



⁶⁹ PEP 2021. Plan Estratégico Participativo 2021.

⁷⁰ Ver Documento de Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social (2013). “Plan Estratégico Participativo-PEP2021”. Gobierno de la Provincia de Corrientes. Este documento contiene una descripción de los propósitos del Pacto, sus objetivos generales y estratégicos, la definición de políticas públicas consensuadas, los Programas y Proyectos definidos y el acta de aprobación del Pacto.

3. La planificación estratégica participativa

En la Informe PEP 2021 (Plan Estratégico Participativo 2021), se expresa que el plan estratégico participativo no es ley; es un Pacto o Acuerdo que define un estilo de desarrollo, cuyo objetivo es establecer acciones de gobernanza orientadas al desarrollo socioeconómico de la provincia, considerando que la buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

El PEP2021 busca asegurar la inclusión y cooperación de los *agentes involucrados* favoreciendo al logro de los objetivos propuestos, ya que a través de él se busca otorgar legitimidad a las propuestas, generando una visión compartida y global del territorio, entre los actores económicos, sociales y políticos, a quienes se “busca preparar y comprometer, como actores estratégicos para la acción, generando cultura de participación.

A tal efecto se conformaron las mesas de debate de los Talleres Regionales mediante la división de la Provincia en seis regiones.

Gobernar hoy consiste en gestionar con habilidad la red de interdependencias en la que nos encontramos⁷¹, y la provincia de Corrientes, como territorio debió haber sido pensada en este proceso como una gran red que entrecruza actores locales diversos; actividades sociales, económicas y políticas; patrimonio natural y cultural la que aparece configurada por redes locales y regionales.

La regionalización de la provincia puede partir de la concepción de la región como un sistema en el cual se desarrolla una construcción social permanente, la cual sigue el criterio que describe a la región como unidades administrativas o político-administrativas territoriales, y que para su definición se pueden tomar en consideración dos aspectos: a) La afirmación del municipio como unidad administrativa territorial sustantiva en la organización del Estado

⁷¹ Naciones Unidas. Economics and Social Council. (2006). Committe of Experts on Public Administration. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

provincial, y b) Los antecedentes de los municipios de la provincia en organizaciones, actividades o proyectos supramunicipales.

Regionalización y participación

El inciso 8 de la Disposición Transitoria Primera establece que *“La instancia de participación ciudadana en todo el territorio provincial se da por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, que se constituye como organismo asesor del Sistema Provincial de Planificación. Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia y está conformado por representantes de los municipios, de entidades civiles que nuclean a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones y de los legisladores de ambas cámaras⁷² en igualdad de representatividad”*.

Así, y por ley N° 5960 y Decreto 143/11, en su artículo N° 39, encontramos en la Provincia de Corrientes 6 regiones⁷³:

Región 1. Capital: Corrientes; Riachuelo

Región 2. Tierra Colorada: Alvear; Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro; Santo Tomé; Ituzaingó; La Cruz; Colonia Carlos Pellegrini; Colonia Liebig's; Estación Torrent;

⁷² En la Provincia de Corrientes existe un sistema legislativo bicameral: una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

⁷³ Ver el informe previo al proceso de Planeamiento Participativo, como producto de la fase de organización del trabajo de Planificación, elaborado por el Gobierno de la Provincia de Corrientes (2012). “Arquitectura Institucional para el Plan Estratégico Participativo 2021. Hacia el Pacto de Crecimiento Económico y Desarrollo Social”. Disponible en: https://planeamiento.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/1673/original/1.1.1_-_DESARROLLO_INSTITUCIONAL_DEL_SPP_-_CCEDS_I_.pdf?1447370509

Otro informe fue elaborado, previo a la tarea de planificación participativa por Tamargo, María del Carmen (2012). “Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico de la Provincia de Corrientes. Informe Final”. Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social- Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico. Corrientes. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2012/01/49787.pdf>. En ambos se propone la regionalización descrita en el presente trabajo.

Garruchos; Guaviraví; José Rafael Gómez; San Antonio de Apipé; San Carlos; Tapebicuá; Villa Olivari; Yapeyú.

Región 3. Centro Sur: Bonpland; Curuzú Cuatiá; Mercedes; Monte Caseros; Mocoretá; Paso de los Libres; Parada Pucheta; Sauce; Tapebicuá; Colonia Libertad; Felipe Yofre; Juan Pujol; Mariano I. Loza; Perugorria

Región 4. Rio Santa Lucia: Bella Vista; 3 de abril; Esquina; Goya; Santa Lucía; Chavarría; Colonia Carolina; Colonia Pando; Cruz de los Milagros; Gobernador Martínez; Lavalle; 9 de Julio; Pedro R. Fernández; Pueblo Libertador; San Roque; Yataytí Calle

Región 5. Humedal: Saladas; Colonia Santa Rosa; Concepción; Empedrado; Mburucuyá; Pago de los Deseos; San Miguel; Loreto; San Lorenzo; Tabay; Tatacuá.

Región 6. Noroeste: Berón de Astrada; Caá Catí; Itatí; Paso de la Patria; San Cosme; San Luis del Palmar; Herlitzka; ItáIbaté; Lomas de Vallejos; Palmar Grande; Ramada Paso; Santa Ana de los Guácaras



Encontramos antecedentes muy valiosos a este proceso llevado adelante por el Concejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social y del Sistema Provincial de Planificación en dos trabajos elaborados por técnicos del Banco Mundial y cuyas misiones fueron, por un lado, llevar adelante una “Propuesta para la consolidación del Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes” (2009)⁷⁴, y por otro lado las recomendaciones para el “Fortalecimiento de la Gestión Provincial como contribución al Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes” (2009)⁷⁵.

En estos trabajos encontramos recomendaciones del Banco Mundial para la implementación de políticas de aliento a cinco cadenas de valor identificadas, y que en la visión de Ocampo (2005) se identifican con los núcleos endógenos de dinamización productiva, a saber: el sector forestal, el sector arrocero, el ganadero, citrícola, hortícola y el sector del turismo.

Se debe tener en cuenta que, en ellos, se identifican sectores con potencial productivo y generadores de dinamización de cadenas, priorizando el sector primario, dado que, a partir de la dinamización de ellos, se dinamizaría la Industria.

No se contemplan a sectores estratégicos desde la perspectiva social y su aporte a la economía social y al desarrollo local en la Provincia, como ser el sector de Pequeños Productores, o agricultores familiares, siendo Corrientes la tercera provincia en cantidad de agricultores familiares y sin considerar la importancia estratégica que tiene en desarrollo local⁷⁶.

⁷⁴ Banco Mundial (2009). “Plan Estratégico Provincial. Propuesta para la Consolidación del Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes”. Informe Final. Recuperado de: file:///C:/Users/usuario/Documents/FLACSO/TESIS%20DE%20MAESTRIA/Bibliografia/Propuestas_de_consolidacion_-_Plan_estrategico%202009.pdf

⁷⁵ Banco Mundial - Unidad de Reforma del Sector Público (2009). “Fortalecimiento de la Gestión Provincial: Una contribución al Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes – Argentina”. Informe Final. Recuperado de: https://recursosforestales.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/235/original/Resumen_ejecutivo.pdf?1383917454

⁷⁶ El desarrollo de la economía locales a partir de la articulación entre pequeños productores familiares, el mercado las organizaciones sociales y el estado puede abarcar un tema de otro trabajo. Aquí no lo abordamos con la integralidad que se merece dado que escapa al objeto de estudio.

4. De los ODM⁷⁷ a los ODS⁷⁸ 2030

El Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social estuvo formulado en consonancia con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes en el año 2007⁷⁹.

La Provincia de Corrientes se ha adherido a través de un convenio suscrito con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (CNCPS), con fecha 22 de agosto del 2007, homologado por medio del Decreto Provincial N° 2004/07 del 30 de octubre del 2007; definiendo objetivos generales y los principales organismos estatales involucrados en los ODM, adaptando metas a la Provincia de Corrientes⁸⁰. Así los ODM estaban dados por:

Objetivos	Metas
1°: erradicar la pobreza extrema y el hambre	1.a. Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. 1.b. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. 1.c. Lograr el pleno empleo y trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.
2°: lograr la enseñanza primaria y universal	2.a. Asegurar de que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3°: Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer	3.a. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para

⁷⁷ ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

⁷⁸ ODS: Objetivos de desarrollo Sustentable

⁷⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgen de un gran acuerdo gestado en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas, mediante el cual se establecen ocho objetivos de desarrollo internacional que los 192 miembros de las Naciones Unidas y una serie de organizaciones internacionales acordaron alcanzar para el año 2015 con el fin de acabar con la pobreza. El 6 de Julio de 2015 se publica el Informe de 2015: “Objetivos de Desarrollo del Milenio” donde se da cuenta de los resultados obtenidos del acuerdo logrado. Ver: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/> Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ellos incluyen el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa incluye la intensión de aliviar de la duda de los países pobres endeudados, la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

⁸⁰ Ver en Plan estratégico Participativo. Informe provincial 2017. Disponible en:

https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_provincias/corrientes/documentos/corrientes.pdf

	el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
4°: Reducir la mortalidad infantil	4.a. Reducir en dos terceras partes la <i>tasa de mortalidad de los niños</i> menores de 5 años
5°: Mejorar la salud materna	5.a.Reducir la tasa de <i>mortalidad materna</i> en tres cuartas partes 5.b. Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
6°: combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades.	6.a.Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA 6.b. Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten 6.c. Detener y comenzar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
7°: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	7.a. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, 7.b. Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010 7.c. Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, 7.d. Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales
8°: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	8.a. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio 8.b. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados 8.c. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo 8.d. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo 8.e. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos

La constitución reformada establece la definición de objetivos del Pacto de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, cual es, “*obtener el crecimiento económico, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social en consonancia con los Objetivos de desarrollo del milenio (tal lo mencionado y expuesto precedentemente) ...y adaptados a la realidad*”

*provincial*⁸¹”, expresados en el anexo III, cuando se detallan, las bases para la formulación de políticas de Estado.

En el año 2015, las Naciones Unidas plantean nuevos y renovados objetivos, ahora de desarrollo sustentable a ser alcanzados en 2030 (Objetivos de Desarrollo Sustentable - ODS2030)⁸². Así, el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social adhiere en 2017 a los ODS vinculando a ellos, los objetivos estratégicos y las políticas públicas identificadas durante la elaboración del Plan Estratégico Participativo 2021 (PEP 2021)⁸³.

Algunas políticas definidas como ejes estratégicos se correlacionan con más de un ODS como las Políticas en **Inversiones en Obras y Servicios**, que se vinculan con los objetivos de alcanzar agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles y acción por el clima.

La **Política de Integración Social, Seguridad, educación y salud**, también se vincula con múltiples ODS, a saber: el fin de la pobreza, el hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género y trabajo decente y crecimiento económico.

La **política de Capital para el Desarrollo** se vincula con tres ODS: trabajo decente y crecimiento económico, industria innovación e infraestructura y producción y consumo responsable.

La política habitacional está relacionada con: ciudades y comunidades sostenibles y acción por el clima; y la política de Cultura, Patrimonio Histórico y Turismo se vincula con ciudades y comunidades sostenibles y con una mejor calidad de vida en el ecosistema terrestre.

⁸¹ Constitución de la Provincia de Corrientes. Disposición Transitoria Primera, Inc. 1°

⁸² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se el Planeta.

⁸³ Ver en Consejo Nacional de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación (2017) “Plan Estratégico Participativo 2021. Informe provincial”.

Las Políticas de Gestión supramunicipal y fiscal están relacionadas cada uno con el ODS Reducción de desigualdades, la Política de Modernización del Estado se vincula con el ODS Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Por último, la Política de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil se vincula con el ODS Alianzas para lograr objetivos⁸⁴.

A continuación, se presenta el marco lógico que ha surgido del Plan estratégico Participativo 2021 entre los años 2012 y 2013.

<p>VISION: Corrientes “debe ser” una Provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre el Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), la sociedad civil y el mercado. Ello, sostenido en la satisfacción de las necesidades humanas, el crecimiento económico constante, atendiendo a los aspectos demográficos del desarrollo y reteniendo a su población.</p> <p>Sus regiones “deben” conformar una red de municipios que se conecten y se desarrollen urbana y ruralmente, respetando la diversidad. Todos sus habitantes deben tener oportunidades para ejercer el derecho a la educación, la salud, la cultura, el trabajo decente, el acceso a la infraestructura básica y a las soluciones habitacionales en un ambiente seguro. El uso intensivo del conocimiento, la investigación y la creatividad deben potenciar sus capacidades y proyectarla nacional e internacionalmente.</p>			
OBJETIVOS ESTRATEGICOS	POLITICAS PUBLICAS	RELACION CON LOS ODS 2030	METAS
TERRITORIO INTEGRADO: lograr regiones rurales y urbanas ambientalmente desarrolladas, a partir de:	Gestión supramunicipal e intermunicipal del territorio	Reducción de desigualdades	Espacios de Cooperación Regional Fortalecimiento de Procesos de Integración Regional, Interprovincial e Internacional
	Política fiscal	Reducción de desigualdades	Planificación Presupuestaria Anual y Plurianual Promoción de Inversiones orientadas al Desarrollo Productivo de las Regiones.
	Inversión en obras y servicios públicos	Agua Limpia y Saneamiento Energía asequible y no contaminante Ciudades y Comunidades sostenibles. Acción por el Clima	Con impulso en: Política Energética renovable Saneamiento Ambiental y aprovechamiento de residuos Desarrollo de la red vial ferroviaria
	Política habitacional	Ciudades y Comunidades sostenibles. Acción por el Clima	Atender a la adaptación tecnológica Regulación de la política habitacional atendiendo a la diversidad de la demanda
	Política de movilidad	Ciudades y Comunidades sostenibles	Sistema de transporte provincial que acompañe el proceso de desarrollo y las innovaciones socioeconómicas

⁸⁴ Para un análisis más pormenorizado, se puede consultar “Del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social a los ODS 2030” Gobierno de Corrientes, Ministerio de Planificación y Coordinación.

		Acción por el Clima	
CALIDAD SOCIAL Y ECONOMIA PARA EL DESARROLLO: lograr regiones socio económicamente desarrolladas a partir de sus fortalezas, con:	Integración Social, seguridad, educación y salud	Fin de la Pobreza Hambre cero Igualdad de Genero Educación de Calidad Trabajo decente y crecimiento económico Prod. y consumo responsable	Integración de Servicios Sociales para Familias Vulnerables Contención social para víctimas por violencia de genero La educación es el motor del desarrollo socioeconómico Formación para la inserción laboral Inversión en programas de salud pública
	Cultura, Patrimonio Histórico y Turismo	Vida de ecosistemas terrestres	Políticas de promoción turística, cultural y patrimonial en cada región Centros de interpretación. Formación de agentes
	Capital para el desarrollo	Trabajo decente y crecimiento económico Producción y consumo responsable Industria, Innov.e Infraestructura	Políticas de fortalecimiento de los sectores productivos Políticas de innovación, parques industriales y tecnológicos Plan maestro de recursos hídricos Generación de centros de investigación.
	Modernización del Estado	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Descentralización de servicios públicos Calidad de atención al ciudadano
	Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil	Alianzas para lograr los objetivos del milenio	Fortalecimiento institucional Fortalecimiento de las capacidades municipales, provinciales y de la sociedad civil, para la integración de servicios sociales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEP 2021 y ODS2030

5. Los momentos de la planificación

La visión es una expresión normativa que establece el consenso básico de las organizaciones participantes del Proceso de Planificación Estratégica Participativa acerca de lo que se espera poder llegar, de tal forma de poder establecer las metas y el camino propuesto, dada un conjunto de restricciones con las que el proceso se encuentra. La Visión es la situación ideal acerca de nuestra realidad individual o colectiva en el futuro se da a partir de la visión que podemos imaginar hacia dónde vamos, es decir, podemos trazar objetivos temporales y los caminos que podemos seguir para alcanzarlos. Cuando nos basamos

en una visión de futuro, nuestras actitudes serán proactivas, orientadas a tomar iniciativas y decisiones propias, porque sabemos adónde vamos y actuamos para convertir esa visión en realidad. Así mismo, las organizaciones carentes de visión de futuro pueden ser proclives a desarrollar actitudes reactivas⁸⁵.

Al ser una posición ideal imaginaria esta estará influida por perspectivas subjetivas, determinadas a su vez por valores, relaciones, restricciones, etc. De allí que, la visión se exprese como un deber ser de nuestra realidad futura, el cual a su vez se enmarca un “momento” (Matus, 1987) de la planificación y gestión de políticas públicas.

Para Matus estos momentos de la gestión se presentan como fronteras difusas, móviles y cambiantes entre sí, pero es posible distinguir cuatro momentos: analítico/explicativo, normativo, estratégico y táctico/operacional⁸⁶.

Particularmente, el momento normativo en el que se encontraría esta definición de visión, estructura los objetivos y un camino para su realización, para transformar la situación inicial de acuerdo a la situación objetivo a la que se quiere llegar (Bernazza, 2006).

Siguiendo a Matus, podemos afirmar que esta visión, al formar parte de un momento normativo en el proceso de planificación, se basa o debería basarse en los elementos que surjan del momento previo: el analítico explicativo, y entre este y el momento analítico dan cabida al momento estratégico en el que se definen (y en nuestro caso bajo estudio, se definieron) los objetivos, los instrumentos y las metas a alcanzar.

Estos momentos de la planificación en políticas públicas le permiten al gestor público contar con un **proyecto de Gobierno**, que refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de

⁸⁵ Gahan, Juan Gandolfo (2005). “Los 6 pasos del Planeamiento Estratégico”. Ed. Aguilar, Altea. Taurus, Alfaguara. 1° edición. Buenos Aires. Pag. 64.

⁸⁶ Matus, Carlos (1987). “Política, Planificación y Gobierno”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Organización Internacional del Trabajo (OMS). Fundación ALTADIR. Caracas. Venezuela.

gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, que parecen pertinentes al caso y al grado de **governabilidad del sistema**.

El contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de **su capacidad de gobernar**, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987, en Bernazza, 2006). Matus pone en primer plano la idea de que no es posible gobernar sin un proyecto de gobierno, porque el proyecto de gobierno re vincula lo que nunca se debió separar: el gobierno y la sociedad⁸⁷, que en caso de Corrientes desencadena la crisis de 1999 y desemboca en el hecho político que fue la reforma constitucional del 2007, dado un pacto de gobernabilidad entre distintos sectores políticos, sociales, gremiales y empresarios.

1) Sobre la Política de Gestión supramunicipal e intermunicipal del territorio, de los talleres participativos surgió la necesidad de buscar competitividad territorial, con la necesaria gobernanza del territorio. En este sentido, la regionalización en seis zonas debería contribuir a superar y gestionar problemáticas comunes para los territorios por ellas enmarcados mediante acción concertada público privada⁸⁸. En este sentido, ya la misma Reforma del 2007, estableció en el artículo 227 de la Constitución de Corrientes que: *“Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones*

⁸⁷ Pacto de gobernabilidad. Corrientes 2001. Red de Organizaciones no Gubernamentales, la Iglesia Católica Local y la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas), a un gran acuerdo social y político con el objeto de consensuar algunas líneas de políticas públicas a fin de consolidar a las instituciones para transitar un proceso de crecimiento y desarrollo. Ver Diario El Litoral. 21 de octubre de 2004. “Primer Paso hacia un nuevo acuerdo de gobernabilidad”: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-10-21-21-0-0-primer-paso-hacia-el-nuevo-acuerdo-de-gobernabilidad>

⁸⁸ Ver: Gobierno de la Provincia de Corrientes. Plan Estratégico Participativo de la Provincia de Corrientes 2021. “Documento de Diagnóstico por regiones”. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/CORRIENTES/Plan-Estrategico-Provincial-Corrientes-2021-Diagnostico.pdf>

*intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales*⁸⁹”.

2) Sobre la política Fiscal, se propone alcanzar una política de base territorial otorgando certeza de continuidad de algunas políticas a partir de implementación de presupuestos plurianuales en los municipios⁹⁰, y de proposición y atracción de inversiones, como lo establecido en las Clausulas Transitorias referidas a obligaciones en materia de coparticipación de la Provincia a los Municipios, y la autonomía de estos, sobre todo en materia fiscal.

3) Las inversiones en Obras Públicas, Viviendas y mejoras en la movilidad, son demandados en función de la problemática común que presentan todas las regiones al diagnosticar su realidad.

La Competitividad no se podrá alcanzar solo a partir del esfuerzo de incorporar valor, sino también a partir de mejor desempeño en los estándares de vida⁹¹ y proveyendo a las posibilidades de mejoras en factores tales como logística, como se describe en la tabla de priorización de problemas surgidas de los talleres participativos zonales⁹².

6. Sobre las disposiciones transitorias en la constitución

Las disposiciones transitorias en una Constitución pueden ser encuadradas dentro de las denominadas Normas Especiales, dada por su especialidad y relevancia⁹³. Fueron incorporadas

⁸⁹ Constitución de la Provincia de Corrientes. Artículo N° 227.

⁹⁰ No existe evidencia de que esto se haya cumplido a nivel municipal ni intermunicipal. Esto surge de un sondeo rápido llevado adelante entre Concejales y Funcionarios Municipales de las aras de economía y hacienda de 30 municipios de la Provincia (actualmente son 72 los municipios)

⁹¹ Ver índice de Desarrollo Humano en este mismo trabajo

⁹² Gobierno de la Provincia de Corrientes. Plan Estratégico Participativo de la Provincia de Corrientes 2021. “Documento de Diagnóstico por regiones”. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/CORRIENTES/Plan-Estrategico-Provincial-Corrientes-2021-Diagnostico.pdf>

⁹³ En la Constitución Nacional son las que están contenidas antes del Artículo 1° como el Preámbulo, o después del artículo 129°, como las disposiciones transitorias.

por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994, a continuación del artículo 129°, con una numeración distinta al articulado.

En el caso de la Constitución de Corrientes, estas fueron incorporadas en la Reforma del 2007, a partir de la ya mencionada Ley N° 5692/2006, de Declaración de necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Corrientes, en la que la Convención Constituyente faculta a incorporar “Disposiciones Transitorias”, y en la primera disposición, se establezca un “Pacto Correntino de Crecimiento”.

En total se incorporaron diecisiete disposiciones transitorias, siendo la primera de ellas, el objeto de nuestro estudio. Es decir, fueron previstas por la misma Ley que declara la necesidad de reforma, y la ubicación en el texto constitucional puede obedecer a la propia naturaleza de la norma, pero también por técnica seguida por leyes tratados y constituciones.

Un antecedente de este tipo de normas constitucionales lo encontramos en la Constitución Nacional de 1949, aunque también en el texto de 1853 también aparecen antecedente de este tipo de disposiciones, pero con técnicas diferentes.

Las disposiciones transitorias tienen las mismas características que el resto de los articulados, y en este sentido, tienen la misma supremacía normativa, es decir no son inferiores al resto de la Constitución⁹⁴, y difieren en que tienen una numeración propia.

Otra diferencia es que son de aplicación a casos no recurrentes, es decir, no se diferencian de las normas constitucionales por su ubicación, sino por su duración temporal, teniendo vigencia mientras perdure el objetivo para el que fueron creadas (Quiroga Lavie, 2009).

Podemos abrir juicio de valor acerca de si una reforma constitucional o una constitución pueden generar de por sí, un proceso de crecimiento y desarrollo.

⁹⁴ Inclusive, para el caso de la Constitución Nacional, pueden ser modificadas siguiendo lo establecido por el artículo 30° del texto constitucional.

Aquí, sería oportuno plantear lo que Sagüés (2001)⁹⁵ establece como diferencia entre Constitución contrato y Constitución promesa. La Primera refiere a la que establece solo derechos susceptibles de brindar y garantías procesales exigibles al cumplimiento de los derechos personales. Esta característica según Midón (2009)⁹⁶ tuvo la Constitución de Corrientes hasta la reforma de 2007, a partir de la cual, esta pasa a ser una Constitución promesa, lo que para Sagüés son declaraciones de aspiraciones, conteniendo una lista de metas alcanzar en el futuro, y no solo de los derechos que hay que disponer en el presente.

El riesgo que se corre es que este tipo de Constituciones pueden ser catálogos de ilusiones, pero cuyos logros muchas veces dependen, como lo son las disposiciones transitorias que enuncian el deseo de un gran consenso en torno a un Pacto para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social, de factores como los descritos en el capítulo precedente, ya sea porque se trata de tendencia exógenas a nivel global o regional sin que se encuentre esto dentro del ámbito de gobernanza de los gestores de políticas públicas locales, o bien por fallas mismas del proceso de planificación y seguimiento por no atender la evolución prospectiva de estos procesos externos pero que determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas locales, o como en este caso analizamos, en el contexto meso, es decir dentro del marco o los límites de la Provincia de Corrientes.

En el capítulo que sigue observamos la evolución de indicadores seleccionados tanto económico, sociales e institucionales a fin de tener más comprensión de estas afirmaciones.

7. Resumen de proceso

En el siguiente gráfico se presenta el ciclo temporal del proceso de reforma y los sucesos posteriores con foco en el Pacto Correntino para el Crecimiento y Desarrollo Social.

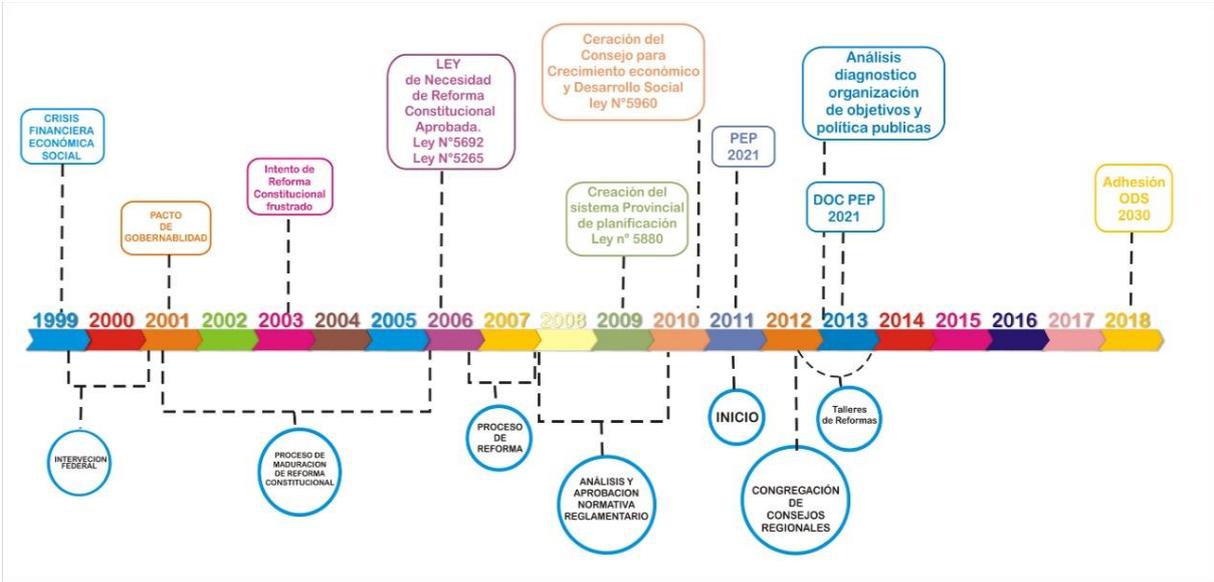
⁹⁵ Sagüés, Néstor (2001). "Teoría de la Constitución" Editorial Astrea. Buenos Aires. Pág. 255.

⁹⁶ Midón Mario A.R. (2009). "Constituciones Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas. Análisis de los Institutos más destacados en las 24 constituciones vigentes". Editora Abelardo Perrot. Bs. As. Pág.133.

Podemos observar, tal como lo describimos precedentemente, la provincia de Corrientes fue escenario de una crisis institucional en el año 1999, que desembocó en la Intervención Federal, hasta el 10 de diciembre de 2001.

Seguidamente a la crisis, y el marco del contexto de recesión nacional, se firma un acuerdo de gobernabilidad, que da origen a sucesivos intentos de reformas constitucionales, hasta que en 2006 se prueba una ley de necesidad de reforma con una modificación posterior donde aparecen institutos ligados al desarrollo y las autonomías municipales, como también mecanismos redistributivos de recursos entre provincia y municipios.

Entre el 2006 y 2007 se lleva adelante el proceso de reforma (incluye elección de convencionales constituyentes). Posteriormente, y ya puesta en práctica la nueva constitución, se aprueban las leyes correspondientes tanto para la creación del Sistema Provincial de Planificación como la de creación del Concejo de Económico y Desarrollo Social.



Fuente: Elaboración propia

Una vez creados estos mecanismos institucionales determinados por la Cláusula Transitoria Primera, se pone en marcha el proceso de Planificación Estratégica participativa, a partir de los numerosos antecedentes de planificación elaborados entre 2006 y 2011.

Se definen las zonas en que territorialmente se divide la provincia, y se lleva adelante el proceso de diagnóstico, organización y definición de objetivos entre todos los actores participantes, como la identificación de las políticas públicas que debían ejecutarse para alcanzarlos.

El Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social, estaba basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y, a partir del 2016, la provincia adhiere a los Objetivos de Desarrollo Sustentable y muta hacia los 17 objetivos planteados.

En el capítulo siguiente analizamos a la luz de los conceptos desarrollados en el capítulo uno y dos, y del proceso descrito en el presente, la evolución de indicadores que dan cuenta del grado de competitividad autentica en la Provincia de Corrientes, en el marco de la Constitución del año 2007.

CAPITULO CUATRO

ANALISIS DE LA COMPETITIVIDAD AUTENTICA. COMPORTAMIENTO DE VARIABLES ECONOMICAS Y SOCIALES.

1. Presentación

En el presente capítulo analizaremos el comportamiento de indicadores seleccionados a fin de evaluar el cambio en la competitividad sistémica y la evolución de las variables seleccionadas en términos cuantitativos y a nivel meso de la evolución de determinados indicadores de crecimiento y desarrollo en el contexto post reforma constitucional del año 2007 en la Provincia de Corrientes, habiendo estado incorporadas disposiciones transitorias que colocan en la agenda de políticas públicas a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, y posteriormente el proceso adopta los ODS (Objetivos de Desarrollo del Milenio), en el marco de la conformación de agenda de políticas públicas, de manera taxativa y explícita.

Para ello, establece la concreción de un “Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social”, de cuyas bases surgirían los elementos para la formulación de políticas públicas que se convertirían en políticas de estado en la medida de ir alcanzando los consensos. La Primera disposición transitoria Inciso 2, plantea como objetivo de la “acción plural” el “desarrollo sustentable” económico y social y donde el Estado actúa como “orientador”, y estableciendo la “necesidad” de crear un “sistema adecuado de planificación”. El inciso 3 establece como elementos claves en la estrategia de desarrollo a la educación y el conocimiento constituyendo derechos individuales y sociales garantizados por el Estado para generar, como consecuencia de la actividad económica, una mejor calidad de vida para los habitantes de la Provincia, y conformar comunidades desarrolladas e integradas.

Luego, el inciso cuatro obliga⁹⁷ al estado a: *Promover los vínculos económicos de cooperación local, regional, nacional e internacional; elaborar estrategias asociativas, bregar por el desarrollo sustentable local*⁹⁸; brindando la infraestructura que tienda a *hacer competitiva a la Provincia; promover y diversificar la oferta productiva y estimular la inversión privada; impulsar la innovación para el crecimiento económico y desarrollo social*⁹⁹; instrumentar una *política energética que acompañe las prioridades del desarrollo*¹⁰⁰; promoviendo los emprendimientos hidroeléctricos y el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y no contaminantes, entre otros. Esta disposición transitoria también establece que el Estado provincial lleve adelante la *planificación a través del Sistema Provincial de Planificación*, mediante un órgano ejecutivo¹⁰¹ y un órgano asesor colegiado¹⁰². También, se insta a la *participación ciudadana* en todo el territorio provincial por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, que

⁹⁷ En el inciso cuatro de la disposición transitoria primera de la Constitución de la Provincia de Corrientes, se establece que: “4) El Estado “debe”:”. En dicha afirmación se establece la obligatoriedad del Estado al considerar un “deber” el generar las acciones necesarias para facilitar el desarrollo económico y social. Esta prescripción de obligar debe estar acompañada de una sanción u observancia para el caso de no ser cumplida. Debemos recordar que una norma jurídica es válida cuando es capaz de ser observada y su incumplimiento poder ser sancionado. Ver Nino, Carlos S. (2017). “Introducción al Análisis del Derecho”. Validez y eficacia de una norma jurídica. Capítulos II y V.

⁹⁸ Entendido como crecimiento económico cuantitativo y cualitativo, con impacto social y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 4 punto 3.

⁹⁹ En políticas productivas sostenidas, transferencia de tecnología, capacitación de mano de obra y acceso al crédito, en un marco de seguridad jurídica con reglas de juego claras y estables. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 4 punto 6.

¹⁰⁰ Las regalías que se obtienen de la explotación energética debe ser destinadas al financiamiento para la promoción de emprendimientos hidroeléctricos y aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y no contaminantes,

financiamiento de una banca provincial para el desarrollo económico y social y de obras que compensen, mitiguen o neutralicen sus eventuales efectos adversos, sobre todo en el medio ambiente. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 4 punto 7.

¹⁰¹ Es función del órgano ejecutivo formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación, y sobre la base de vínculos interinstitucionales entre los actores claves: el Estado provincial, los municipios, los sectores productivo, académico y científico, y las organizaciones civiles afines al objetivo. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 4 punto 6.

¹⁰² El órgano consultivo es colegiado, con la integración de los actores mencionados en el artículo anterior en colaboración con el Gobierno Provincial. Su función es de consulta y asesoramiento, con competencia para sugerir líneas de acción sectoriales y globales. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 7.

se constituye como organismo asesor del Sistema Provincial de Planificación¹⁰³. Para evaluar el resultado que ha tenido la agenda constitucional para el desarrollo de la Provincia se toman indicadores como los de competitividad sistémica territorial y los de competitividad autentica (Fajnzyber, 1992), para ello, y siguiendo a Lazarsfeld (1984) y considerando la complejidad de la relación de conceptos que pretendemos analizar, se realiza la operacionalización de la investigación mediante el análisis de impactos a nivel meso, es decir sobre todo el territorio de la provincia antes y después del momento de la reforma constitucional, para luego, y una vez definidas nominal y operacionalmente las variables, la especificación de sus dimensiones, la determinación de los indicadores, poder determinar conclusiones sobre estos impactos sobre el crecimiento económico y el desarrollo social.

2. Variables relevantes

Definiremos conceptualmente a las variables relevantes analizadas como sus dimensiones:

a. Desarrollo territorial: un proceso que posibilita la transformación de los sistemas productivos territoriales, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. En la búsqueda de estos objetivos, es importante tener en cuenta las modalidades de diseño institucional y los estilos de gestión pública que han adoptado los gobiernos en el periodo estudiado.

b. Competitividad: tal como la definimos en el marco teórico, la entendemos en primer lugar, como un conjunto de factores que determinan el nivel de productividad de las cadenas de valor, y en segundo lugar, como un determinante del incremento sostenido del bienestar de las

¹⁰³ Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia, y está conformado por representantes de los municipios, de entidades civiles que nucleen a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones, y de los legisladores de ambas cámaras en igualdad de representatividad. El plazo para su conformación es de 180 días después de sancionada la Constitución. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) Disposición Transitoria Primera Inc. 8 y 9.

personas, por lo que desde esta perspectiva, la competitividad regional puede ser definida como la administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad de los sectores productivos y el bienestar de la población de la Provincia (Competitividad autentica).

c. Capacidades institucionales: para la identificación, diseño, implantación, desarrollo y evaluación de políticas públicas. Aptitud de los entes estatales para alcanzar *finés* que le han ido asignando interna o externamente. Esta capacidad se refleja en las condiciones para alcanzar resultados específicos y generales. Se las vincula a dos aspectos, tanto de forma y de función (Chang, 2006) considerando que estas capacidades pueden ser abarcativas del concepto de Gobernanza (Aguilar Villanueva, 2012), basado en la participación de actores no estatales en las decisiones públicas y la presencia de un estado activador de capacidades sectoriales en un contexto social, político o económico determinado y que pueda presentar incertidumbre.

Así, podemos resumir el análisis del comportamiento de las variables relevantes y sus respectivas dimensiones

VARIABLE	DIMENSION	INDICADORES
Capacidad Institucional	Técnica	Capacidad vinculada a la planificación participativa e implementación e implantación.
	Financiera/ Administrativa	Recursos propios per cápita Deuda/ingresos Gastos de capital/Gasto total Personal/Ingresos corrientes
	Política: Capacidad de gobernanza	Instituciones públicas y privadas involucradas en procesos de planificación
Competitividad Sistémica	Productiva	Composición por sectores del PBG
	Infraestructura	Conectividad y Logística. Energía
	Personas	Población con estudios Primarios y secundarios Empleo Informalidad
	Innovación, Ciencia y tecnología	Inversión en I+D y educación en presupuesto provincial
Desarrollo Meso territorial	Económica	Producto Bruto Interno Producto Bruto geográfico Exportaciones Exportaciones Industriales Exportaciones per cápita
	Social	Índice de Desarrollo Humano Pobreza e Indigencia- NBI Coeficiente de Gini

3. Justificación de porque estos indicadores

Desarrollo en el contexto de este trabajo es entendido como el “proceso” (Sunkel, 1968) que sigue una sociedad enmarcada en un determinado territorio y configurada como un sistema político institucional, económico, y ambiental.

Este proceso para ser de desarrollo debe tender a la mejora en la calidad de vida de los integrantes de la comunidad, de tal modo de ir adquiriendo mayores grados de libertad¹⁰⁴, por lo que, este, al ser entendido como territorial y sistémico, adquiere determinadas condiciones que deben ser explicitadas para orientar el análisis.

Al ser el enfoque meso territorial, las variables elegidas son las de competitividad autentica y territorial, conceptos que engloba, por un lado, el enfoque sistémico y por otro, el del análisis de los procesos de equidad y mejoras en la calidad de vida en un marco territorial determinado, en este caso, la Provincia de Corrientes, a partir de un acuerdo institucional determinado en la Constitución de la Provincia.

3.1. Índice de desarrollo humano.

El Índice de Desarrollo Humano es el indicador que mide el progreso a largo plazo en relación a tres capacidades humanas básicas: Esperanza de vida al nacer, Tasa de matrícula educativa y el PBI per cápita¹⁰⁵.

El índice puede variar entre 0 y 1. Cuanto se acerca a 0, indica menores niveles de desarrollo humano mientras que cuando se acerca a 1, se indica que aumenta el nivel de desarrollo.

¹⁰⁴ Sen, Amartya (2009). “La idea de la Justicia”. Grupo Editorial Alfaguara. Sen define al desarrollo como las mejoras en las libertades individuales de tal modo que ellas puedan elegir entre diferentes alternativas. Cuanto más alternativas existen, entre las que puedan elegir los ciudadanos, una sociedad será más desarrollada.

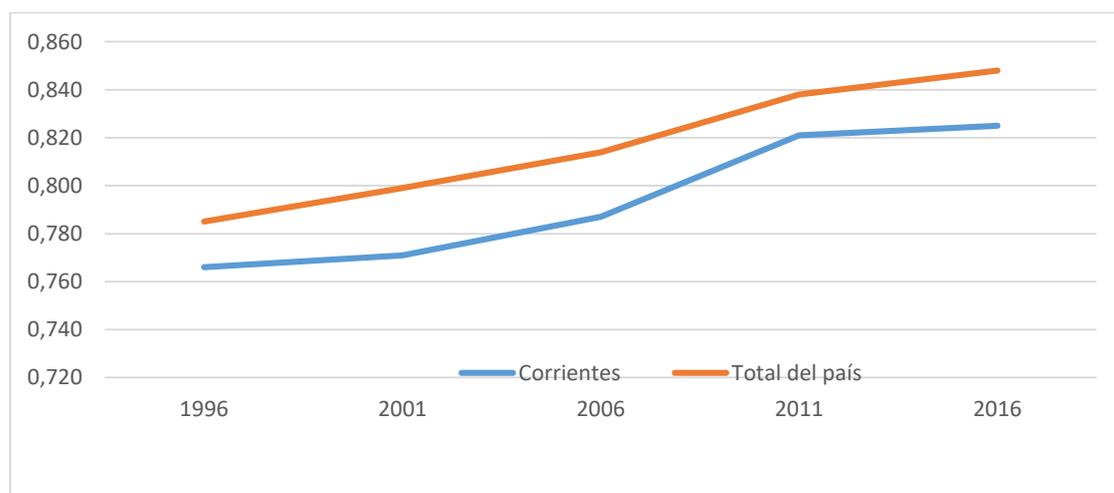
¹⁰⁵ La Esperanza de vida al nacer representa una vida larga y saludable desde el momento que se nace, La tasa de matriculación educativa mide el nivel de conocimiento necesario para comprender y relacionarse con el entorno social, y el PBI per cápita muestra si los habitantes pueden disponer de ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida adecuado (En este último caso, el PBI per cápita no nos dice acerca de la calidad de la distribución. Solo nos indica el nivel de ingreso que en promedio le debería corresponder a los habitantes de un determinado sistema económico dado un determinado nivel de PBI).

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano. Provincias Argentinas. Ranking por año.

IDH	1996	Ranking	2001	Ranking	2006	Ranking	2011	Ranking	2016	Ranking
Buenos Aires	0,769	11	0,789	9	0,802	13	0,826	15	0,837	16
CABA	0,854	1	0,864	1	0,861	1	0,880	1	0,885	2
Catamarca	0,766	13	0,789	10	0,804	12	0,831	12	0,844	12
Chaco	0,765	15	0,772	15	0,777	22	0,801	24	0,816	24
Chubut	0,777	7	0,801	5	0,812	9	0,849	6	0,863	3
Córdoba	0,776	9	0,782	11	0,824	5	0,849	5	0,846	8
Corrientes	0,766	14	0,771	16	0,787	19	0,821	18	0,825	21
Entre Ríos	0,763	16	0,762	22	0,804	11	0,825	16	0,845	11
Formosa	0,739	23	0,752	23	0,759	24	0,802	22	0,822	22
Jujuy	0,743	22	0,767	18	0,794	16	0,822	17	0,834	17
La Pampa	0,782	5	0,794	7	0,823	6	0,854	4	0,854	5
La Rioja	0,760	18	0,775	14	0,802	14	0,829	13	0,833	18
Mendoza	0,782	6	0,799	6	0,818	7	0,842	9	0,846	10
Misiones	0,747	20	0,763	21	0,783	20	0,805	21	0,829	20
Neuquén	0,784	4	0,808	4	0,832	4	0,848	7	0,853	6
Río Negro	s/d	s/d	s/d	s/d	0,804	10	0,846	8	0,844	13
Salta	0,756	19	0,768	17	0,781	21	0,828	14	0,830	19
San Juan	0,767	12	0,781	12	0,791	18	0,816	20	0,838	15
San Luis	0,762	17	0,781	13	0,800	15	0,821	19	0,849	7
Santa Cruz	0,791	3	0,811	3	0,837	3	0,865	3	0,861	4
Santa Fe	0,777	8	0,79	8	0,818	8	0,833	11	0,846	9
Santiago del Estero	0,745	21	0,766	19	0,770	23	0,802	23	0,817	23
Tierra del Fuego	0,804	2	0,819	2	0,850	2	0,874	2	0,887	1
Tucumán	0,770	10	0,764	20	0,792	17	0,833	10	0,838	14
Total del país	0,785		0,799		0,814		0,838		0,848	

Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, sobre la base de PNUD¹⁰⁶

Gráfico 1. Evolución de IDH Corrientes y Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre base de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y base de PNUD

Como observamos, la Provincia de Corrientes, sigue la evolución del IDH a nivel nacional. Desde el año 1996 paso de 0,76 a 0,825 en 2016, pero llamativamente en el ranking nacional, comparándola con los IDH de las restantes provincias, pasó a ocupar el número 16 en 2001

¹⁰⁶Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/subsecretaria-de-relaciones-con-provincias/informes>

(0,771), a ocupar el número 19 en el año 2006 (0,787), al ranking 18 en 2011 (0,821) terminando en el 2016 (último dato) en el ranking 21 (0,825).

Esto muestra que, a pesar de haber mejorado en términos de este índice, y habiendo seguido la tendencia nacional, es una provincia que claramente tuvo un atraso relativo en el desarrollo humano si la comparamos con las restantes provincias argentinas. En similar situación se encuentra la provincia del Chaco que habiendo pasado de un IDH de 0,76 paso a un IDH de 0,81 pasando de ocupar el lugar 15 a ocupar el lugar 24 en el ranking de provincias en términos de IDH.

Viendo la tendencia de crecimiento del IDH, a partir del gráfico 1, no podemos afirmar que la evolución positiva tenga contrapartida en las políticas públicas que a nivel local que se pudieran haber aplicado, y sobre todo a partir de la reforma constitucional del año 2007 que introduce la necesidad de adoptar un sistema de Planificación que alcance procesos de crecimiento económico y desarrollo social en la Provincia de Corrientes. Más aún, este índice parece seguir una tendencia nacional como lo siguen las restantes provincias, pero con el agravante de que Corrientes pierde posición relativa en términos comparativos con otras provincias argentinas. Si medimos la correlación¹⁰⁷ entre el IDH Corrientes y el del total país tendremos como resultado un índice de 0,985, lo cual marca una fuerte asociación entre estas dos variables.

Ahora, el índice de correlación es similar si comparamos su evolución para cada una de las Provincias en relación al total país.

El IDH provincial sigue una tendencia nacional por lo que es un indicador necesario, pero no suficiente para medir el impacto de posibles mejoras en el proceso de competitividad auténtica que muestre mejoras en el crecimiento económico y desarrollo social, al menos a partir de políticas públicas locales.

¹⁰⁷ Índice de Correlación. Es una medida lineal entre dos variables cuantitativas que puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables cuantitativas continuas. Ver Pearson (ESTADÍSTICA – Ver bibliografía)

Cuadro 2. Evolución de IDH y correlación con el IDH nacional

PROVINCIA	1996	2001	2006	2011	2016	CORRELACIÓN
Buenos Aires	0,769	0,789	0,802	0,826	0,837	0,997
CABA	0,854	0,864	0,861	0,880	0,885	0,957
Catamarca	0,766	0,789	0,804	0,831	0,844	0,997
Chaco	0,765	0,772	0,777	0,801	0,816	0,974
Chubut	0,777	0,801	0,812	0,849	0,863	0,996
Córdoba	0,776	0,782	0,824	0,849	0,846	0,958
Corrientes	0,766	0,771	0,787	0,821	0,825	0,985
Entre Ríos	0,763	0,762	0,804	0,825	0,845	0,971
Formosa	0,739	0,752	0,759	0,802	0,822	0,978
Jujuy	0,743	0,767	0,794	0,822	0,834	0,995
La Pampa	0,782	0,794	0,823	0,854	0,854	0,985
La Rioja	0,760	0,775	0,802	0,829	0,833	0,991
Mendoza	0,782	0,799	0,818	0,842	0,846	0,993
Misiones	0,747	0,763	0,783	0,805	0,829	0,992
Neuquén	0,784	0,808	0,832	0,848	0,853	0,972
Río Negro	s/d	s/d	0,804	0,846	0,844	0,945
Salta	0,756	0,768	0,781	0,828	0,830	0,983
San Juan	0,767	0,781	0,791	0,816	0,838	0,985
San Luis	0,762	0,781	0,800	0,821	0,849	0,987
Santa Cruz	0,791	0,811	0,837	0,865	0,861	0,975
Santa Fe	0,777	0,79	0,818	0,833	0,846	0,986
Santiago del Estero	0,745	0,766	0,770	0,802	0,817	0,987
Tierra del Fuego	0,804	0,819	0,850	0,874	0,887	0,993
Tucumán	0,770	0,764	0,792	0,833	0,838	0,963
Total del país	0,785	0,799	0,814	0,838	0,848	

Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, sobre la base de PNUD¹⁰⁸

3.2. Pobreza e indigencia.

Desde una perspectiva económica, es la situación en la cual las familias o individuos no tienen los ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. El método de medición que se toma es el de línea de pobreza, es decir, un nivel de ingreso determinado a partir del cual se satisfacen esas necesidades básicas. Los que están por debajo de ese nivel de ingreso son considerados en situación de pobreza.

Cuando hablamos de necesidades básicas hablamos de una canasta básica de bienes y servicios: alimentos, bebidas, salud, educación, recreación, vestimenta, transporte, alquiler promedio en el mercado para una familia tipo¹⁰⁹.

Existen factores que determinan la línea de pobreza, y que pueden ser gobernados desde niveles meso y macro. Entre ellos encontramos:

¹⁰⁸Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/subsecretaria-de-relaciones-con-provincias/informes>

¹⁰⁹ Ver informes técnicos en <https://www.indec.gob.ar/>

- a) Los ingresos de las familias. Sin duda que este es el más importante ya que determina que una familia pueda cubrir sus necesidades de alimentación, servicios básicos, vestimenta, vivienda y otros. En ellas también incluyen la inflación y por tanto el salario real.
- b) La inflación. Cuando aumentan los precios de manera generalizada, disminuye el ingreso real y, por tanto, quienes en un momento tenían un ingreso que les permitiera satisfacer sus necesidades con dicho ingreso, durante un proceso inflacionario, si no se acompaña con mejoras salariales, produce que los ingresos de más familias no alcancen la línea de satisfacción de necesidades. Si los salarios no acompañan el proceso inflacionario o si este es bajo, genera la imposibilidad de cubrir la demanda de bienes y servicios básicos.
- c) La productividad de los factores. También puede explicar la variación positiva o negativa del ingreso, ya que cuando esta es baja se dispone de menor nivel ingreso general en la economía o en sectores particulares de la misma, y por tanto caen las retribuciones a los factores entre los que encontramos al factor trabajo.
- d) Las políticas públicas. Son las acciones o no acción en función de una agenda de necesidades. Las decisiones de políticas públicas o el tiempo en que se aplican pueden contribuir a generar que la pobreza aumente o disminuya. Con políticas que generen disminución del desempleo, disminución de la inflación o aumento de la demanda agregada, entre otras, podemos alterar los indicadores de pobreza o viceversa. Así mismo, en este marco, podríamos introducir el rol de las instituciones no solo en relación a la calidad de las políticas que estas generan, sino también en relación a las formas que toman y sus funciones específicas en la sociedad¹¹⁰.

¹¹⁰ Ver Chang, Ha Joon (2006). La Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves. Revista de Economía Institucional. Vol. 8, N° 14. 1° Semestre. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/419/41901406/>

Cuadro 3. Pobreza por ingresos y por personas. Provincias Argentinas

Provincia	Aglomerado	2003	2005	2007	2016	2017	2018
Buenos Aires	Buenos Aires Promedio	40,57	28,87	17,57	33,3	28,5	34,8
CABA	CABA	21,5	11,5	8,4	9,5	9,0	12,6
Catamarca	Gran Catamarca	55,4	49,8	28,2	35,4	27,6	35,5
Chaco	Gran resistencia	65,6	54,2	40	34,5	39,2	41,4
Chubut	Chubut Promedio	30,5	19	6,2	20,4	17,6	27,1
Córdoba	Córdoba Promedio	44,3	29,65	15,55	39,3	33,2	35,7
Corrientes	Corrientes	68,7	56,1	38,2	39,5	36,9	49,3 ¹¹¹
Entre Ríos	Entre Ríos Promedio	58,1	43,4	19,8	30,7	24,4	33,5
Formosa	Formosa	60,4	51,6	34,5	28,3	25,1	32,5
Jujuy	Jujuy – Palpalá	62,6	51,2	31,7	25,7	24,2	31,7
La Pampa	Santa Rosa - Toay	34,1	24,3	16,8	32,8	28,1	32,1
La Rioja	La Rioja	30,5	37,5	22	26,1	18,7	30,5
Mendoza	Gran Mendoza	51,4	33,8	10,5	33,5	26,4	30,7
Misiones	Posadas	61,2	53	33,7	28,0	28,6	35,7
Neuquén	Neuquén – Plottier	44,9	32,7	15	34,5	21,4	27,1
Río Negro	Viedma - Carmen Patagones			20	38,4	29,5	29,7
Salta	Salta	61,7	49,1	33,4	33,2	24,8	37,7
San Juan	Gran San Juan	52,5	44	23,5	43,5	27,2	33,1
San Luis	San Luis – Chorrillo	50,4	34,9	22,8	27,3	23,8	31,3
Santa Cruz	Río Gallegos	23,8	8,9	4,1	13,4	18,5	18,6
Santa Fe	Santa Fe Promedio	36	36,9	18	27,5	21,7	32,6
Santiago del Estero	Sgo del Estero - La Banda	58,7	48,1	34,2	44,0	38,3	38,9
Tierra del Fuego	Usuhaia - Río Grande	24,3	9	4,8	9,7	11,4	17,9
Tucumán	Tucumán - Tafí Viejo	62	47,8	29,1	27,7	21,8	32,2
Total Provincias	Total Aglomerados	47,8	33,8	20,6	30,3	25,7	32,0

FUENTE: INDEC. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

En el cuadro 3 presentamos la evolución de la pobreza del Total de los conglomerados en la Argentina y el total del País. Y como observamos, la provincia de Corrientes presenta altos índices de pobreza medidos por el INDEC.

Es la Provincia con los mayores índices, superada solo en el año 2016 por las Provincias de Santiago del Estero y San Juan. Podemos observar que, hasta el momento, las políticas públicas definidas y puestas en marcha desde la reforma constitucional del año 2007, no ha generado cambios positivos en términos de pobreza por ingresos en Corrientes.

Un dato relevante en este sentido es que la pobreza por ingreso alcanzaba al 38,2% del total de personas en el aglomerado medido, mientras que 10 años después (2016), este indicador alcanzaba un 39,5 % de la población, es decir un valor levemente más alto comparando ambos periodos, disparando sus valores en los años 2017, 2018 y 2019.

¹¹¹ Al momento de formulación del presente trabajo, se publica la medición de Pobreza por parte del INDEC informando una pobreza por ingreso y por personas para el primer semestre del 2019 del 35,4% para el total país, mientras que, para Corrientes, llamativamente la pobreza informada es del 41,4%, menor a la medida en el segundo semestre de 2018. Esta diferencia, de acuerdo a lo relevado en la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Corrientes, obedece a errores de estimación de la medición del segundo semestre del año 2018.

Sus variaciones son sustancialmente menos contundentes que la del total de aglomerados, las cuales pasaron del 20% al 30% en el mismo periodo¹¹².

3.3. Necesidades básicas insatisfechas.

La problemática de la pobreza es compleja y se manifiesta de muchas maneras. Existen distintos métodos que tienen en cuenta las características que se consideran representativas de ella. Un indicador que mide pobreza estructural es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Por definición, se dice que las personas son pobres si carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Se necesita entonces conocer cuáles son esas necesidades básicas, teniendo en cuenta que, para poder convivir en un mundo de gran avance tecnológico, es necesario poseer algo más que alimento para sobrevivir.

Por tanto, el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), información que se obtiene de los censos de población y vivienda. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: Hogares que tienen más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico)
- Vivienda inadecuada: Considerados como pieza de inquilinato o vivienda precaria, por estar construida con materiales frágiles o inseguros (por ejemplo, cartón, chapa, etc.).
- Condiciones sanitarias: Hogares que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua.

¹¹² Las medidas tomadas sobre pobreza son hasta el 2006 y desde el 2016, teniendo en cuenta las dudas que existen sobre las mediciones. No analizamos esta medida en este trabajo ni abrimos juicios de valor, pero a los fines de un análisis más riguroso y crítico tomamos indicadores que más confianza despiertan.

- Menores no escolarizados: la presencia en el hogar de al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela.

- Capacidad de subsistencia: cuatro o más personas por jefe de hogar que no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria y, según su edad, debería haberlo culminado.

En el cuadro siguiente presentamos el porcentaje de población y hogares con NBI de las últimas mediciones: 2001 y 2010.

Si bien los indicadores están alejados en el tiempo actual en el que nos encontramos analizando los impactos sobre competitividad autentica del proceso de reforma, nos permiten caracterizar socialmente al territorio y un importante punto de donde se podrá haber partido al momento de la puesta en marcha de los procesos de planificación participativa, más allá que en el periodo presentado para la evaluación de este indicador, el NBI se ha disminuido dado el proceso de crecimiento de la economía argentina que puede verse más adelante en el cuadro N° 8.

Cuadro 4. Porcentaje de personas y hogares con NBI por provincia y total país.

Provincia	Porcentaje de hogares con NBI		Porcentaje de población con NBI	
	2001	2010	2001	2010
Total del país	14,3	9,1	17,7	12,5
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	7,1	6,0	7,8	7,0
Buenos Aires	13,0	8,1	15,8	11,2
Catamarca	18,4	11,3	21,5	14,6
Córdoba	11,1	6,0	13,0	8,7
Corrientes	24,0	15,1	28,5	19,7
Chaco	27,6	18,2	33,0	23,1
Chubut	13,4	8,4	15,5	10,7
Entre Ríos	14,7	8,0	17,6	11,6
Formosa	28,0	19,7	33,6	25,2
Jujuy	26,1	15,5	28,8	18,1
La Pampa	9,2	3,8	10,3	5,7
La Rioja	17,4	12,2	20,4	15,5
Mendoza	13,1	7,6	15,4	10,3
Misiones	23,5	15,6	27,1	19,1
Neuquén	15,5	10,4	17,0	12,4
Río Negro	16,1	9,4	17,9	11,7
Salta	27,5	19,4	31,6	23,7
San Juan	14,3	10,2	17,4	14,0
San Luis	13,0	7,9	15,6	10,7
Santa Cruz	10,1	8,2	10,4	9,7
Santa Fe	11,9	6,4	14,8	9,5
Santiago del Estero	26,2	17,6	31,3	22,7
Tierra del Fuego	15,5	14,2	14,1	14,5
Tucumán	20,5	13,3	23,9	16,4

Fuente: INDEC. http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66

Corrientes, conjuntamente con Salta, Santiago del Estero, Misiones, Jujuy, Chaco y Formosa, es decir las provincias del NEA y NOA presentaban en el 2001 los mayores índices de NBI. Aunque la caída de este indicador entre 2001 y 2010 fue sustancial, mantienen sus lugares en el ranking como provincias con alto NBI.

Corrientes pasa de tener un 28,5% de la población con NBI a un 19,7% de la población, y del 24 al 15 % de los hogares de la provincia, siendo este un indicador importante que puede ser utilizado como base para analizar distintos comportamientos de las variables que la componen, en virtud de las políticas identificadas en el proceso de planificación participativa (PEP 2021) luego de la reforma constitucional.

Podemos observar una gran sensibilidad de los valores de NBI entre 2001 y 2010, en relación a la tasa de crecimiento tanto nacional como regionales, y las mejoras en los indicadores como el coeficiente de Gini y el Índice de Desarrollo Humano, que mejoran sustancialmente también en este periodo, marcando la misma tendencia.

Cuando mejoran las tasas de crecimiento, el índice de desarrollo humano y el coeficiente de Gini, también se reducen las necesidades básicas.

A continuación, observamos el coeficiente de Gini.

3.4. Coeficiente de Gini.

Este coeficiente marca la calidad en la distribución del ingreso, entre los distintos deciles en que se divide la población en función de sus ingresos.

Mide el grado de desigualdad que hay en una sociedad determinada, y varía en un rango que va fluctúa entre 0 y 1. Cuanto más equitativa sea la distribución del ingreso menor será el valor que adquiere: se acerca a cero.

Corrientes, como el resto de las provincias del NEA a pesar de los altos valores de pobreza presenta una evolución favorable en este coeficiente, mostrando que ha mejorado la distribución del ingreso en relación directa con el comportamiento del mismo indicador a nivel nacional.

De allí que, no podemos concluir tampoco que la mejora en la distribución de los ingresos corresponda a un proceso de cambio institucional desde la reforma del 2007.

Cuadro 5. Evolución del coeficiente de Gini por provincia.

	2003	2006	2007	2011	2016	2017
Buenos Aires	0,48	0,46	0,43	0,40	0,41	0,42
CABA	0,54	0,44	0,44	0,40	0,41	0,41
Catamarca	0,45	0,45	0,44	0,44	0,41	0,41
Chaco	0,50	0,50	0,49	0,41	0,36	0,35
Chubut	0,46	0,48	0,42	0,43	0,39	0,38
Córdoba	0,45	0,43	0,42	0,40	0,45	0,41
Corrientes	0,51	0,49	0,48	0,45	0,40	0,40
Entre Ríos	0,49	0,44	0,42	0,41	0,38	0,41
Formosa	0,43	0,45	0,43	0,38	0,33	0,36
Jujuy	0,47	0,47	0,44	0,44	0,38	0,36
La Pampa	0,50	0,44	0,42	0,42	0,42	0,43
La Rioja	0,45	0,44	0,44	0,39	0,33	0,31
Mendoza	0,47	0,43	0,42	0,38	0,39	0,40
Misiones	0,57	0,46	0,47	0,44	0,40	0,40
Neuquén	0,48	0,44	0,43	0,41	0,35	0,38
Río Negro	s/d	0,45	0,48	0,45	0,40	0,36
Salta	0,54	0,46	0,47	0,44	0,42	0,43
San Juan	0,48	0,52	0,43	0,39	0,36	0,34
San Luis	0,43	0,40	0,41	0,38	0,36	0,40
Santa Cruz	0,49	0,40	0,40	0,38	0,36	0,35
Santa Fe	0,49	0,44	0,42	0,40	0,38	0,39
Santiago del Estero	0,48	0,46	0,44	0,39	0,43	0,42
Tierra del Fuego	0,41	0,43	0,40	0,38	0,35	0,39
Tucumán	0,50	0,68	0,50	0,41	0,39	0,35
Total País	0,52	0,49	0,47	0,43	0,43	0,43

Fuente: INDEC – Encuesta Permanente de Hogares. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas. Presidencia de la Nación.

3.5. Producto bruto geográfico – composición.

Este indicador será tomado solo para la Provincia de Corrientes y se puede comparar su evolución con el Producto Bruto Interno a nivel nacional a fin de analizar el comportamiento en los dos niveles: federal y provincial¹¹³.

Así mismo, se discrimina por sector, pudiendo observar la evolución de cada uno de ellos desde el año 2002 hasta el año 2018.

¹¹³ La razón por la que no se toma este indicador por provincia obedece a la disparidad con la que se mide en términos de año base en las distintas provincias, lo que hace perder homogeneidad en la comparación.

La fuente de la información es la Dirección de estadísticas y Censos de la Provincia de Corrientes y los valores están expresados en términos constantes del año 1993, periodo de mayor confiabilidad de acuerdo a la información a la que se pudo tener acceso, y de esta se divide en sus distintos componentes.

Cuadro 6. PBG Prov. de Corrientes. 2002-2018. Componente por sectores. A Precios Constantes base 1993¹¹⁴.

Sector	2002	2003	2006	2007	2011	2015	2016	2017	2018
TOTAL	3.052.979	3.340.753	4.275.798	4.587.821	5.668.819	6.614.710	6.359.512	6.716.568	6.614.575
Tasa de crecimiento		9,43	8,77	7,30	9,15	2,33	-3,86	5,61	-1,52
BIENES	1.027.102	1.157.663	1.518.954	1.682.280	2.066.723	2.546.010	2.287.382	2.417.886	2.482.449
Sector Primario	298.232	284.845	442.418	452.110	587.999	674.397	682.907	704.426	689.445
Agricultura	144.772	145.149	193.695	218.093	252.013	283.081	287.929	340.050	313.990
Ganadería	98.915	77.710	161.542	139.386	171.458	165.716	161.476	152.862	153.221
Silvicultura	46.186	50.963	70.923	75.181	136.086	188.892	201.236	177.696	189.466
Resto	8.359	11.023	16.258	19.449	28.442	36.708	32.266	33.818	32.769
Industria Manufacturera	458.317	532.374	579.912	646.770	741.044	1.005.406	800.055	887.551	1.009.373
Electricidad, Gas y Agua	112.759	118.140	210.894	210.881	299.734	293.191	332.640	318.438	304.480
Construcción	157.794	222.303	285.730	372.519	437.946	573.016	471.780	507.471	479.151
Tasa crec. primario (%)		-4	13	2	4	9	1	3	-2
Tasa crec. Industria (%)		16	9	12	11	4	-20	11	14
Tasa crec. Elect, Gas y agua (%)		5	26	0	2	-7	13	-4	-4
Tasa crec. Constr. (%)		41	-6	30	21	-9	-18	8	-6
SERVICIOS	2.025.877	2.183.090	2.756.844	2.905.541	3.602.096	4.068.699	4.072.130	4.298.683	4.132.127
Comercio, Hoteles y Restaurantes	352.599	434.116	558.435	597.059	622.920	634.358	625.698	656.692	564.115
Transp. Comunic. Inter. Fin.	218.876	225.879	348.583	393.724	546.056	646.542	631.565	686.635	634.025
Inmobiliarias	648.933	676.936	791.215	826.226	945.992	1.074.190	1.108.807	1.149.777	1.164.513
Adm. Pública, Defensa y Seg. Soc.	253.599	260.607	293.203	303.628	349.168	408.367	411.674	417.360	424.463
Enseñanza	226.293	230.493	279.274	262.949	323.365	351.345	362.767	370.370	363.800
Servicios sociales y de salud	163.434	160.829	219.343	222.029	320.257	298.305	301.137	392.409	360.418
Serv comunitarios, sociales y person.	111.381	140.760	201.981	235.344	422.784	579.640	549.760	542.346	537.631
Serv domésticos	50.761	53.470	64.809	64.582	71.553	75.952	80.722	83.095	83.162
Tasa crecimiento de servicios		7,76	8,76	5,39	8,89	3,32	0,08	5,56	-3,87

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Corrientes.

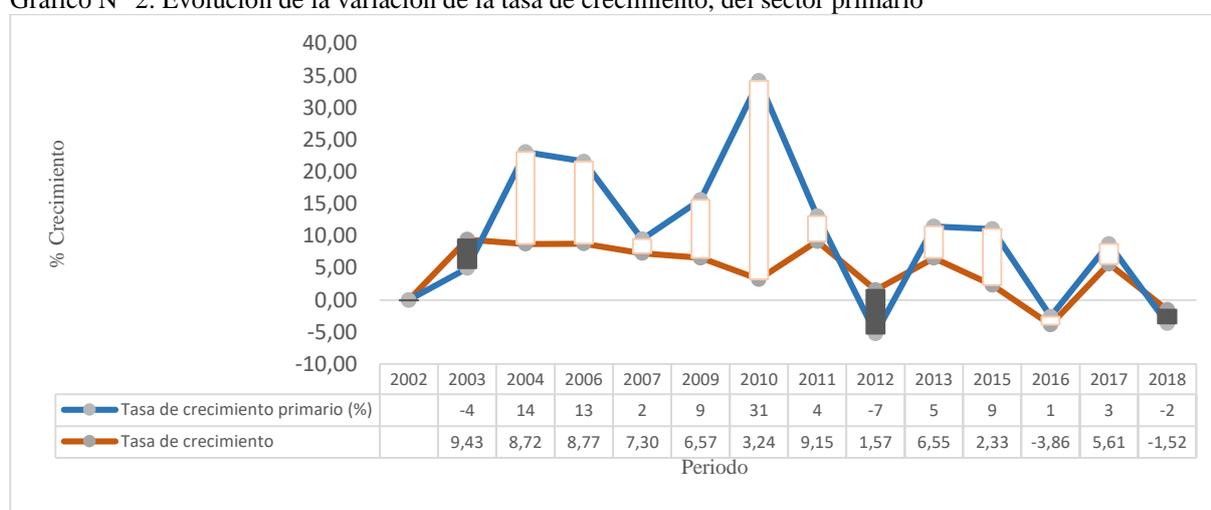
Claramente se observa una inestabilidad en el comportamiento relacionado a la tasa de variación del PBG de la provincia antes y después de la reforma, manteniendo en líneas generales las mismas características en la forma en que evoluciona en los dos momentos.

¹¹⁴ Está también disponible la información del PBG a valores constantes base 2004 y que contiene información de la evolución hasta 2016. En el trabajo se toma la evolución con base 1993, ya que, a pesar de tener referencia en base de año más distante en el tiempo, es importante a los efectos de las comparaciones, el análisis sus componentes y la evolución temporal, que es lo que importa a los fines del trabajo.

Queda claro también, que, en este esquema, el sector industrial tiene mayor participación en el PBG que el sector primario, mientras que el sector servicios duplica a la producción de bienes tanto industriales y primarios de esta economía. Estos comportamientos y estas formas en que se relacionan las variables, tienen variaciones antes y después de la reforma.

Esto lo podemos observar mediante el coeficiente de correlación entre la tasa de crecimiento del PBG y la tasa de crecimiento de los sectores primarios, secundarios y terciarios, que se expone en el cuadro N° 5.

Gráfico N° 2. Evolución de la variación de la tasa de crecimiento, del sector primario



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Corrientes.

Cuadro 7. Correlación entre tasa de variación PBG con tasa de variación de cada sector.

	Correlación PBG	Antes de la reforma	Después de la reforma
Sector Primario	0,267272222	0,599382688	0,210094174
Sector industrial	0,492186798	-0,305177601	0,163767337
Sector Servicios	0,803203982	-0,225703685	0,465911454

Elaboración propia sobre datos de Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Corrientes

El sector primario tiene una correlación con el PBG de 0,26 y una mayor correlación¹¹⁵ con el total del PBG antes de la reforma, pasando el coeficiente de correlación de 0,59 a 0,21, después de la reforma constitucional del 2007.

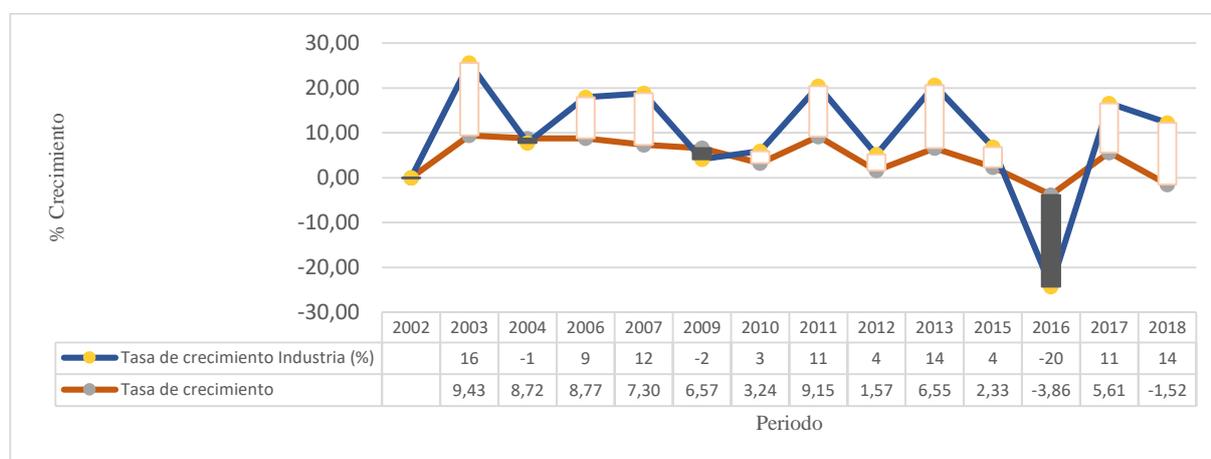
Su variabilidad muy por arriba en el periodo antes de reforma esta explicada por el valor de las commodities antes del 2010, como por el factor crecimiento económico macro y las mejoras en

¹¹⁵ El coeficiente de correlación mide la calidad de asociación de variables. Su valor puede variar entre -1 y 1. Cuanto mayor valor toma el coeficiente, es decir, cuando más se acerca a 1 decimos que mayor es la fuerza de la asociación entre las variables. Lo contrario ocurre cuando el valor se acerca a -1.

los precios internacionales. Luego, la correlación se acerca más a 0 (cero) lo que indica que el sector primario puede ser un determinante simétrico de la evolución del PBG.

El sector industrial presenta una correlación de 0,49 a lo largo de toda la serie, con una correlación menor (-0,30) antes de la reforma, y de 0,16 posterior a la reforma. El sector servicios, sin embargo presenta una alta correlación (0,80), con un valor negativo (-0,22) antes de la reforma a un valor de 0,46 después.

Gráfico N° 3. Evolución de la variación de la tasa de crecimiento y sector industrial



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Corrientes.

Está muy claro que el sector servicio explica en gran medida el comportamiento del PBG correntino, dado su alto índice de correlación, pero no explica tampoco de manera aislada un impacto real sobre el PBG como consecuencia de la reforma constitucional y las políticas públicas identificadas para mejorar la performance económica.

Gráfico N° 4. Evolución de la variación de la tasa de crecimiento y sector servicios.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Corrientes

Ahora observamos el comportamiento del PBI del país, en relación al PBG de Corrientes.

Cuadro 8. Evolución PBG Corrientes y PBI Argentina. Tasa de crecimiento.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corrientes	9,43	8,72	8,22	8,77	7,30	2,90	6,57	3,24	9,15	1,57	6,55	5,36	2,33	-3,86	5,61	-1,52
Argentina	8,84	9,03	8,85	8,05	9,01	4,06	-5,92	10,13	6,00	-1,03	2,41	-2,51	2,73	-2,08	2,67	-2,51

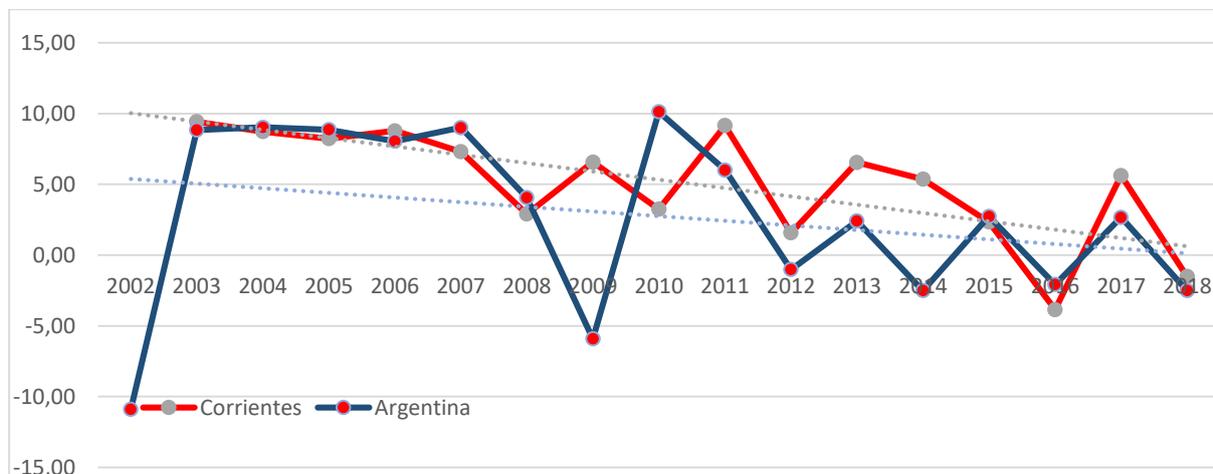
Fuente: Elaboración propia s/ bases de Dicción. Estad. Y Censos de Ctes. - Banco Mundial¹¹⁶

Como observamos la relación entre la evolución del PBI de Argentina y el PBG de Corrientes es fuerte con un índice de correlación de 0,57 en este periodo.

En el Grafico N° 3 observamos la tendencia es idéntica, lo cual marcaría una fuerte dependencia del PBG de la Provincia al comportamiento macroeconómico Nacional, siguiendo el indicador provincial la misma tendencia que el indicador nacional.

Con excepción de la caída del PBI de Argentina del año 2009, y que muestra un crecimiento para el mismo periodo de la economía de la provincia en torno al 6,5%, el resto de los periodos muestra un comportamiento similar en sus tasas de variación del producto.

Grafico N° 5. Relación PBI Argentina – PBG Corrientes. Evolución 2002 – 2018 y tendencia.



Fuente: Elaboración propia s/ bases de Dicción. Estad. Y Censos de Ctes. - Banco Mundial

Este comportamiento, sobre todo a partir del momento de la reforma constitucional, también despejaría esta relación entre reforma constitucional con componentes de crecimiento y desarrollo y lo que efectivamente pudo suceder de manera autónoma y endógena en la provincia.

¹¹⁶ Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?end=20186,5&locations=AR&start=1971>

3.6. Exportaciones per cápita.

Corrientes tiene una de los niveles de exportación per cápita más bajo del país. Solo U\$S 192 por habitante por año, lo cual marca un nivel de competitividad muy bajo y que explica los bajos niveles de competitividad territorial.

Este indicador evoluciona en la medida del comportamiento de las exportaciones per cápita a nivel nacional mostrando la heterogeneidad de esta medida a nivel nacional, de lo que se desprende que no es una evolución exitosa del proceso de reforma y del PEP 2021, por lo menos hasta el 2016, último dato regular disponible.

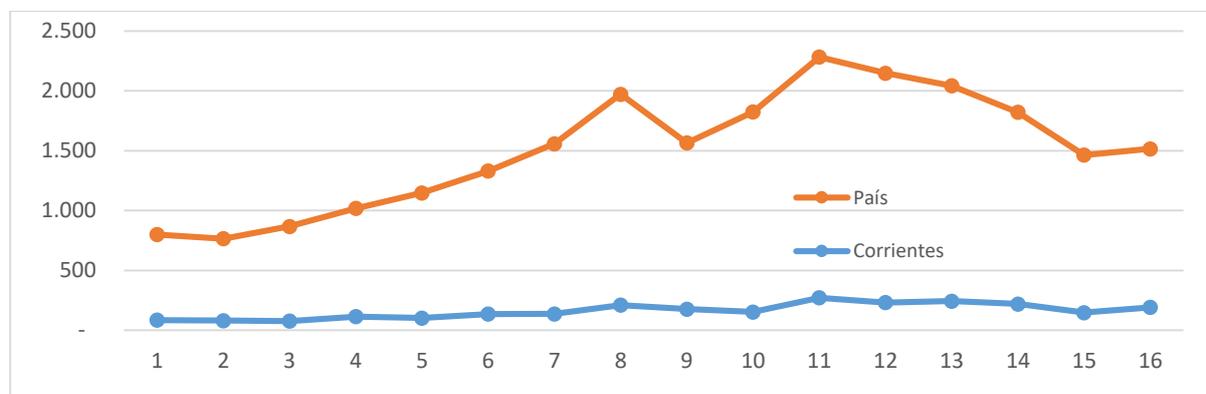
Cuadro 9. Exportaciones per cápita. En Dólares corrientes.

Provincia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires	712	644	709	903	1.066	1.206	1.392	1.662	1.210	1.454	1.758	1.700	1.558	1.383	1.139	1.100
CABA	70	59	63	80	90	108	119	146	124	124	140	139	129	120	99	103
Catamarca	1.097	1.383	1.478	2.012	2.920	3.882	4.274	3.278	3.273	4.439	4.322	4.463	2.831	2.718	1.442	2.004
Chaco	167	138	197	150	148	186	281	372	160	346	540	276	253	359	234	318
Chubut	3.028	2.938	3.434	4.095	4.576	4.691	3.626	6.020	6.284	6.442	6.005	6.072	4.841	4.525	2.922	3.335
Córdoba	881	868	1.055	1.129	1.368	1.462	2.029	2.884	2.086	2.466	3.089	2.928	3.165	2.638	2.392	2.329
Corrientes	85	81	77	114	102	136	137	210	177	152	271	231	243	220	147	192
Entre Ríos	323	293	446	569	670	660	998	1.182	870	1.254	1.461	1.545	1.398	1.176	966	843
Formosa	34	46	40	37	64	76	57	46	54	65	72	80	65	61	41	37
Jujuy	181	174	176	214	316	432	412	474	586	560	654	869	579	502	449	744
La Pampa	394	501	521	437	755	520	684	1.148	582	884	1.122	1.334	967	831	954	1.633
La Rioja	561	449	522	629	545	496	490	524	640	803	810	740	853	750	629	559
Mendoza	545	540	555	582	622	695	787	918	875	956	1.002	993	913	739	708	693
Misiones	253	276	320	393	372	403	409	440	413	475	475	386	419	405	340	287
Neuquén	2.068	1.705	1.947	1.794	1.727	1.727	1.271	937	746	574	623	479	423	347	252	144
Río Negro	686	513	572	591	708	704	811	928	799	764	1.096	939	1.035	880	629	558
Salta	433	437	462	530	697	744	871	939	720	817	1.044	1.028	712	827	626	801
San Juan	218	217	232	321	427	998	1.082	1.414	1.609	3.022	3.495	3.210	2.577	2.382	1.886	1.689
San Luis	914	683	714	825	916	1.048	1.184	1.330	1.058	1.214	1.619	1.512	1.695	1.157	1.157	1.153
Santa Cruz	5.363	4.309	4.677	3.724	4.014	5.156	3.597	3.257	5.852	5.926	6.494	6.504	5.452	5.132	6.432	6.245
Santa Fe	1.402	1.563	2.001	2.272	2.430	2.792	3.902	4.701	3.974	4.559	5.399	5.105	4.732	4.487	3.886	4.036
Santiago del Estero	59	122	176	181	121	188	316	349	100	592	1.188	880	663	918	602	865
Tierra del Fuego	2.796	3.629	2.964	3.301	3.584	4.252	3.723	4.135	2.576	2.970	3.264	2.008	1.249	1.174	1.064	907
Tucumán	309	304	280	312	394	453	519	695	523	614	673	575	594	439	522	678
País	714	684	791	905	1047	1194	1422	1762	1387	1671	2011	1917	1800	1601	1317	1324

Fuente: INDEC. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

A continuación, observamos la evolución mediante el gráfico que indica el comportamiento de exportaciones per cápita a nivel nacional y a nivel provincial. Claramente, vemos lo baja y aplastada de las exportaciones a nivel provincial, en relación al total país.

Gráfico 6. Evolución de exportaciones per cápita Nacional y provincia de Corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

A continuación, observamos la evolución de las exportaciones industriales de la provincia, medido en dólares per cápita.

Cuadro 10. Exportaciones industriales per cápita por provincia. En dólares corrientes.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires	361	323	327	416	531	634	710	821	667	796	925	886	872	778	576	499
CABA	56	48	47	55	62	73	71	92	80	87	92	88	80	72	68	76
Catamarca	31	69	77	96	132	214	242	265	260	292	238	251	200	230	205	306
Chaco	4	4	5	6	7	7	8	9	7	10	10	10	6	5	4	4
Chubut	744	778	788	806	933	921	1090	1617	1211	1370	1508	1247	1241	1073	911	1039
Córdoba	207	161	162	211	272	339	427	611	533	630	831	755	777	619	455	329
Corrientes	8	12	5	11	10	8	11	12	10	11	22	7	5	14	3	6
Entre Ríos	37	37	46	53	61	66	70	75	61	82	95	89	86	84	82	77
Formosa	1	1	1	1	2	5	4	4	3	3	3	4	5	3	2	2
Jujuy	20	23	21	32	53	72	95	116	72	89	96	99	70	58	53	178
La Pampa	1	1	4	22	26	38	17	22	11	22	36	23	16	16	15	12
La Rioja	109	90	116	154	161	193	200	233	300	384	368	365	351	322	262	197
Mendoza	63	65	50	55	81	82	99	139	191	185	163	184	149	115	89	75
Misiones	114	119	129	151	113	126	136	133	128	175	165	115	126	125	116	103
Neuquén	14	5	7	9	21	20	27	186	52	54	59	68	50	72	84	13
Río Negro	25	26	30	61	85	64	45	57	50	46	54	51	60	61	29	6
Salta	39	34	35	49	60	66	65	68	56	62	73	70	63	56	66	66
San Juan	88	89	87	111	134	653	669	900	1214	2530	2886	2650	2057	2006	1594	1390
San Luis	424	350	380	436	499	608	681	731	509	614	719	679	519	432	328	232
Santa Cruz	450	452	448	543	548	774	778	1082	1816	2107	2906	2707	2338	2374	4548	3844
Santa Fe	167	196	214	278	303	343	488	595	617	921	1254	1145	880	771	407	607
Sant Estero	1	1	0	10	26	23	27	31	20	26	18	11	7	3	2	0
Tierra Fuego	121	267	417	560	204	464	687	941	533	579	585	501	308	517	257	215
Tucumán	107	97	86	112	146	164	185	191	139	174	195	168	219	158	199	175
País	224	203	212	252	311	381	440	555	467	584	698	651	607	534	416	384

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

Sin duda que la evolución de las exportaciones industriales en Corrientes no tuvo la performance necesaria que requiere una economía competitiva. Estas pasaron, de U\$S 8 a U\$S

12 entre 2001 y 2002 a U\$S 6 en 2016. El porcentaje de participación de exportaciones industriales sobre el total de exportaciones per cápita fue en 2016 del 3,2%. A nivel nacional este indicador representaba un 29%.

Claramente, este indicador muestra un retroceso en materia de competitividad aun si contamos la devaluación generada en el año 2016 de casi un 40%.

3.7. Población mayor de 25 años con estudios secundarios completos.

Las personas son uno de los pilares, sino el más importante, sobre los que se apoya el entramado económico-social de cada sociedad. La población de una provincia es el sustento de su competitividad, constituyendo un factor fundamental para el desarrollo y es, a su vez, receptora de los beneficios derivados de una mayor competitividad (Informe Bolsa de Comercio de Córdoba, 2008).

Cuando la competitividad sólo es tomada desde su acepción económica, con una óptica de corto plazo, no es garantía de que a largo plazo se tenga un crecimiento real sostenible. Allí surge la necesidad de invertir en capital humano, y estas son uno de los objetivos planteados en la Disposición transitoria primera de la Constitución reformada del 2007.

Uno de los fundamentos de la competitividad es la productividad, y este relacionada a la acumulación de capital humano. Es por esto que se toma la educación secundaria completa en mayores de 25 años como indicador para analizar una posible capacidad de los individuos que se obtiene en el ámbito Educación, a fin de mejorar en la productividad¹¹⁷.

En el siguiente cuadro se observa la evolución desde el año 2003 del porcentaje de población mayor a 25 años con estudios secundarios completos, nivel educativo que garantizaría la obtención de información y conocimientos básicos para hacer frente a las necesidades del mercado laboral que no requiera especificidades profundas.

¹¹⁷ Esta idea es planteada desde la teoría clásica y retomada por posteriores teorías económicas, cuando se establece que la educación ayuda a incrementar la capacidad productiva de los trabajadores

La Fuente de información es el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, a través de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Allí podemos observar la buena performance de la provincia de corrientes en esta materia. Antes del proceso de reforma los niveles eran muy bajos: en 2003 alcanzaba al 47%, llegando al 54,52% en el año 2007 (momento de la reforma) y a partir de allí, no dejó de crecer hasta el último dato disponible: 66.05% en 2017.

Cuadro 11. Evolución de la tasa de educación secundaria completa en población mayor a 25 años

Provincia	2003	2007	2011	2015	2017
Buenos Aires	35,65%	40,16%	45,43%	48,36%	49,70%
CABA	66,45%	70,17%	74,22%	75,67%	77,41%
Catamarca	48,41%	51,52%	58,33%	62,15%	63,42%
Chaco	37,91%	43,19%	47,83%	52,42%	59,01%
Chubut	38,68%	42,64%	48,63%	51,21%	51,47%
Córdoba	48,34%	53,28%	55,37%	55,86%	57,21%
Corrientes	47,24%	54,52%	58,87%	62,76%	66,05%
Entre Ríos	44,04%	47,12%	50,58%	55,61%	57,98%
Formosa	39,85%	43,25%	49,22%	53,13%	53,06%
Jujuy	43,55%	48,21%	53,18%	60,05%	65,08%
La Pampa	41,29%	44,19%	48,94%	50,41%	47,40%
La Rioja	45,30%	49,16%	54,67%	59,56%	62,93%
Mendoza	45,77%	51,06%	54,41%	55,72%	54,85%
Misiones	36,46%	41,69%	46,41%	53,52%	57,90%
Neuquén	48,54%	49,71%	53,37%	48,45%	54,72%
Río Negro	s/d	40,63%	44,72%	48,34%	57,18%
Salta	48,38%	53,30%	60,04%	60,22%	59,12%
San Juan	43,49%	45,73%	50,16%	51,82%	55,20%
San Luis	41,71%	46,60%	51,74%	55,18%	63,02%
Santa Cruz	47,33%	50,50%	54,67%	54,19%	53,56%
Santa Fe	45,35%	48,61%	53,62%	57,50%	54,59%
Sant Estero	45,64%	49,65%	50,11%	54,62%	54,34%
Tierra Fuego	47,39%	53,74%	60,29%	65,73%	65,86%
Tucumán	43,45%	48,47%	52,12%	50,43%	54,69%
Total Provincias	43,87%	47,92%	52,47%	54,76%	55,85%

Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas sobre EPH del INDEC

Si bien no se puede afirmar que en materia de educación los objetivos de Desarrollo establecidos en la constitución reformada se hayan cumplido por efecto de la misma, es notable el crecimiento del indicador, desde antes de la reforma pero por sobre todo, posterior a la misma¹¹⁸. Misma dirección se ha tenido en todas las provincias y a nivel nacional.

En este sentido, es de destacar que el indicador para Corrientes, es uno de los que mejor evolución a nivel nacional ha tenido, muy por encima de la variación nacional.

¹¹⁸ Escapa al estudio de esta tesis el efecto de los programas nacionales de educación, sobre todo en materia de educación para la terminalidad primaria y secundaria, por ejemplo, el Plan Fines, entre otros.

3.8. Desempleo e informalidad.

La tasa de desocupación mide en porcentaje, la cantidad de integrantes de la población económicamente activa que se encuentra desocupada. Definimos a la desocupación como el total de personas que buscan trabajo y no lo encuentra. Se toma para esta medida el valor de la desocupación por aglomerado tal como se lo mide mediante la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC¹¹⁹.

Cuadro 12. Evolución de la tasa de desocupación.

Provincia	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Bs As	19,5%	13,7%	9,8%	9,1%	8,4%	8,2%	7,7%	10,2%	11,8%
CABA	13,7%	9,1%	6,8%	6,8%	6,0%	5,4%	4,8%	7,0%	9,2%
Entre Ríos	17,3%	9,3%	5,9%	7,0%	8,7%	7,4%	5,7%	4,3%	8,9%
Córdoba	16,5%	10,3%	8,5%	9,6%	7,3%	9,2%	8,8%	8,1%	12,0%
La Pampa	7,1%	5,6%	5,6%	3,6%	3,0%	1,9%	2,1%	7,3%	11,2%
Santa Fe	19,3%	11,8%	9,5%	10,7%	7,6%	7,7%	7,8%	7,7%	9,6%
Corrientes	13,4%	8,8%	5,3%	5,3%	5,1%	5,1%	3,9%	3,6%	5,2%
Chaco	10,6%	5,4%	6,2%	3,0%	3,0%	0,5%	1,1%	3,1%	2,0%
Formosa	6,4%	5,1%	3,4%	2,5%	2,2%	1,8%	1,3%	3,2%	5,5%
Misiones	9,9%	5,3%	4,1%	5,5%	2,7%	1,8%	2,7%	4,0%	2,9%
Salta	17,2%	13,4%	9,9%	8,7%	10,2%	9,1%	6,7%	8,0%	12,7%
Jujuy	10,0%	8,7%	7,7%	6,3%	5,2%	4,7%	4,3%	5,9%	7,5%
Tucumán	16,0%	12,1%	9,4%	9,4%	3,9%	4,3%	6,3%	6,9%	10,7%
Sant Estero	12,7%	7,2%	6,7%	5,4%	7,0%	4,7%	1,7%	3,3%	3,3%
Catamarca	16,2%	11,4%	10,6%	9,8%	9,8%	8,2%	6,7%	9,1%	9,3%
La Rioja	8,9%	7,8%	8,1%	6,4%	4,8%	5,0%	4,3%	3,9%	7,4%
San Juan	12,8%	10,1%	7,6%	6,2%	5,6%	7,1%	6,1%	6,1%	2,3%
San Luis	3,8%	1,4%	1,6%	3,2%	1,9%	2,0%	1,6%	2,5%	3,3%
Mendoza	14,3%	7,6%	4,1%	6,9%	4,3%	4,1%	3,6%	3,9%	8,8%
Neuquén	7,9%	8,0%	6,4%	7,5%	7,0%	7,3%	4,4%	6,1%	5,4%
Río Negro	s/d	s/d	7,6%	10,7%	3,7%	5,3%	2,4%	2,0%	4,2%
Chubut	12,6%	8,2%	5,4%	5,6%	4,8%	4,8%	5,0%	6,3%	7,4%
Santa Cruz	1,9%	1,6%	2,1%	2,8%	2,3%	4,0%	4,6%	5,1%	9,4%
T. Fuego	9,8%	8,0%	6,9%	9,5%	6,2%	8,2%	4,6%	6,3%	9,4%
País	17,2%	11,5%	8,4%	8,6%	7,2%	7,1%	6,6%	8,4%	10,6%

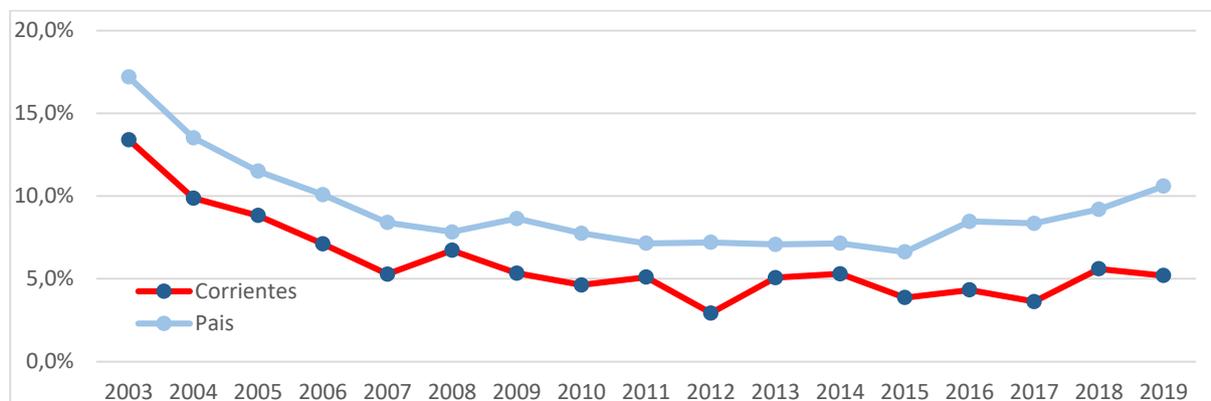
Fuente: Elaboración propia sobre base de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas sobre EPH del INDEC

Observamos que las tasas de desocupación de las provincias del NEA es la más baja de las restantes regiones del país. En Corrientes particularmente, la tasa de desocupación en el 2007 fue del 5,3%, bajando al 3,9% en el 2015 y en 2019 vuelve a subir al 5,2%.

Un comportamiento similar tuvo la variable en las provincias lo cual se puede ver resumidamente en la evolución de la desocupación a nivel país en el último renglón de la tabla.

¹¹⁹ A las provincias con un solo aglomerado se le imputa el valor de la aglomerado. A las provincias con más de un solo aglomerado se toma un promedio de los mismos.

Gráfico 7. Evolución de desempleo Provincia de Corrientes y Argentina.



Fuente: Elaboración propia sobre base de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas sobre EPH del INDEC.

En materia de informalidad, se toma el dato de trabajadores no registrados, es decir la proporción de trabajadores sin aportes en relación al total de ocupados. Como la tasa de desocupación, aquí también se toma para esta medida el valor de la informalidad laboral por aglomerado tal como se lo mide mediante la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC¹²⁰.

Cuadro 13. Evolución de la tasa de informalidad laboral por provincia y Argentina.

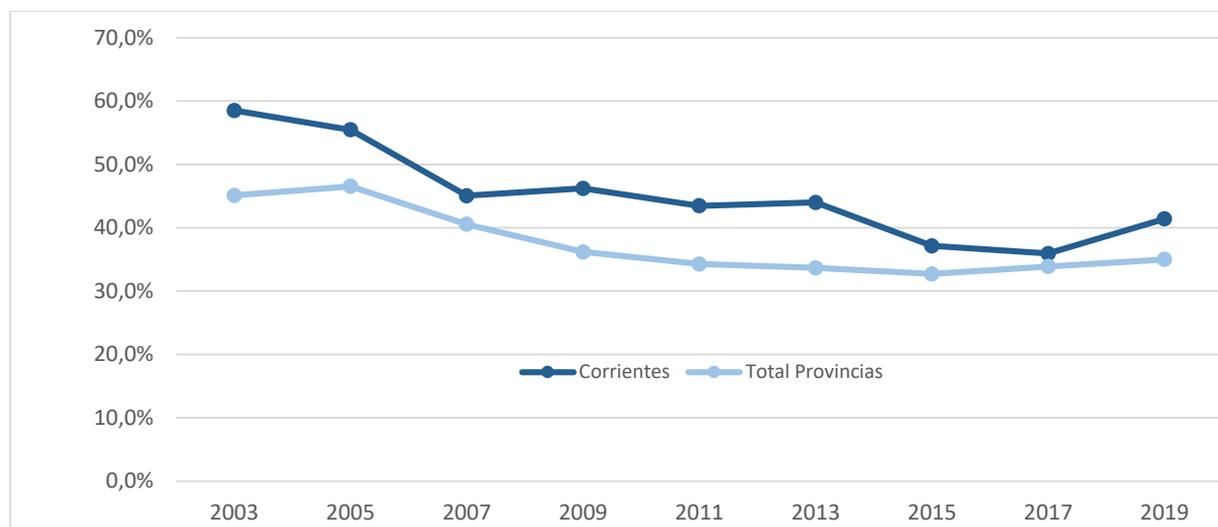
Provincia	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Buenos Aires	44,0%	49,5%	42,6%	38,8%	37,0%	36,5%	35,1%	36,4%	37,2%
CABA	32,6%	35,6%	31,3%	25,2%	23,2%	21,1%	21,8%	23,8%	23,1%
Santa Fe	47,2%	44,3%	38,9%	36,5%	32,8%	31,8%	30,9%	31,8%	31,5%
Entre Ríos	43,7%	43,9%	33,7%	31,1%	32,8%	32,1%	30,0%	27,7%	30,3%
Córdoba	47,3%	49,8%	41,5%	35,3%	34,8%	33,7%	35,4%	36,8%	39,7%
La Pampa	41,3%	41,0%	35,7%	23,7%	22,1%	16,7%	17,7%	23,9%	32,2%
Corrientes	58,5%	55,5%	45,1%	46,2%	43,5%	44,0%	37,1%	35,9%	41,4%
Chaco	53,8%	52,4%	47,5%	37,4%	41,5%	39,6%	34,2%	31,8%	40,9%
Formosa	50,5%	54,2%	41,3%	39,5%	36,7%	42,1%	31,8%	31,7%	30,2%
Misiones	50,7%	50,3%	45,5%	43,7%	38,8%	38,4%	35,2%	34,0%	33,5%
Salta	52,1%	52,8%	49,8%	42,2%	43,9%	43,7%	44,9%	44,0%	44,4%
Jujuy	52,6%	55,4%	49,1%	46,7%	40,1%	37,0%	31,2%	33,2%	34,5%
Tucumán	54,5%	57,2%	48,6%	44,1%	40,4%	45,5%	45,1%	42,7%	48,9%
Sant Est	51,0%	49,6%	50,8%	47,5%	46,2%	45,4%	42,5%	44,2%	44,9%
Catamarca	46,7%	50,5%	42,8%	39,1%	32,4%	37,1%	32,0%	33,0%	34,8%
La Rioja	47,0%	50,8%	44,5%	43,1%	41,5%	39,1%	31,4%	34,3%	35,5%
San Juan	44,9%	48,4%	43,7%	41,0%	38,4%	37,2%	41,3%	40,2%	38,7%
San Luis	48,0%	55,6%	50,1%	42,3%	38,7%	33,5%	29,3%	33,4%	41,6%
Mendoza	44,7%	43,4%	40,8%	36,6%	33,0%	24,2%	35,0%	37,2%	36,8%
Río Negro	43,1%	s/d	38,4%	28,7%	30,6%	24,4%	24,1%	20,9%	26,0%
Neuquén	35,0%	35,3%	28,5%	23,3%	22,4%	18,7%	22,7%	21,3%	18,6%
Chubut	29,2%	29,4%	24,3%	22,6%	22,8%	21,5%	19,9%	21,6%	22,0%
Santa Cruz	18,9%	18,6%	15,2%	15,9%	16,8%	13,6%	14,8%	14,2%	19,6%
Tierra del Fuego	32,2%	22,1%	19,6%	14,1%	13,1%	11,0%	7,5%	9,2%	10,1%
Total Provincias	45,1%	46,6%	40,6%	36,2%	34,3%	33,7%	32,7%	33,9%	35,0%

Elaboración propia, base Elaboración propia, base Min. Hacienda - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) – EPH

La provincia de Corrientes históricamente ha tenido elevados niveles de informalidad laboral, aún más si la comparamos con la tasa de las restantes provincias y con la tasa nacional.

¹²⁰ A las provincias con un solo aglomerado se le imputa el valor del aglomerado. A las provincias con más de un solo aglomerado se toma un promedio de los mismos.

En 2003, la informalidad fue del 58%, la más alta de Argentina. En el 2007, año de la reforma, alcanzó un 45% hasta alcanzar el 37% en 2015, el 36% en 2017, para aumentar al 41,4% en 2019. Sigue un comportamiento similar que el nivel nacional.



Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC.

Es preciso tener en cuenta que, estamos frente a una situación de alta pobreza, alta informalidad y bajo nivel de desocupación, relaciones que dejan la puerta abierta para futuros análisis, y que trascienden el objeto de estudios del presente trabajo. A este análisis podemos sumar los datos de salario promedio.

Cuadro 14. Salarios promedio en U\$S por provincia.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2018
Buenos Aires	829,5	339,4	469,1	644,2	838,8	1.270,8	1.569,2	1.595,5	1.542,7	1.051,8
CABA	1.221,0	474,9	600,1	795,3	1.029,4	1.507,7	1.852,6	1.898,9	1.848,5	1.264,4
Córdoba	721,8	289,5	403,3	562,0	730,8	1.115,6	1.402,7	1.435,9	1.398,1	944,1
La Pampa	598,8	256,8	363,8	508,3	697,5	1.080,1	1.366,8	1.413,3	1.378,3	963,2
Entre Ríos	601,5	252,1	353,4	495,4	647,5	995,9	1.248,7	1.277,9	1.242,5	830,8
Santa Fé	702,4	290,8	416,0	598,0	776,4	1.192,6	1.475,9	1.509,1	1.466,2	991,8
Corrientes	583,1	249,0	344,7	482,6	631,1	941,6	1.206,8	1.204,0	1.156,4	777,7
Chaco	532,7	229,7	336,8	461,5	591,2	966,4	1.204,2	1.210,9	1.189,3	799,6
Formosa	534,4	234,4	331,8	472,1	620,7	940,8	1.198,0	1.239,6	1.242,8	857,9
Misiones	552,7	233,7	337,4	480,3	598,1	909,9	1.139,0	1.137,5	1.094,2	747,6
Salta	610,4	251,8	355,4	501,9	652,7	964,7	1.200,6	1.224,3	1.199,0	813,6
Jujuy	558,9	228,2	357,7	523,3	670,8	1.042,3	1.296,5	1.316,4	1.249,6	823,0
Sgo del Estero	545,7	222,2	313,2	446,0	578,5	887,3	1.109,9	1.110,8	1.065,3	702,4
Tucumán	634,5	256,0	352,8	468,6	582,4	924,1	1.169,5	1.176,7	1.136,6	792,7
San Juan	574,7	245,2	392,7	535,0	673,9	1.075,0	1.534,5	1.320,1	1.294,0	854,8
Catamarca	670,4	304,4	407,3	554,8	709,9	1.062,6	1.358,2	1.376,6	1.292,5	809,6
San Luis	725,4	306,4	442,1	611,6	789,1	1.202,5	1.499,4	1.457,6	1.458,9	994,2
La Rioja	650,6	273,9	380,6	515,7	651,0	958,3	1.231,6	1.215,2	1.149,0	825,8
Mendoza	657,9	271,5	385,2	547,7	714,7	1.071,9	1.329,8	1.330,6	1.264,7	848,6
Neuquén	1.050,9	478,6	654,9	975,9	1.313,1	2.056,6	2.553,6	2.773,6	2.382,8	1.696,0
Río Negro	677,8	290,9	418,5	607,1	795,7	1.217,3	1.541,2	1.602,3	1.502,8	1.034,1
Santa Cruz	1.136,0	516,6	708,9	1.130,8	1.615,2	2.491,9	3.052,1	3.197,1	2.866,0	2.010,4
Chubut	1.036,9	459,7	643,4	1.003,9	1.394,5	2.215,6	2.593,9	2.695,2	2.439,6	1.719,0
Tierra del Fuego	1.091,7	461,9	687,2	1.000,7	1.358,0	2.247,0	2.766,6	2.844,3	2.558,4	1.666,3
País	875,8	353,6	478,7	661,8	860,4	1.295,5	1.603,3	1.631,0	1.568,0	1.067,5

Elaboración propia, base Elaboración propia, base Min. Hacienda - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Como observamos en el cuadro 14, el salario en dólares siempre ha estado entre los más bajos del país, lo que marca claramente el bajo nivel de productividad de la economía de la provincia. El 2018 ha encontrado a Corrientes entre las tres provincias con menor salario promedio en dólares en el país.

Entonces, los altos niveles de pobreza se deben a los bajos niveles de ingreso promedio de las familias correntinas, esto a su vez puede explicar la alta informalidad y esto posiblemente explique que los bajos niveles de desocupación¹²¹.

Lo cierto es que la informalidad tampoco presenta evidencias, de que, por implementación de políticas públicas consensuadas posterior a la reforma constitucional, esta haya disminuido.

3.9. Infraestructura para la competitividad.

Cabe recordar que, en la búsqueda del desarrollo sustentable, en la etapa pos-reforma y en el marco de lo establecido por el PEP2021, se consensuaron objetivos estratégicos referidos: territorio integrado y Calidad social y economía para el desarrollo.

Dados estos objetivos y atendiendo a la necesaria generación de competitividad en el marco de la determinación de los núcleos endógenos de dinamización productiva, es que es preciso evaluar los avances en materia de obras que permitan generar este proceso de competitividad en materia de infraestructura.

Para ello hemos elegido tres variables en el marco de los objetivos y de las dimensiones analizadas en el presente trabajo: Energía, infraestructura vial, portuaria y ferroviaria.

En el marco del PEP2021, una las políticas públicas identificadas para alcanzar el objetivo de integración territorial es el la infraestructura vial, ferroviaria y portuaria.

La evaluación que debe hacerse a 11 años de la reforma constitucional y seis años de la implantación de la agenda de políticas públicas, como políticas de estado, es que en estas áreas

¹²¹ La demostración de esta correlación excede los objetivos de este trabajo, por lo que no profundizamos aquí estas relaciones, y que podría motivar un futuro trabajo de investigación.

no se han tenido resultados positivos. Los planes de autovía se realizan en dos tramos de rutas nacionales: por un lado, la autovía que une Mocoretá, al sur este de Corrientes (límite con Entre Ríos) hasta la localidad de Paso de los Libres, unos 165 km de distancia, sobre ruta Nac. 14.

En esta etapa se unió la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con Uruguayana – Brasil.

La otra obra de trascendencia para la Ciudad de Corrientes y su región de influencia es una autovía que recorre unos 8 km en la circunvalación de la Ciudad de Corrientes sobre la ruta nacional N° 12.

Las dos obras se realizan con fondos ejecutados desde la Dirección Nacional de Vialidad Nacional. Estas obras benefician al tráfico internacional y en el caso del sur correntino a la producción maderera y cítrica y en la ciudad a sus habitantes por extenderse esta al oeste.

La red ferroviaria no fue reactivada en el periodo que va desde la reforma, lo que define la falta de políticas efectivas en este sentido más allá de los objetivos planteados.

Se considera en el PEP 2021 la posibilidad de establecer un ramal desde la Ciudad de Monte Caseros, sobre la Costa del Río Uruguay, hasta la ciudad Capital de Corrientes, como también la construcción de un nuevo ramal ferroviario entre Virasoro e Ituzaingó. Ninguna de estas obras está prevista ni en los presupuestos Nacionales ni Provinciales desde el año 2013¹²².

En el PEP2021 también se especifica la necesidad de avanzar con obras de puentes en términos de integración Nacional e Internacional aprovechando la ubicación geopolítica y estratégica de la Provincia, entre los que deben mencionarse: Segundo puente Chaco - Corrientes, Puente Lavalle – Avellaneda, el Puente Monte Caseros – Bella Unión.

Ninguno fue previsto en los presupuestos nacionales desde 2013 en adelante.

Por otro lado, también el PEP 2021 establece obras portuarias a ser construidas, las cuales deberían facilitar y hacer más económico y accesible el sistema logístico de la provincia: un

¹²² Los presupuestos provinciales están publicados en la página de la Contaduría General de la Provincia de Corrientes, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas del gobierno de la Provincia de Corrientes. Información disponible en: <http://www.cgpcorrientes.gov.ar/listas.php?r=3&s=2>

puerto maderero y de granos en Ituzaingó con el objeto de canalizar la salida de producción forestal dada la ubicación cercana al mayor núcleo productivo forestal.

Un puerto maderero y de cargas generales en Ita Ibaté con destino a evacuar la producción maderera y arroceras del centro norte de la Provincia atendiendo a la existencia de un gran Polo arroceras en el centro provincial.

Y por último el puerto de Lavalle, sobre la costa del río Paraná al sur este de la provincia, con destino a evacuar la producción arroceras y forestal del centro sur de la Provincia.

Ninguno de estos puertos llegó a concretarse, aun cuando el puerto de Itá Ibaté tiene un valor presupuestado en el Presupuesto Nacional del año 2018, mediante el mecanismo de Inversión Público Privada.

En relación a la inversión en energía, la política energética prevista en el PEP2021 está dividida en tres partes: generación, transporte y distribución.

En relación a la generación, y vinculados a los objetivos establecidos por los consensos básicos, se vienen alcanzando algunas metas¹²³ vinculadas con los marcos normativos y el sistema de generación de energía no convencional y renovable.

- a. El Artículo 124 último párrafo de la Constitución Nacional, establece que “Corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Así, se intenta mediante un marco normativo adecuado influir en la posibilidad de que los recursos vinculados con Yacyretá sean considerados recursos provinciales de tal modo de compartir los beneficios de la generación eléctrica al considerar el dominio primario sobre el recurso agua, independientemente que exista un sistema de pagos de regalías por la explotación para la generación eléctrica en el territorio provincial¹²⁴.

¹²³ Ver Anexo VI. Documento del Pacto Correntino de Crecimiento Económico y Desarrollo Social. Diciembre de 2013.

¹²⁴ Ver el artículo 58 de la Constitución reformada, en el que se establece el dominio sobre los recursos naturales en relación con el artículo 124 de la Constitución Nacional.

- b. **El traspaso de Jurisdicción de TRASNEA.** Trasnea es la transportadora de energía a la región NEA de la Argentina. Uno de los ejes actuales de la política energética en la Provincia es que la nación transfiera el derecho de transporte a la DPEC¹²⁵ argumentando reiterados inconvenientes técnicos y falta de inversión por parte de la transportadora actual.
- c. **Inserción en Plan Nacional para la generación de energías renovables.** En la convocatoria del Programa Renovar 2 se presentaron cinco ofertas para la generación de 65 MW (megavatios) a partir de biomasa generada por la existencia de la superficie implantada en Corrientes representan el 35 % de la oferta nacional de madera con posibilidad de alimentar la producción de energía con material de descarte. Existen dos proyectos en marcha: uno en la localidad de Santa Rosa y el otro en la Localidad de Virasoro. Ambos tienen como objeto la provisión de energía a estas localidades más a los parques foresto industriales radicados allí.
- d. En relación al transporte de energía, en los objetivos del PEP2021, está vinculada a la provisión de Gas Natural. Desde 2013 se avanzó en la extensión del Gasoducto del Mercosur hasta las localidades de Mocoretá, Monte Caseros, Curuzú Cuatiá y Mercedes, es decir la zona centro sur de la provincia.
- e. Otra meta es el fortalecimiento del sistema de transporte mediante el sistema eléctrico provincial de 132 KV, cuyo objeto es cubrir el mallado en la zona norte de la provincia con la instalación de 22 estaciones transformadoras como meta y tres anillos eléctricos en la provincia. También está en ejecución desde el 2015 el sistema de transporte en redes de alta tensión 500 KV para lograr un transformador permanente en la Localidad de Paso de la Patria y otro en la región Ibera.

¹²⁵ Dirección Provincial de Energía de la Provincia de Corrientes. Ver trabajo final del seminario “Energía, Recursos Naturales y Medio Ambiente” de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo (FLACSO Argentina). Laprovitta, Ataliva (2018). Trabajo Final Integrador”. Con la dirección del Profesor Mg. Juan José Carabajales

Como podemos observar en materia de infraestructura, poco se ha avanzado en relación a los objetivos y metas establecidas en el proceso de Planificación Participativa, siendo en materia energética donde mejor se pueden observar resultados positivos, no solo en inversiones nacionales, a través de gasoducto, o redes de distribución energética sino también en la generación de energía renovable a partir de la industria y los desechos forestales.

Cabe mencionar que, al momento de formular esta tesis, se promulga en Corrientes la Ley de creación de la Empresa Corrientes Telecomunicaciones SAPEM (Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria)¹²⁶. La empresa tiene por objeto la prestación de servicios de telecomunicaciones, radiodifusión comunicación audiovisual y todo lo referente a tecnologías de la información, así como la investigación y desarrollo sobre nuevas tecnologías aplicadas, construcción de infraestructura de telecomunicaciones, tendido de redes de fibra óptica y otras modalidades. También la conectividad, telefonía, enlace satelital, arquitectura tecnológica para pequeños, medianos y grandes proveedores de servicios, con capacidad suficiente para contratar a nivel nacional internacional.

4. De variables e interpretaciones

Si bien las interpretaciones y las contrastaciones con los objetivos de este trabajo se darán en las conclusiones, debemos adelantar que, el impacto de la reforma constitucional en la búsqueda sobre el desarrollo territorial y la competitividad auténtica desde una perspectiva sistémica, a partir de los indicadores y sus variables que permitan atender a estos impactos desde una perspectiva meso, y a once años de la reforma y seis años del concluida la Planificación Estratégica participativa, y presentado su correspondiente documento, no ha dado muestras de impactos positivos aún.

¹²⁶ Ley de la Provincia de Corrientes N° 6466.

Podemos inferir que el comportamiento de las variables ha seguido una trayectoria similar a la que han tenido las provincias argentinas y el país en su conjunto. Corrientes, aun con este proceso no ha podido desmarcarse positivamente en términos de poder alcanzar mayores grados de competitividad sistémica de manera endógena.

No por ello, el camino emprendido en periodo pos reforma está inconcluso, sobre todo la que tienen que ver con los mecanismos de seguimiento de las políticas y la continuidad en la búsqueda de alcanzar los objetivos planteados.

Algunas acciones surgen como positivas: hasta aquí mencionaremos, el proceso de consenso, la construcción de la agenda común de políticas públicas y de estado, y algunas inversiones que se vienen haciendo, a fin de paliar la desventaja competitiva que los indicadores analizados han mostrado desde principios de los 2000.

En el próximo capítulo abordaremos el enfoque de capacidades donde seguiremos analizando no solo los impactos, también abordaremos el proceso de planificación desde la perspectiva de los actores participantes.

CAPITULO CINCO

CAPACIDADES PARA FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

1. Presentación

Habiendo analizado las variables de la competitividad sistémica, basada en dimensiones como la productiva, la evolución de infraestructura, la capacidad de las personas; y las variables de desarrollo meso territorial, a partir de variables sociales y económicas, en el presente capítulo se introduce el enfoque de capacidades estatales a los fines de analizar la potencialidad del estado para el fomento de la competitividad territorial autentica en la Provincia de Corrientes. Recordamos, que hemos elegido a la provincia de Corrientes por la debilidad de su competitividad medida a partir de diversos estudios.

Se ha hecho mención por ejemplo a los estudios publicados por la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Córdoba desde 2008 al 2016 que da cuenta de la ubicación comparativa en términos de competitividad sistémica de la provincia de Corrientes en relación a las restantes provincias. Pero también hemos visto en el capítulo precedente los magros indicadores sociales y económicos que presenta la provincia, y que al mismo tiempo siempre siguen la evolución de los indicadores nacionales¹²⁷.

Un modelo de desarrollo requiere una estructura estatal con determinadas capacidades que lo acompañe y lo fomente, ya que a través de esta estructura es desde donde se fortalecerá y perdurará con resultados en función de los objetivos perseguidos¹²⁸.

La competitividad representa un objetivo central de toda política económica y aunque sean muchas las teorías desarrolladas acerca de su definición, los caminos para adquirirla y su forma

¹²⁷ Más adelante se esgrimen las conclusiones y la explicación de los valores y las dimensiones analizadas.

¹²⁸ Este principio se incorpora en el inciso primero de la disposición transitoria primera de la Constitución reformada.

de medirla, podemos conceptualizarla como la *capacidad de una determinada región* de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida dependiendo del contexto macro, meso, meta y microeconómico.

2. El enfoque de las capacidades

Siguiendo a Aguilar Villanueva (2012), la cuestión del gobernar en el siglo XXI pasa por la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, influidas por elementos endógenos y exógenos de las propias estructuras estatales.

Los cambios dentro y fuera del gobierno han generado que los poderes públicos hayan disminuido su poder de conducción social y han dejado de tener el control de la dinámica económica y civil de la sociedad volviéndose insuficientes para gobernar,

Para poder gobernar se ven obligados a establecer un nuevo tipo de relación con los demás estados, con los organismos internacionales, con organizaciones económicas, sociales e intelectuales en el territorio y con otros países, y a transformar la forma de gobernar vertical y protagónica a una más horizontal, asociada, enmarcada en el concepto de gobernanza.

La capacidad estatal se vincula a tres dimensiones: técnica, política e institucional, y la pérdida de estas capacidades por las causas enunciadas, ha generado la necesidad de pasar del concepto de gobernabilidad¹²⁹ a la de Gobernanza (Aguilar Villanueva, 2012), basado en la participación de actores no estatales en las decisiones públicas y la presencia de un estado activador de capacidades sectoriales.

Con bajos índices de competitividad y débiles indicadores de desarrollo se producen barreras para superar la pobreza estructural y por ingresos, potenciando inequidad y desigualdad

¹²⁹ Basada en la planificación vinculante, el alineamiento político del capital y trabajo y gasto público orientado a dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

estructural. Frente a esto, cabe plantearnos acerca del rol de las capacidades de gobierno a fin de revertir situaciones adversas que sustentan un círculo de subdesarrollo (Sunkel, 1968).

Las instituciones de carácter público juegan un rol fundamental dentro de la estructura económica para superar esas barreras. El gobierno puede adoptar un rol muy activo en la regulación de las transacciones bajo su jurisdicción, en pos de un funcionamiento eficiente de los mercados tanto internos como externos, y, en la medida en que esto suceda, el sector estatal puede generar un marco de gobernanza que la genere y garantice.

La gobernanza puede colaborar con el gobierno del estado, en tanto esta genera la direccionalidad de la política pública en la búsqueda de una competitividad auténtica, ayudando a articular tres dimensiones (Matus, 1987):

- a) Proyecto de gobierno: consistente en la propuesta de objetivos y medios,
- b) Capacidad de gobierno: que implica la "experticia" para conducir, y,
- c) Gobernabilidad del sistema: que depende del grado de dificultad de la propuesta de objetivos y medios para alcanzarlos.

En esta dirección, Matus plantea: *“La discusión sobre el proyecto de gobierno versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno. La Gobernabilidad del Sistema está vinculada al peso de las variables que controla y este depende del proyecto de gobierno y de la capacidad del gobernante. Mientras más variables decisivas controla un actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema”*.

No debemos olvidar que estas variables son interdependientes entre sí, dado el enfoque de sistemas que domina nuestro análisis.

En el caso de la reforma constitucional, el constituyente de año 2007 establece como prioridad constitucional el crecimiento económico y el desarrollo social de una región postergada y de baja competitividad sistémica y auténtica¹³⁰, pero al mismo tiempo, se establecen una determinada serie de metas e indicadores a fin de garantizar desde la Constitución determinado nivel de gobernabilidad en el sentido definido por Matus, es decir, mantener bajo control una mayor cantidad de variables de peso, estableciéndose un procedimiento institucional para llevar adelante este proceso, cuyo primer paso es la creación de un sistema provincial de planificación. Se buscaba con ello un proyecto de gobierno de largo plazo, respaldado por la gobernabilidad que a su vez va a encontrarse en un sistema de gobernanza que se pone en práctica a partir del mismo momento del acuerdo político de introducir estos objetivos en la constitución provincial y de poner en marcha el proceso de Planificación Estratégica Participativa con el horizonte 2021 (Braillard Pocard, Romero, Slovayen, 2019¹³¹)

Este triángulo de gobierno como lo denominaba Matus (1987) nos permiten identificar los elementos para la evaluación de las capacidades estatales.

A estos se los analiza desde la perspectiva de las capacidades, no solo de gobierno, sino también de las posibilidades de generar gobernanza para garantizar un sistema de gobernabilidad, y encausado en el marco de un proyecto de gobierno definido estratégicamente.

Se aborda el análisis de las capacidades estatales desde la perspectiva meso, desde el marco técnico, administrativo - financiero y político, en el proceso de reforma constitucional con eje en el crecimiento económico y el desarrollo social, el proceso de planificación y los impactos o resultados del mismo.

Podemos definir a la *capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar fines* que le han ido asignando interna o externamente, pudiendo el estado ser más o menos capaz en función de la existencia de dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de

¹³⁰ Ver indicadores sociales y económicos del capítulo precedente.

¹³¹ Entrevistas realizadas en el marco del trabajo de tesis durante 2019.

capital inter-organizacional (Bertranou, 2013). Esta capacidad se refleja en las condiciones para alcanzar resultados específicos y generales.

El desarrollo de las capacidades humanas, las condiciones de equidad y la competitividad territorial, pueden ser el resultado de alcanzar valor público a partir de las capacidades estatales, del propio gobierno y la administración pública (Bonifacio, 2013), entendida esta capacidad como habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con *efectividad, eficiencia y sustentabilidad* (Hilderbrand y Grindle, 1994)¹³².

Siguiendo esta línea, las capacidades tienen varias dimensiones: institucionales, técnicas, administrativas y políticas:

- Las capacidades institucionales deben fijar y garantizar el cumplimiento efectivo de las reglas que rigen las interacciones sociales, políticas y económicas.
- Las capacidades técnicas dan cuenta de la habilidad para el análisis y gestión de políticas públicas.
- Las capacidades administrativas, hacen posible la disponibilidad de competencias para la provisión de bienes y servicios por parte del estado.
- La capacidad política permite procesar las demandas provenientes de la sociedad.

La competitividad sistémica hace referencia a **competitividad territorial** con equidad, que está intrínsecamente ligada a la dinámica de las estructuras productivas y a **las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas, en un marco de restricciones** y sus efectos sobre los resultados de las políticas públicas **con impacto en la competitividad**, y por tanto los ingresos y la pobreza. (Bárcena, 2010).

¹³² Citados por José Bonifacio en (2013). “La reforma del Estado de la Administración Pública”. Una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. En Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio para el estudio de las políticas e instrumentos de gestión pública. Director: Mario Krieger. Buenos Aires. Errepar. P. 128.

Así, es posible definir capacidades desde los niveles meso, meta y micro¹³³, orientadas a la generación de ecosistemas productivos competitivos, que permitan regenerar un territorio provincial de mayor competitividad¹³⁴.

Entre las dimensiones que caracterizan a estos elementos elegimos como variable a la capacidad institucional como estatal que contiene dimensiones técnicas, financiera y administrativa como también política, así mismo, los indicadores seleccionados son la capacidad vinculada a la planificación participativa e implementación de políticas públicas adecuadas a los objetivos constitucionales, la evolución de los recursos financieros de la provincia que dan cuenta no solo de la forma de administrar sino también de las posibilidades reales de incidencia de la acción estatal mediante instrumentos económicos, y el grado de gobernanza por involucramiento de las organizaciones públicas y privadas en el proceso de planificación, implementación y seguimiento de las políticas públicas definidas como políticas de estado.

En el siguiente cuadro se aprecia esta relación entre variables, dimensiones e indicadores.

Cuadro 1. Relación entre variables, dimensiones e indicadores.

VARIABLE	DIMENSION	INDICADORES
Capacidad Institucional	Técnica	Capacidad vinculada a la planificación participativa e implementación e implantación de políticas públicas.
	Financiera/ Administrativa	Recursos propios per cápita Deuda/ingresos Gastos de capital/Gasto total Personal/Ingresos corrientes
	Política: Capacidad de gobernanza	Instituciones públicas y privadas involucradas en procesos de planificación

¹³³ Hacemos hincapié sobre los niveles meso, meta y micro ya que apuntamos a generar las capacidades en los niveles en los que el estado Provincial puede influir con miras a generar mayor competitividad. El nivel macro pasa a ser un dato del contexto, pero no menos importante desde la lógica de sistema. Desde el nivel meso se influye sobre los sectores, desde el nivel micro en cada empresa u organización componente del sector y desde el nivel meta, en la calidad institucional y el marco legal y jurídico en el que se desenvuelve cada sector.

¹³⁴ Estas capacidades las desarrollamos en función de algunas de las necesarias detectadas en los distintos sectores de las cadenas de valor en la provincia de Corrientes.

3. Capacidades técnica.

Se relaciona con la Capacidad de planificación participativa e implantación e implementación de políticas públicas. Se observa en esta dimensión la capacidad para colocar en el texto constitucional objetivos de crecimiento económico y desarrollo social¹³⁵, de encuadrar legalmente¹³⁶ y llevar adelante un proceso de planificación participativa y de implementar e implantar políticas consensuadas a partir de la agenda definida¹³⁷.

Durante el proceso de reforma se presentaron 24 proyectos referidos al Pacto Correntino de Crecimiento¹³⁸, los cuales presentan las bases que más tarde aparecen en el documento final de la Constitución de la Provincia a partir de 2007.

En el proceso de reforma también se introdujeron algunos artículos sobre temáticas que inciden de manera directa e indirecta sobre el proceso de desarrollo y que están incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2030) relacionados con:

- a) Rango Constitucional al Tribunal de Cuentas (artículo 133). Es un avance institucional en materia de compromiso político institucional para generar un proceso de transparencia en la administración de los fondos públicos. En esta dirección, se publica la cuentas de inversión de la provincia desde el año 2004¹³⁹, aun cuando en el artículo 136 se establece que: “En la Cuenta General del Ejercicio, su intervención se limita al examen de ella y al informe de los aspectos legales y contable de la misma a fin de que la legislatura ejerza la facultad que le confiere la Constitución de la Provincia”, tal como lo establece el artículo 118 Inciso 8 de la Constitución provincial, que establece la atribución de la legislatura de aprobar o desechar la cuenta de inversión.

¹³⁵ Ver capítulo referido a la reforma constitucional y el proceso de planificación participativa.

¹³⁶ Anexos IV, V y VI referido al marco normativo, que encuadra el proceso de planificación participativa.

¹³⁷ Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social. PEP 2021. 2013. Anexo VI.

¹³⁸ Tal es el nombre con el que se denominó a la comisión que introdujo la Disposición Transitoria Primera en la Constitución de la Provincia de Corrientes. Documentación provista por el Convencional Constituyente Carlos Gustavo Rubín en la Entrevista realizada en Julio de 2019.

¹³⁹ Ver documentación pertinente en <http://www.cgpcorrientes.gov.ar/mfunciones.php>

- b) La Fiscalía de investigaciones administrativas. El Artículo 134 establece las responsabilidades de esta fiscalía cual es, la de investigar las conductas administrativas de los funcionarios y agentes de la administración pública. Esta fiscalía todavía no se ha puesto en funcionamiento.
- c) Defensoría del Pueblo. Con antecedentes a nivel federal, esta se establecía con dos enfoques: como control social institucionalizado, mediante el cual los ciudadanos pueden constituirse en torno a temas de interés público, incidencia colectiva y participar de su seguimiento, y por otro, como instancia de control de las actividades de las instituciones¹⁴⁰.
- d) La participación Ciudadana, en los artículos 37 y 38 que establecen los mecanismos de iniciativa popular y de consulta popular, en línea a lo que establece la Constitución Nacional en los artículos 39 y 40. Ninguno de estos mecanismos se ha utilizado en la Provincia aún, pero si aparece también en la constitución, en el artículo 48, los derechos de consumidores y usuarios, en relación a la protección de sus intereses económicos, a una información adecuada y veraz y a condiciones de trato equitativo y digno, entre otras. Se establece que los mismos se podrían alcanzar mediante la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de mercados, el control de los monopolios, a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de organizaciones de usuarios y consumidores. Todo esto amparado en el artículo 42 de la Constitución Nacional. En esta dirección, el Poder Judicial a partir del año 2014 inició un proceso de exigencia del cumplimiento de mecanismos de participación como las audiencias públicas (artículo 48 de la Constitución de Corrientes, 3° párrafo)¹⁴¹.
- e) La protección del ambiente, en el marco de los artículos 49 al 57, que busca garantizar la implementación de políticas de estado en materia ambiental en línea a los artículos 41, 42 y

¹⁴⁰ Parte de la exposición de la Constituyente Dra. Verónica Torres de Breard puede verse en Midón, M. (2008) "La Nueva Constitución de Corrientes". M Viera Ediciones. Corrientes. Pag 232

¹⁴¹ Las audiencias públicas para la actualización de las tarifas energéticas y de transporte son el caso de mayor práctica a partir de la reglamentación de estos artículos.

43 de la Constitución Nacional, ampliamente vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS2030), y que persigue no solo la posibilidad de interponer recursos no solo frente a hechos que causen un daño efectivo, si no también apunta a la prevención de ellos, generando un antecedente importante para la preservación de los recursos estratégicos de la Provincia entre los que encontramos a los Esteros de Iberá, el frente Costero a lo largo de la costa sobre el Río Paraná y el Uruguay, y esencialmente el agua¹⁴² (artículo 59), definiendo la constitución como un bien esencial para la vida, lo cual obliga a una reglamentación especial en esta materia, la cual se ha realizado parcialmente, y en algunos casos hasta se podría estar en abierta violación a algunos de estos principios¹⁴³.

- f) El ordenamiento territorial también marco la agenda de la reforma. En el artículo 61 de la Constitución provincial se establece que el Gobierno debe mantener la integridad del territorio, y en esta línea se expidió el consenso en el marco del Concejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social cuando establece sus objetivos. Aquí aparece el rol del municipio como ordenador junto con el gobierno provincial, articulando y ordenando el uso de suelo. En este sentido aparece una experiencia vinculadas a la planificación territorial, pero no directamente relacionada con el PEP 2021. La experiencia es la del Plan Maestro Santa Catalina¹⁴⁴, una superficie de tierra en el ejido de la Ciudad Capital que abarca 2400 has aproximadamente, en la cual se definió usos tales como urbano, ambiental, industrial, de servicios, etc.

¹⁴² Un hecho a tener en cuenta es la aprobación de la ley provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en diciembre de 2017, la cual establece la necesidad de ordenar el tratamiento y disposición final de residuos a nivel regional. Hasta este momento, no ha podido avanzarse en este sentido, mas allá de que las microrregiones están conformadas y se cuentan con los diagnósticos y evaluaciones pertinente.

¹⁴³ El caso más ejemplificador esta dado en el marco de una reciente ordenanza aprobada en la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes que habilita la construcción de edificios de hasta 105 mts de altura sobre el frente costero y en algunos casos sobre la rivera, con posibilidad de desmantelar recursos estratégicos como puerto y vías navegables, sin destino alternativo en el corto plazo, en abierta violación a algunos de estos principios. El Programa que engloba esta ordenanza se denomina a nivel nacional Aguas Brillantes.

¹⁴⁴ Este Plan Maestro se desarrolló en el ámbito de la Municipalidad de Corrientes en los años 2013 y 2014, y se culminó con la aprobación del mismo como ordenanza en diciembre de 2014.

- g) Microrregiones. El artículo 227 establece la posibilidad que tienen los municipios de crear microrregiones a los fines de llevar adelante políticas territoriales interjurisdiccionales. Aun no se han conformado formalmente, aunque durante el proceso del PEP 2021, se llevaron adelante divisiones y encuentros territoriales en virtud de los límites establecidos en la ley que establece la creación de las mismas. Otros antecedentes son: la microrregión del Río Santa Lucía que comprende a los municipios de Goya, Santa Lucía, Lavalle, Gobernador Martínez, Colonia Carolina, Yataytí Calle y Cruz de los Milagros. También existió durante la década de los 90 una experiencia de microrregión Sur comprendiendo a los Departamentos de Curuzú Cuatiá, Monte Caseros, Paso de los Libres y Mocoretá. Pero estas dos últimas experiencias de integración microrregiones, son previas aun cuando la primera aun sostiene algunas actividades.
- h) Autonomía municipal. Definida en el Título tercero, donde se avanza en materia de determinación de órganos de gobierno, potestades, participación ciudadana, relaciones interjurisdiccionales y en materia de recursos. Así mismo, la disposición transitoria decimosexta establece que los municipios deben dictar sus cartas orgánicas, y aquellas que no lo hiciera se regirían por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- i) Coparticipación. La cláusula transitoria decimoséptima establece la necesidad de regular la coparticipación municipal en función de características sociales y económicas. Así la cláusula decimoctava establece un piso de masa coparticipable del 14 %. Al 2019, la masa coparticipable en la Provincia es del 19%, de los cuales 18% representan recursos corrientes de los municipios, y el 1% restante representan recursos de capital, y que deben ser rendidos oportunamente al Ministerio de Hacienda de la Provincia de Corrientes por los municipios beneficiados.

Estos elementos mencionados, más allá de la cláusula del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social, resaltan la claridad político técnica del constituyente

atendiendo a la realidad social, económica, ambiental e institucional buscando consolidar instrumentos a partir de la norma constitucional, como un mecanismo o reglas de juego (North, 1993) que los actores políticos deben atender, y que se anticipa de alguna manera a los resultados del proceso de planificación participativa desde el año 2011.

El proceso de Planificación Estratégica Participativa 2021, descrito en el capítulo respectivo, deja como principal resultado una planificación por resultados (Slovayen, 2019) que, aun con políticas planificadas en marcha, redefine objetivos en función de los ODS2030.

Entre los principales elementos positivos del proceso se destaca (Vasallo, Slovayen, 2019):

- Los consensos alcanzados, dado los objetivos y las políticas como visión general en las seis zonas en las que se dividió el territorio provincial (ver capítulo tres),
- La renovación de la visión de planificación territorial, a partir de la identificación de necesidades, fortalezas y debilidades de cada territorio, que de modo participativo entre distintos sectores, público y privado se determinaron,
- El lineamiento institucional del gobierno que mantuvo firme el discurso de la utilidad del proceso de planificación para la gestión, vinculada a una idea de gobernanza,
- La horizontalidad del proceso de planificación donde participaron numerosas organizaciones en un proceso de gobernanza y que permitirán generar gobernabilidad a partir de las capacidades políticas necesarias para coordinarlas.

Entre las debilidades del proceso de planificación, encontramos (Vasallo, Slovayen 2019):

- Incredulidad en el proceso por parte de actores claves, muchos de los cuales empezaron a tener mayor confianza a medida que los talleres generaban expectativas,
- El mensaje político generaba resistencia en algunos sectores, ya que se consideraba que desde el este proceso se buscaba solo validar una acción de gobierno, vinculada a un sector político,

- Faltaron actores claves como la participación de la municipalidad de Corrientes, teniendo en cuenta que es el municipio más grande de la provincia, qué a diferencia de las restantes cinco zonas, los intendentes participaban directamente o a través de algún representante.
- La falta de un punto de partida a partir de indicadores de base, puede genera una debilidad del proceso, sobre todo por la evaluación que se puede hacer a nivel meso, y como espacio de seguimiento de la construcción de agenda e implementación de políticas públicas¹⁴⁵.

Otro aspecto a considerar es la demora en encontrar equilibrio entre las lógicas políticas y técnicas, teniendo en cuenta la necesaria vinculación entre ambas. Sobre todo, porque los procesos de planificación tienen un enfoque técnico pero la dirección de las políticas públicas está determinada por una visión de carácter político (Slovayen, 2019).

El PEP 2021, recibió en 2015, un reconocimiento por parte del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del VIII Seminario de la Red de Gobiernos Sub-nacionales organizado por la Comunidad de Profesionales de América Latina y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo¹⁴⁶.

Se pueden destacar resultados técnicos y aplicación de políticas a partir de la planificación estratégica en sectores definidos como vitales o estratégicos en la provincia de Corrientes, a partir de los diagnósticos llevados adelante ya desde los momentos previos a la reforma de la constitución provincial y posteriormente con el proceso de planificación participativa.

¹⁴⁵ Datos obtenidos de las entrevistas al Ing. Carlos Vasallo, Pedro Brillard Pocard y Sebastián Slovayen (2019).

¹⁴⁶ Ver nota periodística: Diario el Litoral de Corrientes. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2015-12-7-9-5-0-plan-estrategico-de-provincia-finalista-en-un-concurso-del-banco-interamericano-de-desarrollo/amp>

Estos son: el Plan Estratégico Foresto Industrial de la Provincia¹⁴⁷, el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Iberá¹⁴⁸, El Plan Estratégico de Arroz¹⁴⁹, el Programa de fortalecimiento de la cuenca citrícola y el Programa de Parques Industriales, entre otros¹⁵⁰.

4. Capacidades administrativas financieras

Los indicadores financieros pueden mostrar la eficiencia en la administración y nos permite observar un perfil de gestión de los recursos en virtud de la jurisdicción a la cual se destinan estos. Refiere a un conjunto de indicadores económico financieros relacionados a la gestión presupuestaria del estado provincial.

Se presentan una serie de indicadores de la evolución de los principales valores del presupuesto y su ejecución desde el año 2006, hasta el 2018. El primer dato que se aborda es el de los componentes y evolución de los ingresos corrientes¹⁵¹.

Cuadro 2. Ingresos Corrientes y sus componentes.

	2006		2007		2010		2013		2015		2017		2018	
	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%	Valores en mill \$	%
Ingresos Ctes	1.734,8	76	2.273,8	74	4.231,3	67	10.084,8	81	19.548,6	83,3	34.921,9	79	45.113,5	76,84
Copa federal	1.144,4	66	1.484,8	65	2.528,7	59	5.595,8	55	9.674,7	49,4	17.820,3	51	29.816,4	66,09
Leyes especiales	346	20	446	19	1.098,4	25	2.744,9	27	6.115,3	31,2	9.419,1	26	6.208,4	13,76
Transferer	581	0,03	3.739	0,16	5.046,7	0,12	296	2,9	706	3,62	1.496,6	4	923,3	2,05
Ing. Tribut. y no tributario	242	13	338	14	598,8	14	1.447,8	14	3.051,7	15,6	6.165,9	17	7.903,4	17,52

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes¹⁵².

¹⁴⁷ Plan Foresto Industria de Corrientes. Disponible en: https://recursosforestales.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/832/original/Plan_Forestoindustrial_de_Corrientes.pdf?1413392814

¹⁴⁸ Provincia de Corrientes (2017). “Plan de Ordenamiento Territorial del Iberá” Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_ordenamiento_territorial_esteros_del_ibera.pdf. Incluye una breve reseña de la planificación de los departamentos que bordean a la microrregión de esteros.

¹⁴⁹ Plan estratégico del Arroz. Disponible en: <http://www.acpaarrozcorrientes.org.ar/Jornadas-2010/06.pdf>

¹⁵⁰ Gobierno de Corrientes, Ministerio de la Producción (2018). “Memoria de Programas, Proyectos y Acciones”.

¹⁵¹ Los ingresos corrientes están formados por todos aquellos ingresos percibidos regularmente en un periodo y que pueden obedecer a orígenes diversos como tributos, transferencias, fondos coparticipables, etc. Se destinan a atender gastos Corrientes y de capital. Ver Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley N° 24.156

¹⁵² Información disponible en <http://www.cgpcorrientes.gov.ar/listas.php?pagina=1&r=3&s=1&t=>

Los porcentajes representan: a) los ingresos corrientes percibidos en relación de lo presupuestado a principio del mismo año; b) Los porcentajes de cada componente de los ingresos corrientes expresados en valores nominales y en porcentaje en relación a los ingresos corrientes.

Como vemos en el cuadro los ingresos corrientes se mantienen en el orden del 76% con años en los que este porcentaje fue mayor y en otros levemente menor. Aquí observamos la gran influencia de los fondos coparticipables y de transferencias del gobierno central a la Provincia en el orden del 82% en toda la serie, mientras que los recursos tributarios y no tributarios recaudados representan la diferencia.

Se ha generado una leve modificación de 3,5 puntos porcentuales desde el 2006 hasta el 2018, en la participación de los ingresos tributarios del estado provincial para atender necesidades propias de sus ejercicios, lo cual puede estar basado en una eficiencia recaudatoria y en la participación de actores económico con capacidad recaudatoria, pudiendo representar un aspecto positivo en términos de su participación en el presupuesto total. Se mantiene gran dependencia de recursos coparticipables y trasferencias especiales.

Observamos en el siguiente cuadro la participación de las remuneraciones en el total de los ingresos corrientes¹⁵³.

Cuadro 3. Participación de remuneraciones en el total de ingresos corrientes.

	2006		2007		2010		2013		2015		2017		2018	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Gastos Ctes	1.509		2.013		3.848		9.842		17.146		32.947		44.034	
Remunera*	929	61	1.253	62	2.549	66	6.581	66	11.307	66	21.168	64,2 5	27.111	61
		53		55		60		65		57		60		60

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes¹⁵⁴.

*Porcentaje de las remuneraciones en relación a los ingresos corrientes. El anterior porcentaje marca la relación de remuneraciones con los gastos corrientes.

Los Valores en \$ están expresados en miles de millones.

¹⁵³ Gastos Corrientes son los destinados a bienes y servicios con o sin contraprestación al estado y que los mismos se agotan en el primer uso. Forman parte de los gastos corrientes las remuneraciones y becas mas subsidios específicos.

¹⁵⁴ Información disponible en <http://www.cgpcorrientes.gov.ar/listas.php?pagina=1&r=3&s=1&t=>

En el año 2006 las remuneraciones representaban un 61,57% de los ingresos corrientes totales y un 53,5% de los gastos totales corrientes. La primera relación creció hasta el año 2017 hasta un 64% y en 2018 se observa un regreso nuevamente al 61%

La segunda relación muestra que las remuneraciones del sector público total han ganado participación en el total de ingresos corrientes, pasando del 53% en el 2006 al 60% en el 2018. Esto marca uno de los principales destinos de los ingresos de la provincia determinante de su capacidad pública para la generación de competitividad en términos de limitaciones presupuestaria, aun cuando, el artículo 162 inciso 15 de la Constitución reformada establece: *“...El presupuesto no podrá destinar más del setenta por ciento (70%) del total de los recursos ordinarios (corrientes) para el pago de sueldos”*.

En este sentido, el artículo 18 de la misma constitución establece que: *“La administración pública provincial está regida por los principios de legalidad, eficacia, austeridad, congruencia normativa, desconcentración operativa, capacidad, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas y actos...”*.

En este caso podemos asociar a la eficacia, la legalidad, congruencia normativa y la austeridad con la no transgresión del artículo 162, en el sentido de no pasar el límite del 70% en materia salarial sobre ingresos corrientes. Ahora, la desconcentración operativa, la capacidad y equidad no puede ser evaluadas desde esta perspectiva, lo que implica que se requieren otros elementos para evaluarlas.

Cuadro 4. Participación de la Inversión real directa del sector público central en el ingreso de capital

	2006		2010		2015		2017		2018	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%
Ingresos de capital	120.200.745		637.086.420		802.627.575		1.152.727.326		2.960.280.400	
Trans.de capital	103.619.196	86(1)	541.714.516	85(1)	754.652.223	94,0(1)	1.076.273.387	93,4(1)	2.798.863.402	94,5(1)
Rec Propios	376.888	0,3(2)	1.241.749	0,2(2)	45.148.657	5,6(2)	18.730.243	1,6(2)	2.243.355	0,1(2)
Gasto de capital	233.538.501		434.781.800		1.920.303.867		5.059.323.492		6.621.487.617	
Inv. Real directa	180.596.583	77(3)	276.382.212	63(3)	1.101.797.010	57,4(3)	3.274.544.688	64,7(3)	4.197.983.195	63,4(3)
		150(4)		43(4)		137,3		284,1(4)		141,8(4)

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes. (1) Representa el porcentaje de participación de los ingresos por transferencias en el total de ingresos de capital. (2) Indica el porcentaje de los recursos propios en relación a los ingresos de capital. (3) Representa los porcentajes de participación de la inversión real directa en proporción a los gastos de capital, y (4) representa el porcentaje de inversión real directa en proporción a los ingresos de capital.

En el 2006 las transferencias de capital representaban el 86 % de los ingresos de capital, mientras que los recursos propios representaban el 0,38%. Estos valores se incrementan al 85%, al 87%, al 88%, al 94%, al 93,4% y al 94,5% en los años, 2007, en 2010, 2013, 2015, 2017 y 2018 respectivamente. A partir de 2010 las transferencias de capital aumentan en la participación de ingresos totales de capital teniendo en cuenta que en 2009 se pone en marcha el Fondo Federal Solidario (FFS), siendo Corrientes una Provincia beneficiaria del mismo.

El FFS es aquel que proviene en un 30% de los montos efectivamente recaudados en concepto de derechos de exportación de granos de soja y el 27% de harinas y aceites de soja, que son repartidos entre las provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de ayudarlas financieramente, y con la finalidad de asegurar el financiamiento de obras que contribuyan a mejorar la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos y rurales. Es decir, el FFS está destinado a ser utilizado en bienes de capital. Si observamos los porcentajes de participación de la inversión real directa en proporción a los gastos de capital podemos ver que la misma paso del 77% en 2006, al 63% en 2018, lo que indica que la misma disminuye en términos de la capacidad de inversión del estado.

También observamos que la relación entre el porcentaje de inversión real en proporción a los ingresos de capital total de la provincia, es en general mayor al 100% lo cual marca una alta dependencia de los recursos externos girados como transferencias o endeudamiento a la provincia para financiar la inversión en el territorio.

Esto es particularmente llamativo en 2017, coincidente con el ingreso de la provincia como de la Argentina a un ciclo de endeudamiento del cual Corrientes no es ajena.

Esto marca la gran dependencia de recursos de inversión de la Provincia de Corrientes sin generar en el periodo post reforma las capacidades como para que esta inversión pueda sostenerse con recursos propios.

En este sentido, también podemos observar los resultados primarios y financieros de los ejercicios presupuestario entre 2006 y 2018.

Cuadro 5. Resultados primarios y financiero desde el 2006 en adelante.

Valores expresados en \$	2006	2007	2010	2013	2015	2017	2018
Result prim (antes de int)	172.784.083	214.064.599	615.157.312	- 365.136.507	1.289.418.120	-1.802.927.677	-1.698.851.135
Result financiero	111.724.057	148.384.687	585.372.008	- 370.065.092	1.284.295.956	-1.932.002.224	-2.583.046.332

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes.

Esta información nos permite ver que el resultado primario¹⁵⁵ fue positivo hasta 2010, tuvo margen negativo en 2013 y volvió a ser negativo en 2017 y 2018, coincidente con un aumento de stock de deuda que lo vemos más adelante. También el déficit financiero¹⁵⁶ aumenta sustancialmente en 2016 en adelante lo cual está reflejando un aumento en los pagos de intereses de deuda tomadas, en línea con el ciclo de endeudamiento que asume la República Argentina a partir de 2016.

Cuando aumenta la deuda pública y el pago de intereses en proporción a los gastos totales, genera mayor dependencia al financiamiento externo e indica menor capacidad estatal para hacer frente gastos corrientes y de capital.

Podemos relacionar los déficits primarios y financieros con el presupuesto ejecutado por año y vemos cómo evoluciona este déficit sobre todo en los últimos años, afirmando la idea que aumenta la dependencia financiera del estado provincial sobre todo, para financiar los gastos de capital y los servicios de la deuda.

Cuadro 6. Resultados primarios y financiero en relación al presupuesto ejecutado desde el 2006 en adelante.

Valores expresados en %	2006	2007	2010	2013	2015	2017	2018
Déficit primario/Presup ejec	8,47	8,17	12,28	-3,30	6,65	-4,72	-3,33
Result. Financ/Pres Ejec	5,48	5,66	11,69	-3,34	6,62	-5,06	-5,06

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes

Desde el 2006 al 2015 con excepción del 2013, el resultado financiero fue superavitario en términos presupuestario, más a partir de 2016 esta tendencia se modifica y pasa a ser negativo

¹⁵⁵ Resultado primario es el Ingresos Corrientes y de capital menos Gastos corrientes y de capital.

¹⁵⁶ Resultado financiero es el resultado primario menos el pago de intereses.

mostrando un regreso al ciclo de endeudamiento y caída de capacidad de financiar inversiones y bienes con recursos corrientes y/o propios.

En el cuadro siguiente observamos el stock de deuda, su composición general y el valor de los servicios de deuda, como también la relación entre estos y el presupuesto vigente.

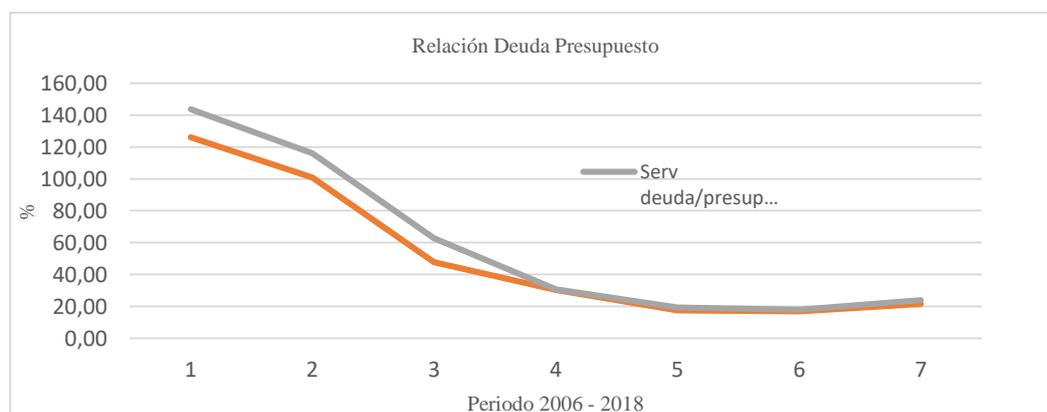
Cuadro 7. Stock de deuda y relación deuda y servicios de deuda con relación al presupuesto vigente.

Valores en \$	2006	2007	2010	2013	2015	2017	2018
Stock deuda	2.572.801.867	2.639.074.922	2.392.231.688	3.356.646.850	3.407.777.742	6.449.681.370	10.966.613.129
Deuda Flotante	155.159.186	168.007.908	368.331.872	1.002.210.665	1.266.670.470	1.720.087.043	2.233.348.357
Deuda Consolidada	2.417.642.681	2.471.067.013	1.959.094.988	2.289.810.289	2.101.483.316	4.718.230.936	8.721.901.381
Otras deudas a LP				64.625.895	39.623.955	11.363.390	11.363.390
Servicio de deuda	358.296.688	398.701.991	755.265.162	53.302.015	341.463.021	381.432.097	1.310.679.101
Capital	297.236.662	333.022.079	715.415.828	48.373.430	336.340.857	252.357.550	426.483.904
Intereses y Gastos	61.060.026	65.679.912	29.785.304	4.928.585	5.122.164	129.074.547	884.195.197
Valores en %	2006	2007	2010	2013	2015	2017	2018
Deuda/Presp vigente	113,76	86,97	38,23	27,18	14,54	14,76	18,68
Stock Deuda/Presp ejec	126,12	100,72	47,76	30,31	17,56	16,90	21,47
Serv deuda/presup ejec	17,56	15,22	15,08	0,48	1,76	1,00	2,57

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes

Los que debemos destacar que la deuda, disminuye drásticamente en 2010 en relación al presupuesto vigente, También a partir de allí se reduce el servicio de deuda en relación a los valores presupuestado vigente para dichos periodos. Esto obedece a que Corrientes, en 2010 se ve beneficiaria con el Programa de Financiamiento Ordenado (PROFORMU) que permite la eliminación del CER (Coeficiente de estabilización de referencia) y una reprogramación de los vencimientos de deuda provincial con organismos nacionales y financieros, a partir de 2010 y con un horizonte hasta 2030.

Gráfico 1. Stock de deuda y relación deuda y servicios de deuda con relación al presupuesto vigente.



En el grafico 1 observamos la evolución descrita como proporción del presupuesto vigente, es decir el que efectivamente se ejecutó durante cada periodo.

Esto permite que exista una disminución sustancial de la participación de los servicios y del stock de deuda en relación a los valores presupuestado, pero también vemos que existe una tendencia positiva en términos de esta participación a partir de 2017, coincidente con el ciclo nacional de endeudamiento, como lo mencionamos anteriormente.

Otro elemento que debemos destacar es la relación de inversión en dos sectores claves. Por un lado, vivienda por el elemento multiplicador de esta actividad sobre el sistema económico, y por otro el energético, identificado como clave para el crecimiento económico y desarrollo social, tanto en la definición del Pacto en la redacción de la Constitución como en el proceso del PEP 2021.

Cuadro 8. Inversión en vivienda y % de presupuesto no ejecutado: vivienda y energía

	Vivienda		Energía	
	Inv. S/Inv. total %	% no ejecutado	Inv. S/Inv. total %	% no ejecutado
2006	42,3	78,1	9,5	3,1
2010	29,6	43,0	17,0	2,8
2015	69,0	27,5	14,3	7,4
2017	34,5	59,9	6,2	17,4
2018	32,9	68,4	4,2	14,4

Elaboración propia sobre base de Cuenta de Inversión 2006 – 2018. Contaduría General de la Provincia de Corrientes

Aquí vemos que, en materia de vivienda, los fondos destinado a estas en el total de la inversión real fueron de un 42% en el 2006, 29,6% en el 2010, de un 69% en 2015, 34% en 2017 y 33% en 2018. Vemos una caída en este rubro de inversión sobre la inversión total. En materia energética, existió una relación muy positiva hasta el 2015 en materia de inversión y su impacto sobre la inversión total, para llegar a 2017 y 2018 que esta relación cae al 6% y al 4,2% respectivamente.

En materia de ejecución presupuestaria en estas dos áreas estratégicas de inversión estatal, observamos una alta sub ejecución presupuestaria que, si bien para el Instituto de Viviendas en el 2006 fue del el 43%, en la actualidad sigue siendo alta, reduciéndose al 32,9% en 2018.

En energía, la sub ejecución era del 3,1% en 2006, y en 2018 esta llega a 14,4% mostrando una tendencia de crecimiento.

Este último elemento es una muestra de la razón de la pobre capacidad en la ejecución de presupuesto en temas tan sensibles y multiplicadores de la actividad económica y el desarrollo social, como lo son la vivienda y la energía.

Estos elementos financieros, observados a partir de las sucesivas ejecuciones presupuestarias de la Administración Central de la Provincia de Corrientes muestran que la capacidad financiera y administrativa que podemos derivar del análisis dan muestra de un esfuerzo prolongado desde 2007 al 2015 para reducir stock de deuda, bajar impacto de intereses sobre presupuesto, mantener una administración financiera equilibrada en torno a la necesidad de generar capacidades estatales, pero esto tuvo una reversión a partir de 2016 en adelante tal como podemos ver en la evolución de los indicadores de déficit primario y financiero como de los valores de inversión total, el stock de deuda y los servicios de deuda en relación al presupuesto.

5. Capacidades políticas

La podemos asociar a la capacidad de gobierno, es decir como aquella que refiere a la conducción y dirección vinculadas a las técnicas, métodos y destrezas para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, en relación a una planificación, como una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno (Matus, 1987). Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Matus planteaba que la capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control. Ver Matus, Carlos (1998) “Adiós Señor Presidente”. Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Universidad Nacional de Lanús. Disponible en: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20\(1\).pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20(1).pdf)

Estas capacidades deben estar vinculadas a la idea de gobernanza, lo cual implica interdependencia entre actores induciendo a la cooperación, colaboración y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo. Los mecanismos de gobierno ya no se basan en el recurso exclusivo de las estructuras estatales (governabilidad) y apelan a la interacción de los actores y redes de organizaciones (Bonifacio, 2013).

Esta forma de ejercer el gobierno e impulsar territorios competitivos, requiere visión estratégica, capacidad de construir consensos y transparencia, como la aplicación idónea de instrumentos de administración pública acorde a necesidades sectoriales, lo cual reviste la necesidad de generar esas capacidades en el responsable de la **coordinación** territorial.

La forma de gobierno que incorpora actores en la toma de decisiones, debe contemplar algunas características: a) *Apertura*, generando una comunicación activa y accesible a fin de inducir a la confianza entre los actores; b) *Participación*, en los distintos procesos de la formulación de las políticas de competitividad, a partir de la confianza generada mediante una comunicación efectiva; c) *Responsabilidad*, definiendo claramente el papel de cada organización o actor territorial; d) *Eficacia*, en torno a alcanzar objetivos, que implica generar procesos de evaluación de impactos de políticas; e) *Liderazgo Político*, clave en la conducción de los procesos y definición de responsabilidades. Esto llevaría a la regeneración de elementos positivos en las otras partes del sistema ya que se refuerza la democracia, mejora la eficacia de los gobiernos, y aumenta el capital social (Triglia, 2003)¹⁵⁸.

En el proceso de reforma constitucional y de Planificación Participativa se observa como un proyecto de gobierno busca ser establecido mediante una planificación estratégica participativa, pasando del concepto de capacidad de gobierno basado en la gobernabilidad, a otro basado en

¹⁵⁸ Triglia, Carlo (2003). "Retorno a las Redes". En Bagnasco, Arnaldo; F. Piselli; A. Pizzorno y C. Triglia (2003) "El Capital Social. Instrucciones de Uso". FCE. 2003. Pág. 7 – 17.

la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2012), como medio de fortalecimiento del liderazgo político sobre la base de la articulación entre actores sociales, productivos, culturales, políticos, etc.

6. Enfoque de planificación en el marco de la gobernabilidad y gobernanza

En los siguientes gráficos podemos observar dos modelos basados, uno en la gobernabilidad (Matus, 1998), el de la izquierda. En el gráfico de la derecha mudamos hacia una visión basada en Aguilar Villanueva (2012) basada en la gobernanza, la planificación estratégica en la búsqueda de un proyecto y la capacidad de gobierno basado en la articulación.



Fuente: Elaboración Propia sobre Matus (1988) y Aguilar Villanueva (2012)

La gráfica sigue manteniendo el enfoque triangular de planificación de Matus, pero con una evolución de conceptos que se observa en los elementos incorporados a la Constitución, y posteriormente, en el proceso de planificación propiamente dicho.

La capacidad política se observa en la mudanza, como la descrita en los cuadros precedente, en el proceso de reforma constitucional y de planificación participativa, pasando a la idea de gobierno en red, y la participación de los distintos actores territoriales en un gran proyecto de

gobierno, definiendo políticas de estado en una agenda común, y en el que el liderazgo político busca generar mayor articulación.

La debilidad observada a partir de distintas entrevistas realizadas es que el PEP2021, se ha debilitado como eje articulador de la política provincial, no teniendo el mismo protagonismo que si la tuvo durante los años 2011 al 2015.

Esto dependiendo mucho del perfil del gestor político a cargo del PEP, en este caso el Vicegobernador de la Provincia, pero también del relaje en el no seguimiento de la política pública originalmente definida en relación al PEP2021.

Existió capacidad política para llevar adelante un proceso de reforma constitucional que introduce una agenda de desarrollo social y crecimiento económico basado en un pacto entre sectores. Esta capacidad no estaba basada en un gobierno o gobernante, estando sustentada en los acuerdos políticos en búsqueda de un proyecto de gobierno sobre la base de la planificación estratégica.

Existió capacidad política al momento de generar un proceso de gobernanza basado en la articulación para la producción de agenda basada en la definición de políticas de estado a partir de la identificación de problemas meso territoriales y sectoriales.

En el proceso pos-planificación, no existe un seguimiento acabado de las políticas implementadas, o por lo menos en el marco de la matriz de planificación, habiendo salido el PEP 2021, del centro de la construcción de la política pública en Corrientes (Vasallo, 2019). De aquí que el gran desafío, y como recomendación de política pública, es retomar los foros participativos, establecer indicadores de base sociales, económicos e institucionales, revisar objetivos antes planteados y logros alcanzados y replantear con una mira de mayor plazo, redefiniendo nuevos compromisos institucionales.

CONCLUSIONES

Este trabajo además de hacer una revisión teórica de los principales conceptos vinculados al desarrollo y de una evolución del mismo, sobre todo desde una perspectiva regional latinoamericana, describe aspectos que llevaron a generar una puja entre modelos y propagación de sus políticas desde el Estado, como también el análisis de la dinámica del estado frente a algunas características de orden interno y externo, que influyen en decisiones locales como en el caso abordado, lo relativo a una reforma Constitucional en la Provincia de Corrientes, Argentina.

En ella, se plasmó una visión de las necesidades a resolver y un acuerdo de objetivos a alcanzar y los medios mínimos necesarios a generar para lograrlo.

¿Podemos pensar en modelos consistentes con la posibilidad de desarrollo sustentable?, ¿Podemos pensar en constituciones que pudieran incorporar como visión compartida de los distintos sectores políticos, sociales y productivos una agenda compartida hacia donde caminar en función de metas establecidas y comunicadas?

La respuesta a estos interrogantes es afirmativa. Este trabajo lo demuestra, en términos de construcción de agenda compartida para alcanzar procesos de crecimiento y desarrollo económico y social, en el marco de una planificación normativa e inspirada en un texto constitucional.

Y en relación a ello, y volviendo a los interrogantes originales: ¿Pueden las instituciones y sus cambios, afectar el desempeño económico de una región o provincia, superando la debilidad en la competitividad sistémica?, ¿Qué vínculos podríamos encontrar entre la competitividad y el desarrollo territorial y los factores institucionales que las pudieran motorizar a la luz a de la experiencia analizada?

Lo que podemos observar es que las instituciones definidas como la determinó la Reforma Constitucional de Corrientes del 2007, pueden conducir el camino de una planificación para alcanzar visiones, objetivos e identificar problemas y políticas e instrumentos que tiendan al desarrollo, siempre que se consideren todos los elementos que intervienen sobre el territorio: económicos, sociales y las propias capacidades estatales, políticas y administrativas.

Aun así, las normas como instituciones, tendrán una gran influencia, pero aparecen como *condición necesaria pero no suficiente para alcanzar procesos de competitividad auténtica*, lo cual puede leerse del trabajo, y sobre todo si tenemos en cuenta los elementos del contexto definido en el capítulo dos, que influyen sobre el crecimiento y desarrollo de un territorio.

En la base de un modelo debe estar la idea de **construcción de un estado con Competitividad Auténtica**, buscando eficiencia, y siguiendo a Fajnzylber (1992), *enmarcada en el aumento de productividad y equidad distributiva*¹⁵⁹, siendo **necesario** incorporar, o seguir incorporando, herramientas que permitan retomar el control de sistema económico inserto en un capitalismo global, altamente dinámico, y que a partir de las enseñanzas del pasado retomó un cauce con una fuerte intervención del estado¹⁶⁰ (crisis de 2008 y 2009 a nivel global).

En el caso analizado, la evolución de los indicadores para interpretar el comportamiento de la competitividad autentica a partir de los desafíos “consensuados” para incorporar a la Provincia de Corrientes en una senda de Crecimiento y Desarrollo Social son dispares.

1. La Constitución como conjunto de normas con supremacía legal en el sistema jurídico de un país o una provincia, es muy eficaz desde la experiencia analizada para proponer

¹⁵⁹ También debe considerarse la sustentabilidad ambiental. Dado que en el presente trabajo se abarca a al desarrollo económico y social, se han tomado indicadores desde estas perspectivas más las capacidades necesarias para guiar desde el estado a este proceso. Por ello, lo ambiental puede y debe ser abordado desde una perspectiva mas amplia.

¹⁶⁰ Dejando de lado en este caso el análisis de riesgo moral y selección adversa sobre la que debieron tomar sus decisiones quienes tenían bajo su responsabilidad corregir estos graves desequilibrios financieros de fines del siglo XX y principio de siglo XXI producto de la gran especulación financiera y una visión de mantener el estado al margen de la regulación. Los aprendizajes son los adquiridos desde principios del s. XX, pero sobre todo a partir de las ideas Keynesianas de intervención estatal para regular los desequilibrios de los mercados de bienes y financieros.

e incorporar la necesidad de un acuerdo programático, que contribuya a la formulación de una agenda de políticas públicas a partir de objetivos que tiendan al desarrollo económico y social.

2. Aun así, esta agenda consensuada a partir de disposiciones constitucionales no asegura el cumplimiento de los objetivos ni a mediano ni largo plazo, de crecimiento económico y desarrollo social.

3. En la experiencia analizada a partir de la reforma constitucional del año 2007 en la Provincia de Corrientes, se observa una eficaz labor en la formulación de los objetivos de crecimiento y desarrollo social, como también en la identificación y priorización participativa de las políticas públicas necesarias para alcanzar esas metas.

4. Es necesario considerar la influencia que habría tenido en el proceso de reforma y de formulación de trabajo del posterior Sistema Provincial de Planificación, la visión del Banco Mundial en cuanto a la determinación de cadenas estratégicas y sus sugerencias acerca del modelo de gestión para la planificación que debía seguir la Provincia. Así también, la importancia dada al rol de la Secretaría de Planificación de la Provincia. Cabe considerar la necesaria relación que existe en la identificación de esas cadenas y la visión de un modelo de acumulación, basado a su vez en una concepción de la división internacional del trabajo, que determina un tipo de relación con el sistema económico regional, nacional e internacional (García Delgado, D. y A. Gradín, 2016).

5. También se observa que algunas de las propuestas que surgieran de dichos consensos sobre la priorización de problemas a resolver y las políticas a implementar, se han llevado adelante con distintos niveles de éxitos, pero que a nivel meso, el balance general ha sido desfavorable en términos de los indicadores sociales y económicos analizados.

6. Podemos afirmar que, dado un contexto macro económico y social, tal como queda demostrado en los capítulos IV y V del presente trabajo, estos son los que en general han influido en las mejoras de los indicadores económicos y sociales a nivel provincial, pero que en

general y en términos relativos, se han mantenido o inclusive se ha empeorado la posición relativa en relación a las restantes provincias argentinas. A estos casos los observamos en los indicadores de pobreza e indigencia, como también en los indicadores de desarrollo humano (IDH) propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). También los observamos en los indicadores económicos tales como PBG, actividades industriales y exportación de bienes y servicios.

7. La evolución de estos indicadores, son positivos hasta el periodo 2012-2015, y partir de allí nuevamente empeoran, lo cual muestra a las claras una correlación positiva con el comportamiento de las mismas variables que en el nivel nacional.

8. De allí que, aunque en el tiempo analizado puedan no observarse tendencias positivas en los indicadores sociales y económicos, es valorable la identificación de problemas y el consenso de una agenda de políticas públicas con objetivos, aunque no cuantificados en el inicio del proceso de acuerdos intersectoriales, en el marco del Sistema Provincial de Planificación ejecutado por el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social.

9. Esto nos conduciría a considerar el peso de factores exógenos sobre el desarrollo del propio territorio provincial, aun cuando pudieran haber florecido determinadas cadenas productivas, y que faltan saldar deudas en termino de fortalecer los núcleos endógenos de dinamización hacia el interior del territorio.

10. Los interrogantes que surgen son: a que puede deberse que, luego de diez años de incido un proceso consensuado de agenda de políticas públicas y en línea, primero con los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y luego en virtud de los Objetivos del Desarrollo Sustentable 2030 (ODS2030), también de la ONU, y algunas de ellas ejecutadas, no se ha podido alcanzar un nivel de desarrollo adecuado en la provincia manteniendo muy bajos los indicadores de competitividad sistémica. Cuáles son los factores que determinan la falta de éxito en las políticas implementadas, es la gran pregunta que debe

seguir motivando próximos trabajos y la creación de un sistema de seguimiento del proceso de planificación e implementación de políticas públicas. O por lo menos revisarlo en términos de la actual existencia del Concejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social.

11. Entender que el análisis intersectorial que se realiza a partir del trabajo del CCEDS, no se parte de datos cuantitativos, y solo lo hace desde una perspectiva cualitativa lo cual limita el establecimiento de metas y objetivos que partan de una línea de base cuantitativa y, por tanto, mediciones posteriores no hablaría ni podrían interpelar acerca de cuáles son los logros efectivos y medidos de la política que se alcanza a implementar.

12. Pero más allá de ello, en el presente trabajo podemos visualizar temporalmente el comportamiento de los indicadores seleccionados desde antes del tiempo de la reforma, y posterior al momento de la reforma constitucional.

13. La provincia de Corrientes es la única que, en su constitución, explícitamente ha incorporado un capítulo especial para la fijación de actividades concretas para alcanzar una agenda consensuada de políticas públicas para lograr crecimiento y desarrollo social.

14. El avance normativo y los consensos alcanzados en el esfuerzo en la etapa de formulación de políticas públicas y sus objetivos, podemos interpretarlos como satisfactorios. Sus resultados relativos de esta innovación constitucional a nivel nacional, todavía no la han destacado en términos de la evolución de las mejoras de la calidad de vida de sus habitantes.

15. El IDH ha mejorado en el periodo analizado, pero esta puede obedecer a la tendencia seguida en términos de la evolución de este indicador a nivel nacional. El IDH de Corrientes ha mejorado en proporciones similares al del total del país. En este sentido el dato desalentador es que Corrientes pasó a ser la Provincia en el Orden 14 en cuanto a los valores de Desarrollo Humano en el año 1996 al ranking número 19 en el año 2006 y 10 años después, en el 2016 al orden 21 en el ranking de provincias, es decir, una caída sustancial en términos comparativos.

16. El Plan Estratégico Participativo en el que se enmarca la formulación de agendas de objetivos y políticas públicas para alcanzar lo establecido en la disposición transitoria de la Constitución reformada en 2007, presenta fortalezas y debilidades. Entre las fortalezas encontramos la participación de distintas organizaciones sociales en las distintas regiones en que el CCEDS dividió la provincia y la identificación de políticas públicas en relación a objetivos consensuados, como también el compromiso político de las autoridades de acompañar ese proceso.

17. La principal debilidad es que el diagnóstico no parte de indicadores de base, necesarios para llevar adelante un seguimiento riguroso tanto de los objetivos de las políticas como de las metas e instrumentos de políticas en términos de dichos diagnósticos, y en este sentido, se dificulta el análisis de los desvíos al momento de la evaluación de impactos y procesos de las políticas identificadas y puestas en marcha.

18. Se ha encontrado también, que este proceso a cargo del CCEDS tiene eficacia al momento de generar procesos participativos de objetivos y políticas, pero no encontramos una continuidad en términos de evaluación en el seguimiento e impactos, o por lo menos estos no se dan a conocer.

19. Recién en el año 2017, mediante la decisión política de establecer la relación entre los Objetivos que surgen del proceso de planificación con los objetivos de desarrollo sustentable (ODS 2030), aparecen los indicadores que regirán esta evaluación, casi dos años después de haberse presentado el documento del Plan Estratégico Participativo.

De tal modo, que, en el proceso de evaluación en el que se hace necesario identificar indicadores desde el inicio del proceso, al no estar ellos, y a los fines de poder analizar impactos, en el presente trabajo, el análisis lo hacemos a partir de indicadores meso territoriales seleccionados, que presenta la provincia a partir de indicadores oficiales económicos y sociales desde donde analizamos la evolución que tiene la Provincia en términos de bienestar y competitividad luego

de 10 años de reforma y puesta en marcha cambios institucionales y políticas públicas para revertir una situación de atraso y subdesarrollo.

20. Habiendo implementado un proceso de Planificación Participativa, identificado e implementado políticas tendientes a solucionar problemas priorizados, es necesario, hacia el futuro, revisar la coordinación entre políticas y programas y la dinámica de evaluación de los mismos.

En el trabajo se ha observado que, dado una perspectiva de desarrollo con inclusión social, y desde el punto de vista del marco teórico definido en el Capítulo Uno, esta puede ser alcanzada a partir de identificar un sendero de crecimiento económico y desarrollo social, el cual puede traducirse en la conceptualización de la Competitividad Auténtica.

Pero como observamos en el Capítulo Dos, para alcanzar este sendero se deben atender a determinados condicionantes internacionales, nacionales y regionales, para lo cual se ha explicado la evolución del componente macro de las políticas públicas nacionales y sus determinantes internacionales.

En este contexto se aborda la reforma constitucional del 2007 y el proceso de implementación de mecanismos de planificación incorporados en la misma, lo cual se ha abordado en el Capítulo Tres.

Posteriormente, en el Capítulo Cuatro, se analizan la evolución de los indicadores económicos y sociales a fin de evaluar la trayectoria de competitividad auténtica que se ha seguido en la Provincia de Corrientes antes y después del proceso de reforma.

Y por último se analiza en el Capítulo Cinco, las capacidades técnicas, administrativas y financieras, y políticas, y la justificación de las mismas, dado una conceptualización definida de la Gobernabilidad y la Gobernanza que requiere un proceso de crecimiento y desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

1. Adelantado, José, José A. Noguera y Xavier Rambla (2000). “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. En “Cambios en el estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España”. Universidad Autónoma de Barcelona. Editorial Icaria. Recuperado de: http://www.academia.edu/download/4079009/j_adelantado.pdf
2. Aguilar Villanueva, Luis (2012). “Las políticas públicas de la nueva gobernanza democrática”. FLACSO. México. Recuperado de: www.youtube.com/watch?v=bDEXkbyTRWI
3. Alburquerque, Francisco; Pablo Costamagna y Carlo Ferraro (2008). “Desarrollo económico local, descentralización y democracia” USAM EDITA de la Universidad Nacional de general San Martín. Bs. As.
4. Banco Mundial (2009). “Plan Estratégico Provincial. Propuesta para la Consolidación del Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes”. Informe Final. Recuperado de: [file:///C:/Users/usuario/Documents/FLACSO/TESIS%20DE%20MAESTRIA/Bibliografia/Propuestas_de_consolidacion - Plan estrategico%202009.pdf](file:///C:/Users/usuario/Documents/FLACSO/TESIS%20DE%20MAESTRIA/Bibliografia/Propuestas_de_consolidacion_-_Plan_estrategico%202009.pdf)
5. Banco Mundial - Unidad de Reforma del Sector Público (2009). “Fortalecimiento de la Gestión Provincial: Una contribución al Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes – Argentina”. Informe Final. Recuperado de: https://recursosforestales.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/235/original/Resumen_ejecutivo.pdf?1383917454

6. Bárcena, Alicia (2010). “Restricciones Estructurales del Desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión post-crisis”. Revista de la CEPAL 100. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37396/1/RVE100.es.pdf>.
7. Bernazza, Claudia Alicia (2006). “La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma”. Tesis. Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO – Argentina. Director: Alejandro Rofman. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1023/1/TFLACSO-2007CAB.pdf>
8. Bertranou, Julián (2013). “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. Revista Estado y Políticas Públicas. N° 4 Año 2015.
9. Bielchowsky, Ricardo (1998). “50 años de la CEPAL. Una Reseña”. En 50 años de la CEPAL Vol. 1. (1998). Fondo de Cultura Económica.
10. Bolsa de Comercio de Córdoba. Instituto de Investigaciones Económicas (2016). “Economía Argentina. Habla el interior: Una visión Federal de las Fortalezas y Oportunidades de nuestro país”. 1° Edición. Córdoba.
11. Bolsa de Comercio de Córdoba. Instituto de Investigaciones Económicas (2008). “La competitividad de Argentina en el Mundo”. 1° Edición. Córdoba.
12. Boisier, Sergio (1988). “Las regiones como espacios socialmente construidos”. Revista de la CEPAL. N° 35. CEPAL - Santiago de Chile. Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/revistaCepal/Sp/035039054.pdf>
13. Boisier, Sergio (1999). “Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial”. CEPAL. Disponible: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2189-teorias-metaforas-desarrollo-territorial>
14. Bonifacio, José A. (2013). La reforma del Estado de la Administración Pública. Una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. En: Estado y Administración Pública.

Perspectivas para el estudio de las políticas e instrumentos de gestión pública. Director: Mario Krieger. Buenos Aires. Errepar.

15. Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1969). “Dependencia y desarrollo en América Latina”. En 50 años de la CEPAL Vol. II. (1998). Fondo de Cultura Económica.

16. Chang, Ha Joon (2006). “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves”. Revista de Economía Institucional. Vol 8 N° 14. Recuperado de: www.redalyc.org/html/419/41901406/

17. [Consejo Nacional de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación \(2017\). “Plan Estratégico Participativo 2021. Informe Provincial”. Recuperado de: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_provincias/corrientes/documentos/corrientes.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_provincias/corrientes/documentos/corrientes.pdf)

18. Constitución de la Provincia de Corrientes (2007). Disposiciones transitorias. En Midón Mario (2008). “La Nueva Constitución de Corrientes”. MAVE Mario Viera Editor. Corrientes Argentina.

19. Dahl, Robert (2004). “La Democracia”. Post Data, Revista de opinión y análisis político. N° 10. diciembre 2004. Recuperado de: www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/

20. Dini, Marco (2010). “Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial”. CEPAL Serie Gestión Pública. Santiago de Chile.

21. Estoup, Justo A. (2013). “Crónicas de la Intervención Federal a Corrientes”. Editorial Contexto. Corrientes, Argentina.

22. Esser, Klaus Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jorge Meyer Staner (1994). “Competitividad Sistémica: nuevos desafíos para la empresa y la política”. En revista de la CEPAL N° 59. Santiago de Chile. (1996). Pag. 39-52. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12025>

23. Fajnzylber, Fernando (1992). “Industrialización en América Latina. De la Caja Negra al Casillero Vacío”. Nueva Sociedad. N° 118. Marzo – abril. Recuperado de: <https://nuso.org/autor/fernando-fajnzylber/>
24. Ferrer, Aldo (1968) “La Economía Argentina. Las Etapas de su desarrollo y problemas actuales”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
25. Ferrer, Aldo (2011). “Los problemas fundacionales y la densidad nacional”, Revistas de Ciencias Sociales, Segunda Época, año 3, N° 19. Univ. Nac. de Quilmes. Pag. 7 – 24. Recuperado de: <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/5138b6c06a000.pdf>
26. Ferrer, Aldo (2012). “La construcción del Estado Neoliberal en la Argentina”. Paris. Francia. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/pavloruiz/2012n10-a04-aferrer>
27. Furtado, Celso (2005). “Formacao Económica do Brasil”. Companhia Editorial Nacional. 32° edición.
28. Gahan, Juan Gandolfo (2005). “Los 6 pasos del Planeamiento Estratégico”. Ed. Aguilar, Altea. Taurus, Alfaguara. 1° edición. Buenos Aires.
29. García Delgado, Daniel (1994). “Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural”. FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma. Bs. As.
30. García Delgado, Daniel (2006). “Introducción: El desarrollo en un contexto pos neoliberal”. En El Desarrollo en un Contexto Pos neoliberal García Delgado y Nocetto (Compiladores). FLACSO CICCUS. Bs. As.
31. García Delgado, D. y A. Gradín (2016). “Neoliberalismo tardío y reestructuración del Demos. El Poder toma el Poder”. Rev. Estado y Políticas Públicas. FLACSO.
32. García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). “Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad”. En El Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de trabajo N° 5. Daniel García Delgado y Agustina Gradín (Compiladores). FLACSO Argentina. CABA. Libro digital, PDF. Recuperado de:

<http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-praxis.pdf>

33. Gobierno de la Provincia de Corrientes (2012). “Arquitectura Institucional para el Plan Estratégico Participativo 2021. Hacia el Pacto de Crecimiento Económico y Desarrollo Social”. Corrientes. Argentina. Recuperado de: https://planeamiento.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/1673/original/1.1.1_-_DESARROLLO_INSTITUCIONAL_DEL_SPP_-_CCEDS_I_.pdf?1447370509
34. Gobierno de la Provincia de Corrientes (2013). Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social “Plan Estratégico Participativo-PEP2021”. Corrientes. Argentina.
35. Gobierno de la Provincia de Corrientes. Plan Estratégico Participativo de la Provincia de Corrientes 2021. “Documento de Diagnóstico por regiones”. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/CORRIENTES/Plan-Estrategico-Provincial-Corrientes-2021-Diagnostico.pdf>
36. Gobierno de la Provincia de Corrientes (2018). “Del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social a los ODS 2030”. Ministerio de Planificación y Coordinación. Corrientes. Argentina.
37. Gobierno de la Provincia de Corrientes (2017). “Informe de Provincias ODS Provincia de Corrientes”. Mimeo. Recuperado de: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_provincias/corrientes/documentos/4_informe_provincial_corrientes_2017_.pdf
38. Gobierno de Corrientes, Ministerio de la Producción (2018). “Memoria de Programas, Proyectos y Acciones”. Ministerio de la Producción de Corrientes. Mimeo.
39. Gudynas, Eduardo (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En: Extractivismo, política

y sociedad, CAAP y CLAES, Quito. Pag 187 – 225. Recuperado de:
<http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>

40. Gudynas, Eduardo (2013). “Extracciones, extractivismo y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de los recursos naturales”. Observatorio del Desarrollo N° 18. Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Recuperado de:

41. Gudynas, Eduardo (2016). “Nuevos debates sobre el Desarrollo”. CLAES – Uruguay. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=yYmiaAn9Meo>

42. INDEC (2019). “Informe Técnico Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos”. Primer semestre de 2019. Vol.3 N° 182. Recuperado de:
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

43. INDEC (2018). “Informe Técnico: Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos”. Segundo semestre 2016. Vol. 3 N° 559. Recuperado de:
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf

44. INDEC (2017). “Informe Técnico: Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos”. Segundo semestre 2016. Vol. 1 N° 53. Recuperado de:
file:///C:/Users/usuario/Documents/Economía%20Politica/Economia%20Politica/Informes/eph_pobreza_02_18.pdf

45. INDEC (2016). “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016. Informe Técnico Vol 1-N° 53. Recuperado de:
http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf

46. INDEC (2018). “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018. Informe Técnico Vol 3-N° 59. Recuperado de:
https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf

47. Kasacoff, Bernardo (1993). “La Industria Argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”. El desafío de la competitividad La industria argentina en transformación. Ed. Alianza. Bs. As. Cap. 1- Pag 11.
48. Katz, Jorge (1993). “Organización Industrial, Competitividad Internacional y Políticas Públicas”. El desafío de la competitividad La industria argentina en transformación. Ed. Alianza. Bs. As. Cap. VIII- Pag 381.
49. Kelsen, H. (1950). “Teoría General del Derecho y del Estado”. Ed. García Máñez. México.
50. Lengyel, Miguel F. (2016). “Seguimiento de Ecosistemas Productivos de Alta Tecnología en Argentina: Evidencias, Aprendizajes y el Rol de las Políticas Públicas”. CIPPEC. Doc. de trabajo N° 156. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1010.pdf>
51. Lazarsferl, Paul. (1984). “De los conceptos a los índices empíricos”. En Boudon, A. y P. Lazarsfeld. Metodología de las Ciencias Sociales. Recuperado de: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Lazarsfeld-Paul-De-los-conceptos-a-los-%C3%ADndices-emp%C3%ADricos.pdf>
52. Matus, Carlos (1987). “Política, Planificación y Gobierno”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Organización Internacional del Trabajo (OMS). Fundación ALTADIR. Caracas. Venezuela.
53. Matus, Carlos (1998) “Adiós Señor Presidente”. Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20\(1\).pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20(1).pdf)
54. Mazzola, Roxana (2015). “Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina”. Prometeo Libros. 3° Edición Bs. As.

55. Ministerio del Interior de la Nación. Obras Públicas y Viviendas. Sistema de información sobre Desarrollo Provincial. Disponibles en: <https://www.mininterior.gov.ar/provincias/direccion-nacional-politicas-regionales.php>
56. Midón, Mario (2008). “La Nueva Constitución de Corrientes”. MAVE Mario Viera Editor. Corrientes – Argentina.
57. Midón Mario A.R. (2009). “Constituciones Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas. Análisis de los Institutos más destacados en las 24 constituciones vigentes”. Editora Abelardo Perrot. Bs. As.
58. Midón, Mario (2013). “Manual de Derecho Constitucional Argentino”. Editorial La Ley. Buenos Aires. Tercera Edición.
59. Naciones Unidas. Economics and Social Council. (2006). Committee of Experts on Public Administration. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>
60. Nino, Carlos (2017). “Introducción al análisis del Derecho”. Editorial Astrea, Bs As. 2º Edición ampliada y revisada. 19º reimpresión.
61. North, Douglass (1993). “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica. México.
62. Ocampo, José Antonio (2005). “Más Allá de las Reformas: Dinámica Estructural y Vulnerabilidad Macroeconómica” CEPAL – Alfa Omega. Bogotá. Colombia. Recuperado: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1876/S3301O15M.es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
63. Ortiz Cruz, Edelberto (2010). “Modelos de desarrollo heterodoxos y ortodoxos”. En Economía UNAM N° 19 México. Enero-abril 2019. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2010000100003

64. Oszlak, Oscar (2007). “Formación Histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos metodológicos para su estudio”. Proyecto de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Bs. As.
65. Piketty, Thomas (2014). “El Capital del Siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. Buenos Aires.
66. Plan Estratégico Foresto Industrial de la Provincia de Corrientes. (2013). Recuperado de: <https://apefic.org.ar/wp-content/uploads/pefic.pdf>
67. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS 2030). Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
68. Porter, Michael (1991). “Ventaja Competitiva. Creación y sostenimiento”. De un desempeño superior. Ed. Rei. Argentina.
69. Posner, Richard (2007). “Análisis Económico del Derecho”. Fondo de Cultura Económica. México.
70. Prebich, Raúl (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” En 50 años de la CEPAL Vol. 1. (1998). Fondo de Cultura Económica.
71. Quiroga Lavie, Humberto; Miguel Ángel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya (2009). “Derecho Constitucional Argentino” Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires. Argentina.
72. Rapoport, Mario (2010) “Las Políticas Económicas de la Argentina. Una Breve Historia”. Editorial Booket. Buenos Aires.
73. Riffo, Luis (2013). “50 Años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial”. Serie desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile.

74. Rodrik, Dani (2005). “Nuevos enfoques de la economía mundial”. Boletín Informativo Techint. 318. Septiembre – diciembre 2005. Pág. 9.
75. Rosanvallon, Pierre (2007) “La Contra democracia. La política en la era de la desconfianza”. Ed. Manantial. Buenos Aires.
76. Roth Daubel, A.N. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas ¿De la razón científica al arte crítico?” Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-51672008000200004
77. Sagüés, Néstor (2001). “Teoría de la Constitución” Editorial Astrea. Bs. As.
78. Sautu, Ruth (2005). “Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación”. Ed. Lamiere. Buenos Aires.
79. Sautu, Ruth; Paula Boniolo; Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2010). “Manual de Metodología”. CLACSO. Prometeo Libros. 2º Edición. Bs. As.
80. Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004). “Desarrollo Territorial Rural”. DIDA BID. División América Latina y el Caribe – RIMISP – Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural.
81. Sen, Amartya (2009). “La idea de la Justicia”. Grupo Editorial Alfaguara. Disponible en Google Book.
82. Solá, Juan Vicente (2010). “Manual de Derecho Constitucional”. Editorial La Ley. 1º Edición. Bs. As.
83. Stiglitz, Joseph (2000). “La Economía del Sector Público”. Antoni Boch 3º Edición. España.
84. Sunkel, Osvaldo (1998). “Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación y Desigualdades especiales: Hacia un enfoque totalizante”. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados. Vol. II. FCE Chile.

85. Svampa, Maristella (2011). “Minería y neo-extractivismo latinoamericano”.
Fuente: www.noalamina.org. 14 de Julio de 2011. Recuperado de:
https://huerquenweb.files.wordpress.com/2011/08/minerc3ada_y_neoextractivismo_latinoamericano-svampa.pdf
86. Svampa, Maristella. (2013). “El consenso de las commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. En: Revista Nueva Sociedad, Número 244. Recuperado de:
<https://www.eldiplo.org/la-trampa-de-los-recursos-naturales/el-consenso-de-los-commodities/>
87. Tamargo, María del Carmen (2012). “Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico de la Provincia de Corrientes. Informe Final”. Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social- Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socioeconómico. Corrientes. Recuperado de: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2012/01/49787.pdf>
88. Tereschuk, Nicolás (2016) “La exportación de la crisis desde los países centrales”.
89. Triglia, Carlo (2003). “Retorno a las Redes”. Bagnasco, A; F. Piselli; A Pizzorno y C. Triglia (2003) “El Capital Social. Instrucciones de Uso” FCE 2003. Pág. 7 – 17.
90. Wright Georg Herik. (1970). “Norma y Acción”. Editorial García Ferrero. Madrid

Referencias Normativas

1. Ley de la Provincia de Corrientes N° 5692/2006 “Necesidad de Declaración de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Corrientes”. Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLey5692.doc&Submit=VER>

2. Ley de la Provincia de Corrientes N° 5765/2006. “Ampliación de contenidos de la Reforma Constitucional”. Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLey5765.doc&Submit=VER>
3. Ley de la Provincia de Corrientes N° 5880/2009 “Sistema Provincial de Planificación”. Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLey5692.doc&Submit=VER>
4. Ley de la Provincia de Corrientes N° 5960/2010 “Creación del Consejo de Crecimiento Económico y Social” Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLey5692.doc&Submit=VER>
5. Ley de la Provincia de Corrientes N° 6061/2011 “Modificatoria a la Ley 5880. Creación del Consejo de Crecimiento Económico y Social” Disponible en <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm?menu3=http%3A%2F%2Fwww.senadoctes.gov.ar%2Fleyes-texto%2FLey5692.doc&Submit=VER>

Referencias periodísticas

1. Diario El Litoral. 21 de octubre de 2004. “Primer Paso hacia un nuevo acuerdo de gobernabilidad”. Corrientes. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-10-21-21-0-0-primer-paso-hacia-el-nuevo-acuerdo-de-gobernabilidad>
2. Diario Época. 11 de Julio de 2010. “El Acuerdo de Gobernabilidad no concitó mayor interés”. Corrientes. Disponible en: <http://diarioepoca.com/232753/El-Acuerdo-de-Gobernabilidad-no-concito-mayor-interes/>

3. Diario El Litoral de Corrientes. 11 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-7-11-9-18-0-corrientes-sumo-su-adhesion-a-la-agenda-2030-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>

Entrevistas a actores claves¹⁶¹

Dr. Rubín, Carlos Gustavo. Ex secretario de la Comisión del Pacto Correntino de Crecimiento de la Convención Constituyente de 2007, reformadora de la Constitución de la Provincia de Corrientes. Ex Intendente de la Ciudad de Curuzú Cuatiá. Diputado Nacional (MC) por Corrientes. Actual Concejal de la Ciudad de Curuzú Cuatiá. Entrevista realizada el 18 de julio de 2019.

Ing. Vasallo, Carlos Alberto (miembro de la Comisión directiva de la Asociación Provincial de Producción, Industria y Comercio de la Provincia de Corrientes-APPICC), quien fuera miembro asesor de la comisión redactora del articulado de Disposiciones Transitorias en la Parte de Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Actualmente es Presidente del Concejo Regional Zona Capital del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social. Entrevista realizada el 6 de agosto de 2019. Corrientes Capital.

Ing. Almirón, Luis. Director de Economía Agraria – Ministerio de la Producción de la Provincia de Corrientes. Ha proporcionado un riguroso análisis de los Programa, Proyectos y acciones del Ministerio para el periodo 2009 – 2017. Entrevista realizada el 8 de agosto de 2019.

Dr. González, Diógenes I. Ministro de Desarrollo Social de la Provincia. Ha aportado una visión acerca del Pacto de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, ilustrado sobre las

¹⁶¹ Se entiende por actores claves a aquellos que ha tenido algún nivel de protagonismo en el proceso de reforma constitucional y en el momento de la planificación normativa y de la implementación de políticas públicas. También son actores claves quienes han seguido de cerca la evolución de los procesos.

políticas consensuadas y un análisis de fortalezas y debilidades del proceso. Entrevista realizada el 13 de agosto de 2019.

Dr. Midón, Mario. Constitucionalista Correntino. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Ha sido Convencional Constituyente para la reforma del año 2007. Entrevista realizada el día 22 de agosto de 2019.

Dr. Pedro Brillard Pocard. Abogado y Doctor en Derecho Público, Política y Gobierno (UNNE). Profesor Adjunto de Derecho Político (UNNE). Gobernador de la Provincia de Corrientes (1997 – 1999). Vice Gobernador de la Provincia de Corrientes (2009 – 2013). Senador Nacional por la Provincia de Corrientes (2015 – 2021). Ha sido Convencional Constituyente para la reforma del año 2007. Primer Presidente del Concejo de Crecimiento Económico y desarrollo Social de la Provincia. Entrevista realizada el 26 de agosto de 2019.

Lic, Slovayen, Sebastián. Economista. Ex Secretaria de Planeamiento de la Provincia de Corrientes durante el proceso de Planificación estratégica Participativa 2021 (PEP 2021). Actual Ministro de Turismo del Gobierno de la Provincia de Corrientes. Entrevista realizada el 5 de noviembre de 2019.

ANEXOS

ANEXO I – LEY N° 5692

Sancionada: 12 de abril de 2006.

DECLARACION DE NECESIDAD DE REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

LEY N° 5.692

EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

ARTICULO 1°.- DECLÁRASE la necesidad de la REFORMA PARCIAL de la Constitución de la Provincia de Corrientes, conforme a lo preceptuado por el artículo 178° de la misma. -

ARTICULO 2°.- SE indica como disposiciones de la Constitución que se someten a la Reforma las siguientes: artículo 19 del Capítulo Único – “Declaraciones Generales”; artículo 40° y artículo 41° incisos 1) y 2), del Capítulo II “Bases para la Ley Electoral”, del Título “Régimen Electoral”; artículo 54° del Capítulo II “De la Cámara de Diputados”; artículo 60° y artículo 62° del Capítulo III – “Del Senado”; artículo 64° del Capítulo IV – “Disposiciones comunes a ambas Cámaras”; artículo 83° inciso 2), del Capítulo V – “Atribuciones del Poder Legislativo”; artículo 87° y artículo 88° del Capítulo VI “De la formación y Sanción de las Leyes”, todos del Título “Poder Legislativo”; artículo 102 del Capítulo I “De su naturaleza y duración”; artículo 108° del Capítulo II “De la forma y del Tiempo en que debe hacerse la elección de Gobernador y Vicegobernador”; artículo 125° incisos 7) y 12) del Capítulo III – “Atribuciones y Deberes del Poder Ejecutivo”, todos del título “Poder Ejecutivo”; artículo 142°, artículo 144° del Capítulo I; artículo 145° incisos 2), 9) y 13) DEL Capítulo II – “Atribuciones del Superior Tribunal de Justicia”; artículos 152 al 155° inclusive, del Capítulo III – “Justicia de Paz”, todos ellos del Título “Poder Judicial”; artículos 156° al 170° inclusive del Título “Régimen Municipal; artículos 171° al 176° inclusive, todos del Título “Educación Pública”.-

ARTICULO 3°.- FACÚLTASE a la Convención Constituyente a instituir como nuevos Órganos con rango constitucional: a) Fiscalía de Estado; b) Fiscalía de Investigaciones Administrativas; c) Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento; y d) Defensoría del Pueblo; como asimismo a incorporar un nuevo artículo: a) dentro del Capítulo Único – “Declaraciones Generales”, que verse sobre la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles del Estado en las zonas que cuenten con recursos naturales, de conformidad a lo prescripto por el artículo 124° de la Constitución Nacional; y, b) dentro del Título “Disposiciones Transitorias”, que establezca un Pacto Correntino de Crecimiento, fijando las bases legales sobre Políticas de Estado, legislando sobre Producción, Salud, Educación y Seguridad Pública, con una durabilidad de treinta años.-

ARTICULO 4°.- FACÚLTASE a la Convención Constituyente para compatibilizar, reordenar, correlacionar y reenumerar el articulado, en tanto resulte consecuencia directa y necesaria de las modificaciones autorizadas por la presente Ley. -

ARTICULO 5°.- FACÚLTASE al Poder Ejecutivo a convocar a comicios en todo el territorio provincial, dentro de los sesenta (60) días de sancionada la presente Ley, para la elección de treinta y nueve (39) Convencionales Constituyentes titulares y diecinueve (19) Convencionales Constituyentes suplentes, estableciendo el cronograma electoral. -

ARTICULO 6°.- LA Convención Constituyente estará integrada por treinta y nueve (39) Miembros electos, siendo el quórum legal para su funcionamiento de veinte (20) Miembros. -

ARTICULO 7°.- LA Convención Constituyente regirá su proceder aplicando el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia.

ARTICULO 8°.- LA Convención Constituyente deberá constituirse en Sesión Preparatoria a los cinco (5) días de haberse proclamado electos sus Miembros y elegirá sus autoridades. -

ARTICULO 9°.- SON requisitos para ser Convencional Constituyente los mismos que para ser Diputado Provincial, con igual impedimento que los casos previstos en el artículo 53° de la Constitución Provincial. No rigen las incompatibilidades previstas en el artículo 52°, pudiendo ser Convencional Constituyente cualquier integrante de los Poderes Públicos, sean éstos Nacionales, Provinciales o Municipales. -

ARTICULO 10°.- LA Convención Constituyente se expedirá dentro de los treinta (30) días corridos y perentorios, a contar desde el día de su constitución, sin apartarse de las disposiciones constitucionales que se someten a revisión por los artículos 2° y 3° de la presente Ley y conforme a lo prescripto por el artículo 178° de la Constitución Provincial, siendo nulas de nulidad absoluta todas las reformas, derogaciones y agregados que se realizaren, apartándose de las disposiciones de la presente Ley.-

ARTICULO 11°.- LA Convención Constituyente funcionará en el Recinto de la Honorable Legislatura, conviniendo con ambas Cámaras Legislativas los días y horas de Sesión. - Utilizará para su funcionamiento los elementos y personal con que cuenta el Poder Legislativo Provincial, asignándose para su desenvolvimiento, las partidas presupuestarias que correspondan, de Rentas Generales de la Provincia. -

ARTICULO 12°.- FÍJASE como dieta de los Convencionales Constituyentes igual retribución a la que perciben los Señores Diputados Prov.-

ARTICULO 13°.- COMUNÍQUESE al Poder Ejecutivo. -

DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes, a los doce días de abril de dos mil seis.

ANEXO II – AMPLIACION DE LOS TEMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

LEY N° 5765.-

EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

ARTICULO 1°.- AMPLIASE el texto del artículo 3° de la Ley N° 5.692, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 3: FACULTASE a la Convención Constituyente a instituir como nuevos Órganos con rango constitucional. a) Fiscalía de Estado; b) Fiscalía de Investigaciones Administrativas; c) Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento; d) Defensoría del Pueblo y e) Tribunal de Cuentas; como asimismo a incorporar un nuevo artículo: a) dentro del Capítulo Único – “Declaraciones Generales”, que verse sobre la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles del Estado en las zonas que cuenten con recursos naturales, de conformidad a lo prescripto por el artículo 124° de la Constitución Nacional; y, b) dentro del Título “Disposiciones Transitorias”, que establezca un Pacto Correntino de Crecimiento, fijando las bases legales sobre Políticas de Estado, legislando sobre Producción, Salud, Educación y Seguridad Pública, con una durabilidad de treinta años.

Facultase asimismo a la Convención Constituyente a incorporar, en nuevos artículos, los siguientes institutos: a) Derechos de la mujer trabajadora del hogar; b) Derechos de la familia, del niño y de la ancianidad; c) Derechos de usuarios y consumidores; d) Protección de los recursos naturales y medio ambiente, ordenamiento territorial ambiental, postulados del desarrollo sustentable, evaluación del impacto ambiental, educación, información y participación ciudadana en temas ambientales, declaración de dominio público de la Reserva del Iberá y del Acuífero Guaraní en territorio correntino; e) Actos de interrupción del orden constitucional; f) Intervenciones Federales; g) Emergencias; h) Transparencia de la cosa pública y publicidad de los actos de gobierno; i) Etica Pública; j) Declaración Jurada Patrimonial; k) Amparo y hábeas data; l) Iniciativa y consulta popular; ll) Autarquía financiera del Poder Judicial; m) Estímulo a la actividad e inversión privada, local y extranjera; n) Reforma constitucional por el sistema de enmienda; o) Disposición transitoria que regule la transición en el cambio de sistema de elección de Senadores Provinciales, sobre la base del respeto a los mandatos vigentes.”

ARTICULO 2°.- MODIFICASE el artículo 5° de la Ley 5.692, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 5°: FACULTASE al Poder Ejecutivo a convocar a comicios en todo el territorio provincial para la elección de treinta y nueve (39) Convencionales Constituyentes titulares y diecinueve (19) Convencionales Constituyentes suplentes, estableciéndose como fecha límite para la realización del acto electoral el día 15 de abril de 2007. Esta facultad comprende la de modificar la fecha de los comicios y el cronograma electoral establecidos con anterioridad.”

ARTICULO 3°.- **MODIFICASE** el artículo 7° de la Ley 5.692, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 7°: La Convención Constituyente dictará su propio reglamento y mientras no lo haga se regirá por el reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia.”

ARTICULO 4°.- **MODIFICASE** el artículo 10° de la Ley N° 5.692 el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 10°: La Convención Constituyente se expedirá dentro de los noventa (90) días corridos y perentorios a contar desde el día de su constitución, sin apartarse de las disposiciones constitucionales que se someten a revisión por los artículos 2° y 3° de la presente Ley y conforme a lo prescripto por el artículo 178° de la Constitución Provincial, siendo nula de nulidad absoluta todas las reformas, derogaciones y agregados que se realizaren, apartándose de las disposiciones de la presente Ley.-“

ARTICULO 5°.- **COMUNIQUESE** al Poder Ejecutivo

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes, a los veintidós días de noviembre de dos mil seis.

ANEXO III – DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PACTO CORRENTINO para el CRECIMIENTO Y DESARROLLO SOCIAL

Primera: Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Bases para la formulación de políticas de Estado

1) El “Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social” es la formulación institucional de las coincidencias alcanzadas para la elaboración de políticas de Estado, con el propósito de sostenerlas en el tiempo como denominador común para obtener el crecimiento económico, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social, en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adaptados a la realidad provincial.

2) El desarrollo sustentable económico y social como objetivo de la acción plural coordinada, donde el Estado es orientador, impone la necesidad de crear un sistema adecuado de planificación en la estructura del Estado provincial.

3) La educación y el conocimiento son claves en la estrategia de desarrollo provincial, constituyen derechos individuales y sociales garantizados por el Estado para generar, como consecuencia de la actividad económica, una mejor calidad de vida para los habitantes de la Provincia, y conformar comunidades desarrolladas e integradas.

4) El Estado debe:

a) Promover los vínculos económicos de cooperación local, regional, nacional e internacional;

b) elaborar las estrategias asociativas y de colaboración;

c) bregar por el desarrollo sustentable local, entendido como crecimiento económico cuantitativo y cualitativo, con impacto social y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes;

d) brindar la infraestructura que tienda a hacer competitiva a la Provincia, promover, Incrementar y diversificar la oferta productiva y estimular la inversión privada;

e) definir la política de salud con base en la prevención y ejercer la conducción y planificación

estratégica del sistema con el objeto de asegurar la universalidad en la atención sanitaria mediante la integración y coordinación funcional de los recursos sanitarios públicos y privados;

f) garantizar las condiciones de seguridad de la vida y de los bienes, con énfasis en la prevención y la participación ciudadana, asegurando la irrestricta vigencia de las libertades públicas y la plena observancia de los derechos humanos;

g) impulsar la innovación para el crecimiento económico y desarrollo social, en políticas productivas sostenidas, transferencia de tecnología, capacitación de mano de obra y acceso al crédito, en un marco de seguridad jurídica con reglas de juego claras y estables;

h) instrumentar una política energética que acompañe las prioridades del desarrollo, promoviendo los emprendimientos hidroeléctricos y el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y no contaminantes;

i) determinar que las regalías originadas en la utilización de recursos naturales, deben ser destinadas al financiamiento del desarrollo económico y social y de obras que compensen, mitiguen o neutralicen sus eventuales efectos adversos;

j) crear la banca provincial para el desarrollo económico y social, con los recursos que determine la ley; y

k) promover como ejes prioritarios de las políticas de Estado, el impulso de la industria agroalimentaria y forestal, del turismo, de la agregación de valor en cada sector de la cadena productiva, en forma amigable con el medio ambiente, y el fomento de la actividad cooperativa y mutualista.

5) El Estado provincial ejecuta la planificación a través del Sistema Provincial de Planificación, que cuenta con un órgano ejecutivo y un órgano asesor colegiado.

6) Es función del órgano ejecutivo formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación, y sobre la base de vínculos interinstitucionales entre los actores claves: el Estado provincial, los

municipios, los sectores productivo, académico y científico, y las organizaciones civiles afines al objetivo.

7) El órgano consultivo es colegiado, con la integración de los actores mencionados en el artículo anterior en colaboración con el Gobierno Provincial. Su función es de consulta y asesoramiento, con competencia para sugerir líneas de acción sectoriales y globales.

8) La instancia de participación ciudadana en todo el territorio provincial se da por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, que se constituye como organismo asesor del Sistema Provincial de Planificación. Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia, y está conformado por representantes de los municipios, de entidades civiles que nucleen a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones, y de los legisladores de ambas cámaras en igualdad de representatividad.

9) El Estado define las políticas públicas vinculadas al crecimiento económico y desarrollo social, que, consensuadas en el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, se constituyen en políticas de Estado que permanecen en el tiempo hasta su eventual modificación por la misma vía. Dentro del plazo de ciento ochenta (180) días deberá dictarse la ley creando el Sistema Provincial de Planificación y los órganos ejecutivos y colegiados, respectivamente.

10) El Estado brinda especial atención al fomento de mejores prácticas de planificación y programación, incluyendo la articulación de éstas con el proceso presupuestario.

ANEXO IV – LEY N° 5.960 – Sancionada: 28 de abril de 2010.

CONSEJO DE CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO SOCIAL

LEY N° 5.960

**EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, SANCIONAN CON FUERZA DE**

LEY

Objetivos

ARTICULO 1°.- CRÉASE el “Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social” previsto por el inciso 8 de la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución de la Provincia de Corrientes, que tiene por objetivo la participación ciudadana de todas las regiones territoriales de la Provincia. Estará conformado por representantes de los municipios, de entidades civiles que nucleen a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones, y de los legisladores de ambas Cámaras en igualdad de representatividad. Tendrá la función de órgano consultivo y de asesoramiento del Sistema Provincial de Planificación.

Funciones

ARTICULO 2°.- EL Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social posee las siguientes funciones:

- a) Elaborar y presentar ante el Órgano Ejecutivo del Sistema Provincial de Planificación anteproyectos de ley, resolución o declaración sobre temas vinculados al cumplimiento de sus objetivos, como también formular propuestas y programas en el mismo sentido.
- b) Dictaminar y/o elaborar informes, estudios y propuestas sobre asuntos que, por propia iniciativa, del Poder Ejecutivo o de la Legislatura de la Provincia le sometan a consulta. En este caso el órgano requirente determinará el plazo dentro del cual ésta deberá ser evacuada, no pudiendo ser el mismo menor a los diez (10) días corridos.
- c) Dictaminar sobre toda cuestión que por disposición expresa de una ley deba ser obligatoriamente sometida a su consulta.
- d) Elaborar y elevar anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia, dentro de los primeros seis (6) meses de cada año, una memoria en la que exponga sus consideraciones sobre la situación económica, social y laboral de la Provincia.

Atribuciones

ARTICULO 3°.- EL Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social posee las siguientes atribuciones:

- a) Emitir opinión sobre decisiones de políticas públicas en cuestiones que afecten los sectores representados en el mismo.

- b) Promover y organizar todo evento que considere necesario a fin de obtener consensos basados en las iniciativas de los diversos sectores integrados dentro de su composición.
- c) Elevar al Poder Ejecutivo proyectos de programas en materia de desarrollo económico y social, debidamente evaluados y consensuados en su seno.
- d) Efectuar consultas y solicitar la colaboración o el asesoramiento de expertos y técnicos.
- e) Acordar con los Poderes Ejecutivo y Legislativo los procedimientos que le permitan mantenerse permanentemente informado sobre todo proyecto legislativo o ejecutivo en materia socioeconómica.
- f) Solicitar de las oficinas públicas de la Provincia información relacionada con los asuntos de su competencia. En los casos en que deba dictaminar, el Consejo podrá solicitar información complementaria al órgano consultante, siempre que dicha información resulte necesaria para la elaboración de su dictamen. En estos casos el plazo para la emisión del dictamen quedará suspendido hasta tanto dicha información le sea suministrada de forma fehaciente.
- g) Conocer y evaluar la información estadística de la Provincia, sin perjuicio de su facultad de elaborar datos estadísticos propios.
- h) Reglamentar su organización y funcionamiento interno, de acuerdo a lo previsto por la presente ley.
- i) Elaborar anualmente su presupuesto de gastos y recursos y elevarlo como propuesta al Poder Ejecutivo.

Composición

ARTICULO 4°.- EL Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (C.C.E.D.S) como órgano colegiado estará integrado por el Estado provincial, los municipios, los sectores productivo, académico y científico y las organizaciones civiles afines al objetivo, y organizado por regiones, de la siguiente manera:

- a) El Consejo Provincial, compuesto por un Presidente que será el Vicegobernador de la provincia, un Vicepresidente, un Secretario General y un representante por cada región.
- b) Los Consejos Regionales, compuestos por los miembros que cumplan con los requisitos para serlo, sin límite de número. El Estado Provincial y los Municipios de la Región son miembros de pleno derecho. De su seno elegirán un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un representante titular y otro suplente para integrar el Consejo Provincial.

ARTÍCULO 5°.- EL Consejo Provincial de Crecimiento Económico y Desarrollo Social dictará el reglamento que regule su propio funcionamiento y el de los Consejos Regionales.

De la inscripción de entidades aspirantes a conformar los CCEDS Regionales

Requisitos

ARTÍCULO 6°.- LAS instituciones aspirantes a conformar los Consejos Regionales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Poseer personería jurídica con domicilio constituido en la Provincia de Corrientes.
- b) Acreditar que sus objetivos estatutarios se relacionen con los del CCEDS.
- c) Demostrar actividad ininterrumpida en la materia dentro de la Provincia durante los últimos dos (2) años.

Registro de entidades e instituciones

ARTÍCULO 7°.- CIENTO ochenta (180) días antes de la constitución cuatrienal del Consejo se abrirá un Registro de Entidades Representativas para el CCEDS, en el ámbito de la Vice gobernación de la Provincia. En él deberán inscribirse aquellas entidades que deseen integrar los CES regionales. Las entidades deben inscribirse dentro de los primeros 30 días. Deberán acompañar sus estatutos, una fundamentación de las razones por las cuales se consideran interlocutoras válidas en el ejercicio de la representación del sector, el último balance aprobado, un informe sobre cantidad de asociados o afiliados y sobre las actividades realizadas en los últimos dos años.

Plazos

ARTÍCULO 8°.- LA oficina de Registro de Entidades Representativas para el CCEDS de la Vice gobernación de la Provincia de Corrientes recibirá la solicitud de las entidades y procederá a inscribir provisoriamente a aquéllas que cumplan con los requerimientos del Artículo 6°. Vencido el plazo para la inscripción, expondrá la lista por cinco (5) días para reclamos o impugnaciones por defecto de forma o procedimiento. Los mismos podrán formularse durante los cinco (5) días siguientes y serán resueltos dentro de los veinte días (20) subsiguientes por el Vicegobernador.

Designación de entidades representativas

ARTÍCULO 9°.- LAS instituciones o entidades que representan serán designadas mediante Resolución del Vicegobernador de la Provincia.

Publicidad del listado

ARTÍCULO 10°.- LA Resolución con el listado de las instituciones designadas y sus fundamentos se divulgará mediante publicación en el Boletín Oficial.

Duración

ARTÍCULO 11°.- LAS instituciones o entidades son designadas por un período de cuatro (4) años y pueden ser reelegidas.

Designación de Consejeros

ARTÍCULO 12°.- QUINCE (15) días antes de la fecha de constitución del Consejo, las instituciones que hayan sido designadas elevarán a la Vice gobernación la nómina de sus representantes compuesta de un (1) Consejero titular y un (1) suplente. Dentro del mismo plazo el Poder Ejecutivo hará lo propio con sus representantes.

De los Consejeros y Consejeras

Títulos

ARTÍCULO 13°.- LOS representantes de los grupos mencionados en el Artículo 4° tendrán el título de Consejero y desempeñarán sus funciones con carácter ad-honorem.

Carácter de la representación

ARTÍCULO 14°.- LOS Consejeros o Consejeras son delegados de la organización, entidad o institución que representan. Los cargos pertenecen a la entidad representada y no a la persona, y cada entidad podrá revocar, en cualquier momento y sin expresión de causa, la representación de sus Consejeros y designar, en su caso, otros u otras en su reemplazo.

Incompatibilidades

ARTÍCULO 15°.- NO pueden ser designados Consejeros las personas que se hallen impedidas por algunas de las causales establecidas en el artículo 89 de la Constitución Provincial, así como aquellas que se desempeñen en algún cargo, profesión o actividad que implique representar intereses sectoriales contrapuestos o que menoscaben el ejercicio de las funciones que les son propias.

Derechos

ARTÍCULO 16°.- LOS integrantes del CCEDS gozan de los siguientes derechos:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del plenario y en las comisiones de las que formen parte.
- b) Acceder a la documentación que obre en poder del Consejo.
- c) Tener acceso a la información sobre los temas o estudios que desarrollen los órganos del Consejo.
- d) Recabar, a través del procedimiento específico regulado por el reglamento, los datos y documentos que, no estando en poder del Consejo, sean necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- e) Presentar mociones, sugerencias o propuestas para la adopción de resoluciones por parte del plenario.

Deberes

ARTÍCULO 17°.- LOS miembros del CCEDS tienen los siguientes deberes:

- a) Observar una conducta acorde a la presente ley y a las normas reglamentarias.
- b) Asistir a las Sesiones de los órganos del Consejo y participar en sus trabajos

- c) No ostentar la condición de miembro del Consejo para el desarrollo de actividades privadas, profesionales o comerciales.

Ausencias y sustituciones

ARTÍCULO 18°.- TODA ausencia a la sesión/es del Plenario deberá ser comunicada por el Consejero previamente al Presidente, informándole que en su lugar asistirá el Consejero suplente. En el supuesto caso que un Consejero haya estado ausente más de tres sesiones en forma consecutiva, sin causa justificada, o más de cinco sesiones en forma alternada, el Presidente del Consejo invitará al interesado a justificar sus inasistencias, y en caso de no hacerlo el Consejero cesará automáticamente en sus funciones.

Cese

ARTÍCULO 19°.- LOS consejeros cesan en sus funciones por alguna de las siguientes causas:

- a) Revocación de su mandato por parte de la Organización a la que representan.
- b) Renuncia.
- c) Fallecimiento.
- d) Incompatibilidad sobreviniente.
- e) Grave incumplimiento a los deberes establecidos en el artículo 17° de la presente ley.
- f) Ausencia injustificada a las sesiones en más de tres ocasiones consecutivas o cinco alternadas.

Vacantes

ARTÍCULO 20°.- TODA vacante anticipada que se produzca en el cargo, que no sea por expiración del mandato, es suplida por la organización a quien corresponda el titular del puesto vacante. El mandato del Consejero nombrado de esta forma, expira al mismo momento que el resto de los Consejeros de dicho periodo.

Organización y Funcionamiento del Consejo

Órganos

ARTÍCULO 21°.- SON órganos del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social: el Plenario, las Comisiones de trabajo, la Presidencia, la Vicepresidencia, y la Secretaría General.

El plenario

Composición

ARTÍCULO 22°.- EL plenario es el órgano supremo de decisión y formación de la voluntad del Consejo. Está integrado por la totalidad de sus miembros bajo la dirección del Presidente, asistido por el Secretario General.

Funciones

ARTÍCULO 23°.- EL Plenario es competente para:

- a) Establecer los lineamientos generales de actuación del Consejo.
- b) Fijar el orden del día de las sesiones, de acuerdo al procedimiento que se determine en el Reglamento Interno de la institución.
- c) Emitir dictámenes y evacuar las consultas, así como realizar estudios e informes que le sean solicitados por los Poderes Ejecutivo o Legislativo.
- d) Decidir la exclusión de algún Consejero que hubiera incurrido en las causas previstas en la presente ley.
- e) Determinar el tratamiento de cualquier cuestión o asunto que considere de carácter relevante.
- f) Determinar la pertinencia de los distintos temas sometidos a consulta o asesoramiento del Consejo.
- g) Decidir la elaboración de estudios, informes y proyectos por iniciativa propia, y aprobarlos en su caso.
- h) Aprobar el Reglamento interno del Consejo y sus modificaciones.
- i) Decidir la solicitud de información complementaria sobre los asuntos que le son sometidos a consulta.
- j) Convocar a Sesiones Extraordinarias.
- k) Tratar los distintos proyectos de dictámenes elevados por las Comisiones del Consejo.
- l) Decidir el giro de los temas sometidos a consulta o asesoramiento a las distintas comisiones.
- m) Asumir cualquier competencia o atribución que no esté encomendada a otro órgano del Consejo.
- n) Decidir la contratación y remoción del personal del Consejo.

Funcionamiento

ARTÍCULO 24°.- EL plenario se reunirá en Sesión Ordinaria una (1) vez al mes, sin perjuicio de lo cual podrá celebrar Sesiones Extraordinarias convocadas por el Presidente, o a pedido de la mayoría absoluta de sus miembros. Las mismas serán públicas, salvo que el cuerpo resuelva por mayoría absoluta sesionar a puertas cerradas. En todos los casos se asegurará la publicidad de sus resoluciones. Podrán participar de las deliberaciones con voz, pero sin voto el Gobernador de la Provincia de Corrientes, Legisladores y los Presidentes de las Comisiones que conforman la misma.

Mayorías

ARTÍCULO 25°.- CADA Consejero tiene un voto y el quórum para sesionar lo constituye la presencia de la mitad más uno de sus miembros, individualmente considerados. El Presidente del Consejo sólo vota en caso de empate. Las decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes a excepción de los siguientes casos:

Se requerirá mayoría especial de dos tercios de los presentes en los siguientes casos:

- a) Aprobación y reforma del Reglamento Interno
- b) Designación y remoción del personal
- c) Exclusión de un Consejero.

Se requerirá mayoría especial de dos tercios del total de miembros para la aprobación de propuestas e iniciativas parlamentarias a presentarse ante el Órgano Ejecutivo.

Dictámenes

ARTÍCULO 26°.- LAS resoluciones del Consejo en respuesta a consultas efectuadas por los poderes públicos de la Provincia se expresarán bajo la denominación de “Dictamen del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social de la Provincia de Corrientes”. Del dictamen emitido se dará comunicación al solicitante. El mismo no tendrá carácter vinculante.

Cada dictamen se documentará separadamente, distinguiéndose los antecedentes, sus fundamentos y las conclusiones, con las firmas del Presidente y Secretario del Consejo, adjuntándose los dictámenes en minoría, si los hubiera.

Quórum

ARTÍCULO 27°.- PARA la válida constitución del Plenario será necesaria, además de la presencia del Presidente, o de la persona que lo sustituya legalmente, la presencia de más de la mitad de sus miembros.

Comisiones

Tipos de comisiones

ARTÍCULO 28°.- A los fines del desarrollo de la labor del Consejo se crearán comisiones de carácter permanente, cuyo número y temas de incumbencia se determinarán por reglamento interno. El plenario podrá además, por mayoría simple, crear comisiones ad-hoc, sobre temas específicos, que no sean tratados en las comisiones permanentes. Las mismas se disolverán una vez concluido el tratamiento del tema que motivó su creación.

Composición

ARTÍCULO 29°.- LA composición de las comisiones deberá garantizar la representación de todos los grupos y deberá respetar la proporcionalidad que se establece para la composición del Consejo. El presidente de cada comisión será designado por la mayoría simple de sus miembros.

Funcionamiento

ARTÍCULO 30°.- LAS reuniones de comisión son convocadas por su presidente y para su constitución es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. El Reglamento Interno del Consejo regulará su funcionamiento.

La Presidencia

Designación. Remoción.

ARTÍCULO 31°.- EL Presidente del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social será el Vicegobernador de la Provincia de Corrientes.

Reemplazo

ARTÍCULO 32°.- EL Presidente será reemplazado por el Vicepresidente cuando por causa de algún impedimento no pudiera ejercer temporariamente sus funciones.

Funciones

ARTÍCULO 33°.- SON funciones del Presidente:

- a) Dirigir la actuación del Consejo y representar al mismo en sus relaciones externas.
- b) Convocar y presidir las sesiones del Plenario, y moderar el desarrollo de los debates.
- c) Firmar las actas de sesión.
- d) Hacer cumplir el Reglamento Interno del Consejo.
- e) Votar en sesión plenaria para dirimir los empates que se produzcan.
- f) Ordenar la publicación y distribución de los informes y estudios que genere el Consejo, al Poder Ejecutivo, a la Legislatura y a los Consejeros.
- g) Solicitar, en nombre del Consejo, a otros organismos, instituciones, autoridades, entidades o particulares, la información que considere necesaria para el cumplimiento de los fines del Consejo.
- h) Presentar ante el Consejo un informe de la gestión presupuestaria al finalizar cada ejercicio anual.
- i) Disponer los medios para difundir las opiniones del Consejo ante la opinión pública.

La Vicepresidencia

Designación. Remoción.

ARTÍCULO 34°.- EL Vicepresidente o la Vicepresidenta del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social será un Consejero Propuesto por el Presidente y designado por el Plenario, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes. Podrá ser removido a solicitud del Presidente o de algún Consejero, mediante votación de acuerdo a la mayoría especificada en el párrafo anterior.

Reemplazo

ARTÍCULO 35°.- EL Vicepresidente o Vicepresidenta sustituye al Presidente en los términos establecidos por el Artículo 32°.

La Secretaría General

Carácter. Designación. Remoción.

ARTÍCULO 36°.- EL Secretario o Secretaria General se ocupa de la asistencia técnica del Consejo, de la dirección administrativa de sus servicios y es depositario o depositaria de la fe pública de sus acuerdos. Será designado por el Presidente y separado libremente por el Presidente.

Funciones

ARTÍCULO 37°.- SERÁN sus funciones:

- a) Asistir al Presidente, a las Comisiones y al Plenario del Consejo.
- b) Concurrir con voz pero sin voto a las reuniones del Plenario y de las Comisiones del Consejo.
- c) Confeccionar las Actas de las sesiones, autorizarlas con su firma y el visto bueno del Presidente, expedir certificaciones de su contenido y de las resoluciones y votos nominales cuando corresponda.
- d) Ordenar y custodiar la documentación del Consejo.
- e) Dar curso a las resoluciones que se adopten y efectuar el seguimiento de las actividades del Consejo y de los Dictámenes, Informes y Estudios emitidos.
- f) Ejercer La jefatura del personal al servicio del Consejo.
- g) Informar al Plenario sobre la interpretación de la presente ley y del Reglamento del Consejo.
- h) Fijar el calendario de las actividades del Consejo y coordinar los trabajos de las distintas comisiones.
- i) Efectivizar la contratación de consultas o dictámenes externos.
- j) Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gasto y librar los pagos autorizados.
- k) Otras inherentes a su condición de Secretario o Secretaria y aquellas que le sean encomendadas en el Reglamento Interno del Consejo.

ARTÍCULO 38°. El Poder Ejecutivo proporcionará la infraestructura necesaria para el funcionamiento del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, y los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley serán atendidos con los recursos asignados en el presupuesto.

ARTÍCULO 39°.- EL Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, dividiendo la Provincia en no menos de cinco Regiones, en cada una de las cuales funcionará un Consejo Regional.

ARTÍCULO 40°.- COMUNÍQUESE al Poder Ejecutivo.- **DADA** en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil diez.

ANEXO V – LEY N° 5.880 – Sancionada: 6 de mayo de 2009.

SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACION - PROVINCIA DE CORRIENTES

LEY N° 5.880

EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS

DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACION

Título I

Creación, definición y atribuciones

ARTÍCULO 1°.- EL Sistema Provincial de Planificación (SPP) previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la Provincia, funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 2°.- SON funciones del Sistema Provincial de Planificación:

1. Confeccionar planes y proyectos vinculados con el crecimiento económico y el desarrollo social.
2. Elaborar planes de intervención pública, tomando en consideración el diagnóstico circunstanciado de situación, la propuesta de decisiones alternativas sobre la base de estados futuros previsibles y el confronte con un sistema de indicadores que permita el seguimiento de la situación.
3. Coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes.
4. Promover la incorporación de nuevas instituciones.
5. Preparar proyectos de ley y canalizarlos por medio de los mecanismos constitucionales.
6. Favorecer mediante la sugerencia de acciones concretas, las mejores relaciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales.
7. Establecer un circuito de formulación y preparación de documentos de avance y finales de cada etapa.
8. Dictar su propio reglamento interno.
9. Alentar la cooperación público-privada.
10. Difundir sus actividades.

Título II

Órganos de funcionamiento, composición y funciones.

ARTICULO 3°.- EL Sistema Provincial de Planificación (SPP) cuenta con un órgano ejecutivo y un órgano asesor colegiado. Es competencia del órgano ejecutivo la formulación de programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas y la elaboración de propuestas de políticas públicas que se convertirán en tales una vez consensuadas con el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social. La función del órgano consultivo colegiado es de consulta y asesoramiento con competencia para sugerir líneas de acción sectoriales y globales.

ARTICULO 4°.- EL órgano ejecutivo del Sistema Provincial de Planificación tiene la siguiente composición:

1. Presidente: Gobernador de la Provincia de Corrientes.
2. Vicepresidente: designado por el Presidente a propuesta del órgano asesor.
3. Dirección Ejecutiva: a cargo de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia.
4. Cuerpo de Ministros: lo integran todos los titulares de las carteras e interventores y/o presidentes de entes autárquicos.
5. Director de enlace: elegido por la Dirección Ejecutiva.

ARTICULO 5°.- EL Órgano Asesor del Sistema Provincial de Planificación se integra con las instituciones de la Sociedad Civil conformadas regularmente, que cumplan en designar un representante por Acta del órgano de conducción.

ARTICULO 6°.- SON funciones del órgano ejecutivo del Sistema Provincial de Planificación:

1. Del Presidente, la coordinación política del SPP, pudiendo delegar en el Vicepresidente su representación.
2. Del Vicepresidente, reemplazar al Presidente en su ausencia y representarlo por delegación.
3. Del Director Ejecutivo:
 - a. Establecer el cronograma de actividades.
 - b. Solicitar a los órganos técnicos los dictámenes, estudios e investigaciones correspondientes para el cumplimiento de sus objetivos.
 - c. Convocar a Asambleas Extraordinarias por temas específicos.
 - d. Crear un Registro de Organizaciones participantes que deberá ser actualizado periódicamente.
 - e. Convocar a las reuniones del Consejo.
 - f. Promover y coordinar periódicamente el llamado a la participación de nuevas instituciones.
 - g. Dirigir las actividades administrativas del Sistema.
 - h. Informar al Sr. Gobernador, al Cuerpo de Ministros y al Órgano Asesor sobre el funcionamiento de los Planes.
 - i. Administrar los recursos que posee el organismo.
4. Del Cuerpo de Ministros, asistir al SPP, a los fines de acercar la planificación de políticas y la gestión cotidiana.
5. el Director de enlace:
 - a. Coordinar las acciones del Sistema Provincial de planificación con las áreas del Gobierno de la Provincia.
 - b. Coordinar las acciones con la Legislatura.
 - c. Coordinar las acciones del Sistema con los municipios.

ARTICULO 7°.- SON funciones del órgano consultivo:

- a. Proponer al Vicepresidente del Sistema Provincial de planificación.
- b. Establecer los lineamientos generales para el funcionamiento del Consejo y evaluar el cumplimiento de los mismos.
- c. Aprobar el reglamento interno.
- d. Emitir opinión previa a la presentación de los planes formulados, la que debe ser tratada en reunión extraordinaria especial.

e. Analizar y aprobar junto con la dirección ejecutiva, anualmente el Plan de Trabajo.

Título III

Recursos

ARTICULO 8°.- EL Sistema Provincial de Planificación dispondrá de los siguientes recursos:

a. Las partidas asignadas por Ley de Presupuesto, cuyo monto debe ser apropiado para el cumplimiento de sus fines.

b. Todo otro ingreso que por ley le corresponda.

La Dirección Ejecutiva elabora el presupuesto del Sistema, previa consulta al órgano asesor. El mismo será elevado al Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en el proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos.

ARTICULO 9°.- EL control presupuestario estará sujeto al contralor de los organismos que establece la Constitución de la Provincia de Corrientes.

ARTÍCULO 10.- COMUNICAR al Poder Ejecutivo. -

DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes, a los seis días del mes de mayo de dos mil nueve.

ANEXO VI – OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO 2030 - PNUD

En la siguiente matriz identificamos los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2030 (ODM 2030)

y lo que persigue cada uno de ellos:

N°	OBJETIVOS ODM2030	Persigue
1	Fin de la Pobreza	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todos sus modos
2	Hambre cero	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora en la nutrición promoviendo la agricultura sostenible
3	Salud y Bienestar	Garantizar la vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
4	Educación de Calidad	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
5	Igualdad de Género	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6	Agua Limpia y saneamiento	Garantizar la disponibilidad de gestión sostenible del agua y el saneamiento
7	Energía asequible y no contaminante	Garantizar el acceso a una energía asequible, sostenible y moderna para todos
8	Trabajo decente y crecimiento económico	Proveer al crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y el trabajo decente para todos
9	Industria, Innovación y tecnología	Construir infraestructura resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducción de desigualdades	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Producción y consumo responsable	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Acción por el Clima	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14		
15	Vida de los ecosistemas terrestres	Proteger, establecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
16	Paz, Justicia e instituciones sólidas	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuenta,
17	Alianzas para lograr los objetivos del milenio	Fortalecer los medios de implementación de Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: ODS2030 - <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

La adhesión¹⁶² la realiza el Gobierno de la Provincia de Corrientes y establece metas en virtud de 16 Objetivos de Desarrollo Sustentable. El ODS N° 14 referido a Vida Submarina no se ha considerado en la relación atendiendo a que Corrientes no tiene un vínculo directo con el eco sistema submarino.

¹⁶² Ver Diario El Litoral de Corrientes. 11 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-7-11-9-18-0-corrientes-sumo-su-adhesion-a-la-agenda-2030-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>