

# PROVINCIA DE CORRIENTES



## FORTALECIENDO LA GESTIÓN PROVINCIAL: UNA CONTRIBUCIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, ARGENTINA



**Banco Mundial**

Unidad de Reforma del Sector Público  
Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica  
Región de América Latina y el Caribe

**PROVINCIA DE CORRIENTES**



**RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME FINAL**

**MAYO 2009**



**Banco Mundial**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RECONOCIMIENTOS</b>                              | <b>4</b>  |
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b>                              | <b>5</b>  |
| I.I CONTEXTO  | 5         |
| I.II SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES | 5         |
| I.III OBJETIVOS DEL ESTUDIO                         | 7         |
| I.IV ALCANCE DEL ESTUDIO                            | 9         |
| I.V METODOLOGÍA DEL ESTUDIO                         | 10        |
| <b>II. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES</b>     | <b>14</b> |
| <b>III. EL CAMINO HACIA ADELANTE</b>                | <b>24</b> |

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Vice Presidente:      | Pamela Cox            |
| Director de País:     | Pedro Alba            |
| Director del Sector:  | Marcelo Giugale       |
| Gerente de Sector:    | Nicholas P. Manning   |
| Gerente del proyecto: | Kathrin A. Plangemann |

Los informes para el Servicio de Asesoramiento Técnico para la Provincia de Corrientes en Argentina, fueron preparados por el equipo del Banco Mundial, compuesto por las siguientes personas: Kathrin A. Plangemann, Gerente del Proyecto y Especialista Senior en Sector Público (LCSPS); Eduardo Urdapilleta, Economista Financiero Senior (LCSPF); Alexandre Arrobbio, Especialista Senior en Sector Público (LCSPS); Reynaldo Pastor, Abogado Senior (LEGLA); Magali Junowicz, Consultora (LCSPS), Ignacio Di Bartolo, Consultor (LCSPS); Enrique Pinto, Consultor (LCSPS), Agustín Giménez, Consultor (LCSPS); Maximiliano Hernández Consultor (LCSPS); Marcelo Sili, Consultor (LCSPS); Sandra Alborta, Asistente de Proyecto.

Revisores: Jose-Guilherme Reis, Especialista Líder en Desarrollo del Sector Privado (LCSPF); Cristian Quijada Torres, Especialista en Desarrollo del Sector Privado (LCSPF); Robert Ragland Davis, Especialista Senior en Silvicultura (LCSAR); Beatriz Nussbaumer, Consultora (LCSAR); Tova M. Solo, Especialista Senior en Sector Urbano (LCSUW); Marcelo Acerbi, Especialista en Medio Ambiente (LCSEN); Jasmin Chakeri, Economista del País (LCSPE); Rajeev Kumar Swami, Especialista Senior en Gestión Financiera (ECSPS); Alfonso Grana Jonas, Consultor (LCSAR).

El equipo también se ha beneficiado del asesoramiento gerencial de las siguientes personas: Pedro Alba, Director del País (LCC7C); Marcelo Giugale, Director de Sector (LCSPR); Nicholas Manning; Gerente de Sector (LCSPS); James Parks, Asesor (MDW); Jose Roberto Lopez-Calix, Economista Líder y Líder de Sector (LCSPR); Franz Drees-Gross, Líder de Sector (LCSSD).

## RECONOCIMIENTOS

El equipo del Banco Mundial que participó en este estudio hace un especial reconocimiento a la excelente colaboración recibida de parte de funcionarios del Gobierno de la Provincia de Corrientes. En particular, el equipo agradece al Sr. Gobernador de la Provincia de Corrientes, Ing. Arturo Colombi; al Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas, Contador Público Serio Tressens; al Sr. Ministro de Producción, Trabajo y Turismo, Contador Público Alfredo Aùn; a la Sra. Secretaria de Planeamiento, Dra. Gabriela Basualdo, y a los funcionarios de las distintas dependencias del Gobierno que colaboraron en cada una de las etapas del estudio. Su valiosa participación, dedicación, entusiasmo y aporte de información fueron fundamentales para el éxito de este trabajo. Especial reconocimiento es debido también a los empresarios y representantes de la sociedad civil que participaron de los diferentes encuentros, talleres, encuestas y entrevistas personales realizadas a lo largo de toda la colaboración. Sus impresiones, opiniones y sugerencias han enriquecido el trabajo enormemente.

Este trabajo fue liderado por Kathrin A. Plangemann, Especialista Senior del Sector Público, basado en contribuciones del equipo integrado por Eduardo Martín Urdapilleta, Magalí Junowicz, Sandra Alborta, Ignacio Di Bártolo, Enrique Pinto, Agustín Giménez, Maximiliano Hernández, Alexandre Arrobbio, Marcelo Sili, Reynaldo Pastor y Verónica Salatino.

Las diferentes partes del estudio fueron elaborados por:

- Diagnóstico Sectorial: Ignacio Di Bártolo y Enrique Pinto;
- Estrategia Sectorial y Plan de Acción Consolidado: Agustín Giménez y Maximiliano Hernández;
- Clima de Inversión y Encuestas a Empresas: Magalí Junowicz;
- Administración Financiera: Alexandre Arrobbio; y
- Consolidación del Plan Estratégico: Marcelo Sili.

Este trabajo se ha beneficiado de la guía brindada por la Gerencia del Banco Mundial, particularmente por Pedro Alba, Marcelo Giugale, Nick P. Manning, James Parks, Jose-Roberto López-Calix y Franz Drees-Gross. El equipo desea también agradecer a las siguientes personas por sus invaluable comentarios: Jose-Guilherme Reis, Cristian Quijada Torres, Beatriz Nussbaumer, Robert Ragland Davis, Tova M. Solo, Marcelo Acerbi, Jasmin Chakeri, Rajeev Swami y Alfonso Grana.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.I CONTEXTO

- I.1 El presente resumen ejecutivo presenta los principales resultados de la colaboración entre el Banco Mundial y la provincia de Corrientes sobre el plan de desarrollo estratégico provincial. Esta colaboración se realizó a solicitud del Gobernador de Corrientes, con el objetivo de asistir a la provincia con una contribución al diseño de un plan estratégico para la promoción del desarrollo productivo. El Banco Mundial, a través de diversos instrumentos de colaboración como préstamos, estudios analíticos, asesoramiento, etc. ha venido trabajando fuertemente tanto a nivel federal como subnacional en el fortalecimiento institucional de instituciones clave del sector público. En el mes de Noviembre del 2007, el Gobierno de Corrientes solicitó al Banco asistencia para el fortalecimiento institucional de la planificación estratégica y promoción del desarrollo productivo. De esta manera, se acordó la primera asesoría por honorarios (*Fee for Services*) en Argentina, por US\$ 200,000 dólares americanos, que comenzó en el mes de marzo de 2008 y duró 15 meses.

*La Asesoría por Honorarios (Fee for Services) es un instrumento a través del cual el Banco Mundial provee un servicio de asesoría altamente especializado que permite brindar respuesta rápida a las necesidades de los países asociados (o de unidades subnacionales) de manera ágil, flexible y a medida, en base a las demandas específicas. En base de la experiencia de esta primera asesoría por honorarios en Corrientes, actualmente se están replicando otras asesorías por honorarios con otros gobiernos subnacionales en Argentina.*

### I.II SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

#### *Situación geográfica y división política*

- I.2 La provincia de Corrientes tiene una superficie de 88.199 km<sup>2</sup>, lo que representa el 3.18% de la superficie continental americana de la República Argentina y la convierte en la provincia número 17 de las 23 que conforman el total del país. Limita con tres países, Brasil, Paraguay y Uruguay, y además con la provincia de Misiones al noreste, con las provincias de Chaco y Santa Fe al oeste y al sur con la provincia de Entre Ríos.
- I.3 Los suelos se caracterizan por presentar una gran diversidad en sus aptitudes productivas. Los suelos agrícolas abarcan una superficie de 1.866.000 hectáreas (21% del territorio). Las tierras más aptas para su explotación se sitúan a la vera de los dos grandes ríos (Paraná y Uruguay) determinando simultáneamente las mayores concentraciones poblacionales. Casi el 13% de los suelos (1.128.400 has) es considerado apto para la forestación y un 18% de los mismos (1.575.200 has) moderadamente apto para esta actividad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fuente: INTA, EEA Bella Vista (2000)

---

### ***Situación económico-social***

- I.4 Corrientes presenta una morfología muy apta para el desarrollo de diversas explotaciones agrícolas, forestales y ganaderas. Su ubicación geográfica estratégica es clave para la comunicación de los estados integrantes del MERCOSUR y nexo principal para el corredor bioceánico. Su característica económica se encuadra como una provincia productora de bienes de origen principalmente primario, con un nivel industrial bajo y destinado principalmente al consumo interno. Aporta el 2.44% del PBI del país, generando el 4.92% del PBI primario de Argentina., valores fuertemente inferiores a la media del conjunto de las provincias argentinas.<sup>2</sup>
- I.5 El funcionamiento de la economía provincial está fuertemente influenciado por el ingreso de recursos fiscales nacionales que se destinan al financiamiento del gasto público y, en menor medida, al mejoramiento de la infraestructura física y del capital social. Sin embargo en los últimos años el flujo de inversiones privadas hacia algunas actividades que presentan ventajas competitivas, redujo la asimetría que existía entre el flujo de inversiones y la formación de capital respecto a otras jurisdicciones provinciales.
- I.6 La población total de Corrientes, de acuerdo a las proyecciones provinciales es de 991.000 habitantes, con una fuerte concentración en la zona de la capital Correntina. La tasa de desempleo viene bajando en forma sostenida. Actualmente está en el orden del 8%, con valores similares a la media del país. Según datos del Censo Nacional de 2001 el 59% de las personas estaban debajo de la línea de pobreza. En 2004 (tras la crisis y la devaluación), el 63% de la población estaba por debajo de la línea de indigencia. Respecto al PBG per cápita, Corrientes está dentro del grupo de provincias más pobres.<sup>3</sup>
- I.7 Corrientes tiene un nivel de educación por debajo de la media nacional.<sup>4</sup>
- i. Sólo el 27.4% de la población mayor de 15 años tiene secundario completo, versus la media nacional del 33.2% (posición 20 de 26)
  - ii. Sólo el 6.7% de la población mayor de 15 años tiene estudios universitarios completo, versus la media nacional del 8.7% (posición 20 de 26)

### ***Situación financiera***

- I.8 En la reciente reforma a la Constitución de Corrientes se ha plasmado el principio de equilibrio fiscal del sector público como un beneficio a favor de los habitantes de la Provincia.
- I.9 El estado provincial tiene poco margen de maniobra financiera, ya que sus ingresos están asociados con la coparticipación, están mayormente comprometidos para gastos corrientes y, dado que el componente impositivo provincial es poco significativo, tiene pocas palancas de desgravación impositiva. Casi el 90% de los recursos son tributarios, provenientes del régimen de coparticipación de impuestos y de las transferencias del

---

<sup>2</sup> Dirección de Estadística y Censos. Provincia de Corrientes.

<sup>3</sup> Centro de Estudios Nueva Mayoría sobre estimaciones de M&S Consultores en base al INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio del Interior

<sup>4</sup> INDEC – Datos del Censo 2001

Gobierno Nacional, lo cual es superior al promedio del consolidado de las 24 jurisdicciones provinciales (61,7%).

- I.10 A fin del año 2007, la deuda pública de Corrientes ascendía a \$2.471,1 millones. De este total, aproximadamente el 90% correspondía a deuda con la Nación,<sup>5</sup> generada principalmente<sup>6</sup> por el canje de deuda provincial de 2002.<sup>7</sup> Si bien la Deuda Pública Consolidada de la Provincia creció, en términos nominales, 20,6% entre 2005 y 2007, el ratio Deuda Pública Consolidada / Producto Bruto Geográfico (PBG) pasó de 30,5% en el 2005 a 24,9% en el 2007, debido al crecimiento mayor del PBG.<sup>8</sup>

### I.III OBJETIVOS DEL ESTUDIO

- I.11 El objetivo de la colaboración entre la provincia de Corrientes y el Banco Mundial es fortalecer la capacidad de gestión del gobierno provincial a fin de mejorar la gestión pública para el desarrollo estratégico de la provincia. Los objetivos específicos son:
- i Evaluar los cinco sectores productivos más importantes de la provincia, en particular, un análisis de la situación actual y del potencial de desarrollo futuro;
  - ii Proponer una estrategia para el desarrollo de los sectores productivos seleccionados y un Plan de Acción Consolidado que sirva de herramienta de gestión;
  - iii Evaluar, a través de una encuesta a empresas, el clima de inversión en la provincia y proponer líneas de acción para su fortalecimiento;
  - iv Evaluar la capacidad del sector público para promover el desarrollo, con particular énfasis en el área de administración financiera y brindar recomendaciones para su fortalecimiento;
  - v Desarrollar una metodología para el fortalecimiento del Plan Estratégico de la provincia.
- I.12 La colaboración consiste en varios estudios y asistencia técnica transversal. Tomando como punto de partida la situación actual de Corrientes – incluyendo la dotación de recursos propios, los programas federales operando en la provincia, las posibilidades de financiamiento, la situación fiscal y las capacidades existentes en la administración pública provincial – y atentos a las tendencias nacionales e internacionales, se identificaron los principales desafíos y oportunidades existentes y se evaluaron diferentes alternativas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades del sector público para la planificación estratégica y la promoción del desarrollo del potencial productivo provincial. En base a esta evaluación, se desarrollaron un conjunto de líneas de trabajo estratégicas (orientadas a fortalecer el sector público, el sector productivo y los mecanismos de coordinación entre ambos) para la elaboración de una estrategia de desarrollo a largo plazo.
- I.13 Para alcanzar los objetivos propuestos, el trabajo se estructuró en cinco partes:

---

<sup>5</sup> Clasificada como Deuda con Instituciones Financieras Públicas – Fuente: Cuenta de Inversión 2007, Contaduría General de la Provincia.

<sup>6</sup> Esta conversión de deuda en Bonos Garantizados (BOGAR) representa más de la mitad de la deuda pública de la Provincia de Corrientes (52,8%).

<sup>7</sup> Avalado por el Decreto de la Nación N° 1579/02.

<sup>8</sup> Fuente para el PBG: Dirección de Estadística y Censos, Secretaría General de la Gobernación de Corrientes.

- i. La primera parte presenta el análisis del potencial productivo provincial desde el punto de vista de los principales sectores, que sirva como base para el fortalecimiento institucional de la gestión pública para el desarrollo provincial. La evaluación del potencial productivo por sectores se centra en los sectores forestal, arrocero, citrícola, ganadero, hortícola y turismo e incluye un análisis de las cadenas de valor y de las barreras y cuellos de botella por sector y análisis de sensibilidad, a través de un modelo de simulación, para la evaluación de impacto de las medidas potenciales.
  - ii. La segunda parte presenta la estrategia de fortalecimiento institucional para el desarrollo de cada uno de los sectores específicos analizados. La conjunción de las recomendaciones sectoriales dan lugar al desarrollo de un “Plan de Acción Consolidado” para el desarrollo productivo de la provincia con horizonte en el año 2015. Este Plan de Acción Consolidado, consiste en cinco programas de gobierno clave, que se articulan sobre herramientas de políticas públicas determinadas y que dan respuesta concreta a los mayores obstáculos identificados.
  - iii. La tercera parte presenta una evaluación del clima de inversiones basado en las percepciones del sector privado respecto a un conjunto de factores asociados a las condiciones que ofrece la provincia para el desarrollo de negocios y que afectan las decisiones de inversión, como infraestructura, financiamiento, gobernabilidad, capacidades, etc. Este análisis permite identificar las barreras horizontales que afectan la competitividad en Corrientes y evaluarlas *vis-a-vis* el resto del país. En base a los obstáculos identificados, se proponen algunas líneas de acción tendientes a fortalecer el clima de inversión provincial.
  - iv. La cuarta parte se concentra en una evaluación de la capacidad del sector público de promover el desarrollo provincial. En base a una evaluación de las capacidades existentes a nivel provincial en las diferentes áreas de la gestión del sector público, a las necesidades más importantes provenientes del análisis del sector productivo, y a la priorización realizada por las autoridades de la Provincia, la cuarta parte se orientó a la evaluación del sistema de administración financiera, sobre todo, la formulación presupuestaria, la relación con el proceso de planificación y formulación del proyectos y las capacidades de monitoreo y evaluación.
  - v. La quinta parte evalúa las capacidades provinciales actuales en términos de planificación del desarrollo, con especial énfasis en un conjunto de programas e iniciativas desarrolladas por la provincia (como el Plan Estratégico Territorial y la Escuela de Formación Ciudadana entre otros). A través del trabajo conjunto con la Secretaría de Planeamiento de Corrientes y otras dependencias del gobierno, se exponen las líneas de trabajo prioritarias para el Plan Estratégico Provincial así como la metodología para su diseño.
- I.14 Una sexta parte, que corta transversalmente a cada una de las cinco partes anteriormente definidas, consistió en la creación y difusión de capacidades y conocimiento para fortalecer la generación de consensos. Como parte del presente estudio y a fin de facilitar los consensos y el desarrollo de capacidades necesarias para llevar adelante los planes sugeridos, se realizaron un conjunto de actividades de diseminación, capacitación y sensibilización, que incluyeron a todos los actores involucrados en este proceso (el sector privado, la academia, la legislatura y el poder



ejecutivo provincial). Estas actividades transversales se plasmaron través de talleres realizados en la provincia, sesiones de discusión de alto nivel realizadas en Buenos Aires, videoconferencias con especialistas internacionales en los diversos temas incluidos en el estudio y un fuerte trabajo de vinculación con otros proyectos e iniciativas del Banco Mundial en la provincia de Corrientes.

#### I.IV ALCANCE DEL ESTUDIO

- I.15 El principal desafío para brindar asistencia al fortalecimiento institucional del plan estratégico provincial consistió en incluir un enfoque mucho más amplio que lo que tradicionalmente se hace en los análisis del sector público. Una de las lecciones principales del fortalecimiento institucional de para la planificación estratégica del desarrollo es que la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad en todos los ámbitos y mantenerlos en el tiempo, no puede circunscribirse a la acción de unos pocos agentes individuales, ni siquiera si uno de estos agentes es el propio Estado, por fuerte que fuera. La experiencia internacional indica que los casos exitosos de competitividad de países y regiones son explicados a partir del funcionamiento global del sistema, por lo que la “noción sistémica” reemplaza a los esfuerzos individuales de los actores. La noción sistémica comprende innumerables aspectos que conforman el entorno de los agentes económicos (desde la infraestructura física, la infraestructura educativa y social, el entramado económico, las instituciones, el marco jurídico, entre otros elementos).<sup>9</sup> Es por eso que encaramos este estudio con una visión integradora que conjuga el análisis de los instrumentos con los que cuenta el sector público para dar respuesta a los principales obstáculos al desarrollo, un análisis de las dificultades que enfrenta el sector privado (tanto desde el punto de vista sectorial, como en su conjunto), incluyendo factores macro y microeconómicos y factores endógenos y exógenos, y el análisis de las capacidades que tiene el Estado para pasar de los objetivos a la planificación y a la acción.
- I.16 Para dar respuesta a las necesidades de la provincia, y en base a la experiencia internacional, fue necesario, por un lado, realizar una evaluación de las capacidades del sector público para encarar un proceso de desarrollo, lo que implicó comprender los instrumentos, capacidades y metodologías existentes e identificar oportunidades de mejora que permitan potenciar el rol del sector público como catalizador del desarrollo. Por otro lado, fue necesario conocer los obstáculos que enfrenta el sector privado para su desarrollo, tanto a nivel horizontal como sectorial, así como las oportunidades para potenciar el desarrollo productivo. Por último, fue necesario articular mecanismos que permitan desarrollar una alianza estratégica entre los diferentes actores donde el sector público es el socio estratégico que impulsa reformas y programas y el sector privado es un motor clave en la ejecución.
- I.17 Este enfoque multisectorial, sumado a los desafíos que enfrenta la provincia para su desarrollo, y a las necesidades expresadas por los funcionarios provinciales, llevaron a encarar este trabajo abarcando un gran número de temas, todos ellos interrelacionados. A su vez, la escasez de recursos y la necesidad de obtener resultados rápidos obligaron a priorizar algunas cuestiones clave, por encima de otras.

---

<sup>9</sup> Adaptado de: Bernardo Kosacoff, Economista Experto de CEPAL-Naciones Unidas, en “Repensando la Industrialización Argentina”.

- I.18 Esta estrategia, así como la asistencia provista mediante el estudio, debió ir adaptándose a la nueva realidad que enfrenta la provincia en el marco de la crisis financiera internacional y su impacto a nivel nacional y provincial, así como a las relaciones entre el gobierno federal y las provincias y la posición particular de Corrientes. Sin dejar de lado los objetivos originales, y aprovechando la posibilidad que ofrece este instrumento para proveer servicios a medida, según las necesidades específicas de la provincia, se puso un énfasis especial en presentar opciones para enfrentar la crisis y facilitar la implementación de recomendaciones concretas y realistas en el contexto actual que enfrenta la provincia.
- I.19 El alcance del presente estudio no permitió realizar un análisis exhaustivo del posible impacto ambiental y social de las recomendaciones presentadas. Sin embargo, se acordó que como parte de la implementación, las posibles implicancias sociales y medioambientales van a ser consideradas, y de ser necesario se realizarán las evaluaciones correspondientes.

## I.V METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

- I.20 Desde el inicio del trabajo se definieron un conjunto de ejes metodológicos clave, que fueron implementados en cada una de las etapas del estudio. En primer lugar, se trabajó con el más alto nivel de funcionarios provinciales, incluyendo al Gobernador, Ministros y Secretarios. Estos actores demostraron un fuerte liderazgo y compromiso con el proyecto, elemento que fue clave para garantizar el alcance de los objetivos del estudio. En el diseño de cada uno de los productos se tuvo en cuenta las demandas específicas de cada uno de los sectores, de manera de dar una respuesta rápida a medida de las necesidades particulares. A su vez, se contó con la amplia colaboración y participación de las autoridades, funcionarios, empresarios, cámaras y otros actores para la recolección de información, la identificación de obstáculos y necesidades y la discusión sobre posibles cursos de acción. El énfasis puesto en la generación de consensos sobre los diferentes diagnósticos y recomendaciones, que incluyó la presentación de los principales resultados del estudio a la legislatura provincial, dio a este estudio una fuerte legitimidad y aceptación por parte de todos los actores involucrados.
- I.21 Con el fin de dar cumplimiento a las tareas acordadas y alcanzar los objetivos propuestos, el Banco Mundial organizó un equipo de expertos internacionales y nacionales que visitaron la provincia en reiteradas ocasiones. A lo largo de cada una de las etapas del proyecto, este equipo trabajó en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda y Finanzas, el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo y la Secretaría de Planeamiento, reuniéndose con actores clave del Gobierno, del sector privado y de la sociedad civil tanto para obtener información de base como para discutir y validar conclusiones y recomendaciones preliminares. A su vez, se realizaron videoconferencias orientadas a presentar y discutir experiencias exitosas a nivel mundial en los diferentes temas incluidos en el estudio como desarrollo de la competitividad, clima de inversión, planificación estratégica, administración financiera y otros.
- I.22 En la primera fase, la metodología para el análisis de potencial de cada uno de los sectores seleccionados se desarrolló en cinco etapas que se describen a continuación:
- i. **Diseño de la cadena de valor:** En esta etapa se realizó la identificación de los principales flujos de bienes, etapas de la cadena, variables de medición de flujo y

stock. Para esto se analizaron los sectores, se entrevistó a especialistas locales y se analizó la bibliografía existente.

- ii. **Evaluación de la situación actual:** Esta etapa se concentró en la estimación del valor de las variables principales (cantidades, precios, valores, etc.), y estimación del PBG (Producto bruto Geográfico) actual del sector. En algunos casos no se logró consistencia con los valores estadísticos. En esos casos se mantuvo aquellos que aparecían más confiables.
- iii. **Identificación de la situación objetivo:** El objetivo fue el entendimiento de las condiciones alcanzables (no necesariamente ideales) para cada sector, en función de la situación existente, barreras identificadas, disponibilidad de recursos y tecnología, y comportamiento de mercado. A partir de entrevistas con cada sector se identificaron las condiciones razonables a las que podría evolucionar el sector si se trabajara sobre las principales barreras que afectan su desarrollo. En todos los casos se trabajó sobre escenarios razonables y no excesivamente optimistas. Se identificaron los principales cursos de acción desde el sector público y el privado para alcanzar esa nueva situación objetivo.
- iv. **Rediseño de la cadena y estimación del PBG potencial:** A partir de las condiciones futuras esperadas consensuadas con los sectores y de datos existentes, proyecciones y/o supuestos, se rediseñó la cadena, modificando las variables afectadas. Con los nuevos valores de flujo (producción) se estimó el potencial PBG, utilizando los últimos precios conocidos (no se estimaron aumentos de precios ni inflación). Con esto se pudo tener un orden de magnitud del PBG potencial a valores nominales actuales.
- v. **Elaboración de un modelo de simulación:** Se volcó la información en un modelo gráfico que permite la simulación para identificar la sensibilidad del PBG a modificaciones de cada variable y la generación de escenarios. A través de este modelo se logró cuantificar el impacto estimado de diferentes medidas, brindando a los funcionarios públicos una herramienta para priorizar diferentes políticas e inversiones.

***El modelo de simulación:** Este instrumento permite modelizar las diferentes cadenas de valor, partiendo de la identificación de las principales etapas de la cadena y de la estimación del valor de las variables principales (cantidades, precios, valores, y PBG -Producto Bruto Geográfico-). A partir de la definición de esta línea de base, el modelo permite realizar la simulación de diferentes escenarios para identificar la sensibilidad del PBG a modificaciones de cada variable. En este sentido, este modelo es un instrumento clave e innovador para el desarrollo de políticas públicas, ya que permite cuantificar el impacto estimado de diferentes medidas, brindando a los funcionarios públicos una herramienta para priorizar diferentes políticas e inversiones.*

- I.23 Para el Desarrollo de la Estrategia y Plan de Acción, en todos los casos el punto de partida del análisis estratégico partió de la caracterización de la situación actual y el escenario futuro en 2015, establecido como el horizonte temporal de la estrategia. Tanto el escenario de base de análisis como el escenario objetivo han sido preparados en base a las cadenas de valor sectoriales desarrolladas y validadas por la contraparte en la primera fase del estudio. Sobre la base de los escenarios actual y objetivo trazados para cada sector y los indicadores que definen estos escenarios (ej. capacidad industrial instalada en el sector forestal o superficie cultivada en el sector arrocero) por una parte, y las limitaciones al desarrollo del potencial por la otra, se trazaron los lineamientos

estratégicos para cada sector. Se buscó que estos lineamientos fueran fácilmente comprensibles y concretos, de tal modo de dar un claro sentido de dirección a las acciones y programas propuestos para llevarlos a la práctica. De la interacción de los lineamientos estratégicos y las limitaciones al desarrollo de potencial surgen las acciones clave recomendadas. Las estrategias sectoriales dieron lugar al Plan de Acción Consolidado que recoge todas las acciones en programas de gobierno articulados sobre herramientas de políticas públicas convencionales. Esto permite que el lenguaje de las acciones pueda ser traducido al lenguaje de las acciones programáticas de un gobierno, haciendo posible su implementación. Las recomendaciones contenidas en estos programas se basan mayormente en la transferencia de mejores prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia internacional en desarrollo económico regional.

- I.24 Para la evaluación de los principales obstáculos horizontales que afectan el desarrollo de negocios, se realizaron Encuestas a Empresas. Las Encuestas de Empresas son aplicadas por el Banco Mundial y sus asociados en todas las regiones del mundo e incluyen empresas pequeñas, medianas y grandes.<sup>10</sup> Estas encuestas recopilan, a través de entrevistas personales con gerentes y dueños de empresas, una amplia gama de información cualitativa y cuantitativa relacionada con el ambiente para los negocios en cada país. Las áreas cubiertas incluyen los obstáculos para hacer negocios, la infraestructura, el financiamiento, la mano de obra, la corrupción y las regulaciones, la ley y el orden, la innovación y la tecnología y la productividad de las empresas. En el caso de Corrientes, en el segundo semestre de 2008 se realizaron 90 encuestas, de las cuales 75 corresponden al sector industrial, 6 son empresas de servicios y 9 son hoteles. Del total de empresas encuestadas, 32 corresponden al estrato de pequeñas empresas (hasta 10 empleados), 36 son empresas medianas (entre 11 y 50 empleados) y 22 son empresas grandes de más de 50 empleados. En base a los resultados de la encuesta, y los análisis sectoriales previos, se sugirieron un conjunto de lineamientos estratégicos para el fortalecimiento del clima de inversión.
- I.25 Para el análisis de la Gestión Pública y de la Administración Financiera de la Provincia de Corrientes, la metodología utilizada se basó primero en el análisis de la legislación vigente correspondiente para la provincia. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a diferentes funcionarios con el fin de evaluar los ejes de trabajos y prioridades del Gobierno Provincial. Tercero, el análisis específico de los temas de administración financiera e inversión pública se basó sobre metodologías y guías reconocidas y comúnmente utilizadas por el Banco Mundial tales como los indicadores PEFA<sup>11</sup> y las metodologías CFAA<sup>12</sup> y de revisión del marco de inversión pública. Por último, la elaboración del Plan de Acción tomó en consideración las prioridades señaladas por el Gobierno Provincial tanto como su capacidad de implementación y la factibilidad de las propuestas.

---

<sup>10</sup> Las encuestas se aplican a una muestra de empresas de la economía no agrícola, que se define consistentemente en todos los países e incluye todo el sector de manufacturas, el sector servicios y los sectores de transporte y construcción. Se excluyen los sectores de servicios públicos y servicios financieros. Actualmente, en el sitio web de las Encuestas de Empresas (<http://www.enterprisesurveys.org>) se encuentran disponibles los resultados de encuestas sobre el ambiente para los negocios en alrededor de 94 países, basados en datos de más de 61.000 empresas

<sup>11</sup> PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

<sup>12</sup> CFAA: Country Financial Accountability Assessment

- I.26 Para la consolidación del Plan Estratégico de la Provincia de Corrientes, se realizó un trabajo de diagnóstico institucional y una propuesta de planificación estratégica, monitoreo y evaluación. Para la realización del diagnóstico de la capacidad de planificación estratégica y la propuesta de plan, se realizó una serie de entrevistas a informantes claves, Ministro de Producción, Ministro de Hacienda, Secretaria de Planeamiento y funcionarios y técnicos de diversos Ministerios que tienen vinculación directa con actividades de planificación, monitoreo y evaluación. Estas rondas de entrevistas permitieron plantear una serie de hipótesis de trabajo que luego fueron validadas a través del análisis de los diferentes Planes, programas y proyectos que lleva adelante el Gobierno, especialmente la Secretaría de Planeamiento provincial. A posteriori, en función del diagnóstico de las iniciativas puestas en marcha y de sus resultados concretos se plantearon una serie de medidas para la confección del Plan Estratégico Provincial, incluida la metodología de monitoreo y evaluación. Dicha propuesta fue revisada oportunamente por técnicos y funcionarios de la Provincia para evaluar su coherencia y compatibilidad con el marco institucional provincial.

## II. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

### *El análisis sectorial*

El primer estudio consiste en un análisis sectorial con el fin de evaluar y mejorar la capacidad de gestión del gobierno provincial en los sectores productivos priorizados por la provincia.

#### II.1 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Forestal:**

- i Se presenta como el sector de mayor potencial por las características diferenciales de Corrientes en su etapa primaria (crecimientos de las plantaciones de hasta 3 veces las de otras latitudes), y su potencial industrial asociado. La demanda global futura de productos forestales se incrementará acompañando el crecimiento mundial del PBI, pero con una oferta que se irá restringiendo a medida que avancen las presiones por mantener los bosques nativos. Corrientes se viene preparando para generar oferta de madera primaria en cantidad muy superior a su capacidad interna de procesarla. Al 2010 podría estar produciendo el doble de la capacidad actual, situación que se agrava aún más a futuro.
- ii Consiguiendo crecimientos en el sector industrial ya existente (aserraderos, tableros, plantas de impregnado) e incorporando otras industrias (planta de celulosa y energía), la producción primaria a disponer, permitiría estar generando un PBG en el sector del orden de los 1.400 millones de dólares en el 2015. Esto representaría un crecimiento de 7 veces respecto a los valores de 190 millones de USD del sector al 2006.

#### II.2 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Arrocero:**

- i Se presenta como el sector de muy alto potencial por las características diferenciales de Corrientes en la productividad por hectárea y la tendencia de precios esperada para los próximos años (el precio actual duplicó el promedio de los últimos siete años y es esperable que siga creciendo). El componente industrial del sector (molino, parbolizado, y empaquetado), que está mínimamente desarrollado en Corrientes, puede llegar a duplicar el valor agregado del sector primario.
- ii Existe potencialidad de 200.000 hectáreas implantadas (desde las 70.000 actuales) llevando la producción a niveles de 1,3 millones de toneladas. Este crecimiento desplazaría áreas actualmente dedicadas a ganadería, que tienen una productividad por hectárea menor. Si se lograra este aumento de hectáreas y si el 80% de esa producción se procesara en molinos de Corrientes (hoy es el 75%), a los precios actuales el sector podría estar generando un PBG de 540 millones de USD. Esto representaría un crecimiento de 4.5 veces respecto a los valores de 118 millones de USD del sector al 2007.

#### II.3 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Citrícola:**

- i Se presenta como el sector de potencial medio por las características diferenciales de Corrientes respecto a la productividad por hectárea. Hay mucha diferencia de

rindes por hectárea dependiendo del manejo de las plantaciones y de la tecnología aplicada. Aunque el consumo mundial de producto fresco de exportación está estabilizado, existen muy buenos y promisorios desarrollos de nuevos mercados.

- ii Estabilizando los niveles de productividad a un 50% de los mejores alcanzados en la provincia de Corrientes, y manteniendo las hectáreas implantadas, la producción permitiría estar generando un PBG en el sector del orden de los 150 millones de dólares en el 2015 (casi 2,5 veces el del 2006), además del efecto multiplicador que puede provocar en las actividades relacionadas. En la medida que se vayan desarrollando nuevos mercados que permitan asegurar la colocación de la producción, se podrían incorporar nuevas hectáreas a la producción, ya que existe disponibilidad de ellas en áreas de muy alta aptitud.

#### II.4 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Horticultura:**

- i No sería un sector con potencial de convertirse en uno de los motores productivos de Corrientes en el 2015, ya que no tiene fuertes ventajas competitivas, más allá de la infraestructura montada (cubiertas) que existían para el secado de Tabaco. Existe dificultad de una ecuación económica conveniente frente a la oferta sustituta de tomate fresco proveniente del campo del NOA (noroeste argentino).
- ii Aunque existen iniciativas puntuales, por sus características, la producción del sector es poco industrializable. Además existe capacidad industrial ociosa en otras regiones del país. Dado que es un sector que ocupa mucha mano de obra y soporta a varias familias, deberían focalizarse las acciones para protegerla y desarrollar alternativas para mantenerles una ecuación rentable

#### II.5 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Ganadería:**

- i Es un sector de potencial medio, ya que aunque su tamaño actual es importante, su potencial de crecimiento es limitado si no se cambia sustancialmente las prácticas productivas: reconversión de pasturas y mecanismo de producción (ej. silo maíz), y el apoyo financiero para aumentar el capital de trabajo en vientres y novillos hasta terminar el engorde.
- ii Aplicando tecnología de pasturas que permita aumentar la carga (por ej. en un 20% total), y se retuvieran más terneros (75% en lugar del 53% actual) y se los terminara su engorde en Corrientes en un 75% (en lugar del 52% actual), el sector podría aumentar su PBG desde los 272 millones de USD actuales a 372 millones de USD. La instalación de nuevos frigoríficos en la provincia acompañará la oferta de novillos y la formalización de las faenas clandestinas.

#### II.6 Conclusiones principales del análisis para el fortalecimiento institucional del sector **Turismo:**

- i El sector de turismo en Corrientes tiene un potencial menor que los otros sectores analizados. La pesca deportiva tiene poco espacio para el crecimiento, pero serios riesgos de disminución fruto de la reducción importante de ejemplares y el desbalance de aplicación regulatoria de la pesca respecto de Chaco y Paraguay. La zona del Iberá presenta características diferenciales y únicas que atraen al turismo

internacional de alto valor. De todas maneras tiene restricciones de densidad turística fruto de las características propias del Eco-turismo.

- ii En Iberá, la principal variable a para aumentar el tamaño del sector son las plazas hoteleras. Existe potencial para al menos duplicar las plazas actuales en la zona. De acuerdo a las estimaciones de estadías y gastos promedios (400USD por estadía), el sector podría estar generando en Iberá 24 millones de dólares de PBG anuales, el doble de lo actual.

II.7 Los sectores analizados y están enfocados en producción primaria (salvo el caso forestal). La producción primaria que más crecerá (Forestal y Arroz) es menos demandante de mano de obra que los sectores industriales y de Servicio. Se recomienda desarrollar acciones para promover otros sectores asociados con industria y servicios, apalancando las ventajas diferenciales de Corrientes. La principal ventaja de Corrientes sería la disponibilidad de mano de obra con cierto nivel de capacitación (principalmente en temas no-técnicos) que tienen pocas alternativas profesionales (en muchos casos actualmente absorbidos por el sector público), por lo que demandarían costos menores que en otras provincias, con mercado laboral más demandante. Dado esto se recomienda investigar alternativas de instalar Servicios tercerizados (ej. Call centres o de back office) para mercados en portugués o en español, y fomentar la generación a futuro de profesionales en especialidades duras, que a futuro permitan “exportar” servicios (ej. Desarrollo de software)

### ***Estrategia y Plan de Acción Consolidado para el Fortalecimiento Institucional del Desarrollo Productivo***

II.8 Sobre la base del análisis a nivel sectorial (la situación actual en la que se encuentra cada sector y la definición de un escenario futuro en 2015), se han identificado las principales restricciones al desarrollo, las cuales han sido validadas en sucesivos encuentros por las autoridades de Corrientes y por el sector empresario. En esta etapa, hemos definido los lineamientos estratégicos y las acciones recomendadas para superar estas restricciones y alcanzar el escenario objetivo. Para cada una de estas acciones se ha buscado en lo posible precisar objetivos, principales hitos de implementación, así como una determinación de su impacto, una estimación de su costo y de su grado de facilidad de implementación. En este sentido, el Plan de Acción Consolidado, consiste en cinco programas de gobierno clave, que agrupan y consolidan las acciones recomendadas y se articulan sobre herramientas de políticas públicas determinadas.

- i. **Creación de una Unidad de Atracción de Inversiones Estratégicas:** El objetivo de la Unidad de Atracción de Inversiones Estratégicas será el desarrollo de grandes proyectos de inversión foresto-industriales. Esta Unidad orientará sus acciones a la atracción y localización en la provincia de grandes aserraderos y secaderos, plantas de tableros, aglomerados e impregnados, plantas de celulosa, centrales de generación eléctrica de biomasa y otras inversiones de la industria foresto-industrial de envergadura, con un umbral indicativo de más de USD 10 millones de inversión. La meta será conseguir inversiones por un monto estimado superior a las USD 1500 millones, cuyo alcance dependerá en gran medida de la atracción de una planta de celulosa, con una inversión estimada en USD 1.000 a USD 1.200 millones. La misión de la Unidad será desarrollar y mantener una red de relaciones en un rango



de 20-30 grandes empresas foresto-industriales a nivel regional y global orientada a la localización de inversiones estratégicas en el territorio provincial. La Unidad propuesta debe integrarse con los funcionarios de más alto rango de la Administración vinculados a la misión y funciones definidas. Se propone que sea integrada por el Gobernador de la Provincia, que la preside, el Ministro de Producción, el Ministro de Obras y Servicios Públicos y el Secretario de Planeamiento. La principal inversión requerida por esta iniciativa es el tiempo dedicado por los funcionarios de alto rango que la integran, a lo que se suma una asignación presupuestaria estimada en \$ 0,5 millones de pesos.

- ii. **Reestructuración y Ampliación de las Agencias de Desarrollo Económico:** Este componente tiene por objetivo desarrollar las capacidades institucionales en IFE (Instituto de Fomento Empresarial) y Corrientes Exporta necesarias para dar soporte a las acciones vinculadas con atracción de inversiones, promoción de exportaciones y prestación de servicios no financieros a PYMES, las que serán complementadas por los servicios de intermediación financiera y acceso al crédito que prestarán los fondos fiduciarios y el Banco de Corrientes. Una organización del tipo aquí definido, para las funciones y programas asignados en el Plan de Acción, debería alcanzar en su etapa inicial un presupuesto anual aproximado de \$2 millones, más una inversión inicial de puesta en marcha de \$0,70 millones.
- iii. **Lanzamiento de un Programa Multisectorial MPTT/INTA/Banco de Corrientes:** Este es un programa de transferencia de tecnología soportado por un esquema de préstamos orientados y supervisados, que articule la capacidad tecnológica y de asistencia técnica del INTA con la inserción local y coordinación del Ministerio de Producción, Trabajo Y Turismo (MPTT) y el sector privado y la capacidad financiera de FIDECOR, el Fondo Fiduciario Ganadero y el Banco de Corrientes. El objetivo del programa es consolidar en una misma herramienta institucional y financiera las acciones clave recomendadas para la reconversión primaria de los sectores cítricola y ganadero. Como resultado de este programa multisectorial, se busca alcanzar el 50% de los objetivos de aumento de productividad previstos para el sector cítricola primario y el 25% de los previstos para el sector ganadero, reconvirtiendo el 25% de la superficie de cítricos cultivada, y el 10% del stock ganadero, involucrando la participación de al menos 400 productores cítricos y 700 establecimientos y productores ganaderos.
- iv. **Fortalecimiento de los Fondos para el Desarrollo:** Actualmente el Gobierno de Corrientes cuenta con dos fondos para el desarrollo productivo del sector privado: el FIDECOR y el FODIN, a lo que se agrega el Fondo para el Desarrollo Ganadero, previéndose su implementación para el año 2009. Estos fondos fiduciarios no cuentan con las capacidades institucionales, la orientación estratégica ni los recursos suficientes para alcanzar los objetivos trazados. En este sentido, los fondos fiduciarios deben ser sustancialmente fortalecidos en dos ejes fundamentales: en primer lugar el desarrollo de sus capacidades institucionales, que le permitan la capacidad de administrar mayores volúmenes de recursos, realizar análisis de riesgo de calidad adecuada y asignar los fondos en forma alineada y consistente con la Estrategia de Desarrollo Productivo trazada. En segundo lugar, sobre la base de

estas capacidades institucionales, incrementar sus recursos financieros, llevándolos a alcanzar un volumen de asignación anual cinco veces superiores a los volúmenes hoy asignados.

- v. **Infraestructura productiva prioritaria:** tanto en los análisis sectoriales como en le Encuesta a Empresas surgieron recurrentemente las limitaciones al desarrollo del potencial impuestas por las deficiencias de infraestructura. En particular energía eléctrica, transporte e irrigación, son un cuello de botella común. El desarrollo de un programa de infraestructura productiva para la provincia de Corrientes requiere de un sólido componente de construcción de capacidad institucional y de gestión, que permita desarrollar una cartera detallada y priorizada de proyectos, debidamente monitoreada y evaluada en múltiples niveles durante su ejecución. Se han identificado un tres proyectos de expansión del sistema de transmisión y subtransmisión eléctrico provincial orientados a atender las necesidades de abastecimiento clave por un monto estimado total de \$228,6 millones y dos puertos, uno de orientación forestal y el otro cerealero ubicados en las zonas noreste y suroeste de la provincia, estimados en \$90 millones. A ello se suman seis proyectos viales identificados por la Dirección Provincial de Vialidad, los que ascienden a un monto total estimado de \$1.271 millones.

- II.9 Hoy la provincia de Corrientes no cuenta con un soporte institucional suficiente para la implementación de la Estrategia de Desarrollo Productivo y el Plan Consolidado. Sin embargo, pueden identificarse un conjunto de actores institucionales relativamente dispersos y algunos eslabones organizacionales que podrían articularse y fortalecerse para cumplir con las funciones básicas de gobierno, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación que exige la implementación de la Estrategia. Una adecuada organización de estas instituciones en un **sistema de gestión, monitoreo y evaluación** coordinado, sumado al fortalecimiento institucional de algunos de sus eslabones clave, es capaz de dar un soporte efectivo a la Estrategia y Plan de Acción Consolidado, volviéndolos implementables en la práctica, y, tan importante como esto, haciéndolos objeto de evaluación y monitoreo periódico, que permitan su corrección y sustentabilidad futura.

***El análisis horizontal: El fortalecimiento institucional del clima de inversión***

- II.10 En base a los resultados de la encuesta, los principales obstáculos identificados por los empresarios correntinos son la **electricidad**, la **incertidumbre macroeconómica e inestabilidad política** y la **calidad de la mano de obra**.
- II.11 Los principales problemas asociados a las **regulaciones y las relaciones con el Gobierno** parecen encontrarse más en cuestiones relativas al gobierno nacional (como las tasa impositivas nacionales y las regulaciones laborales) que con la interacción con el gobierno provincial.
- II.12 En **infraestructura**, el 50% de los encuestados considera que la energía eléctrica es un obstáculo para el desarrollo de sus negocios, en línea con las necesidades relevadas a nivel sectorial. Se propone la priorización de proyectos de infraestructura de acuerdo a los beneficios potenciales y el fortalecimiento institucional para poder ejecutar efectivamente estas obras.

- II.13 El **acceso al financiamiento** es un obstáculo para más del 40% de los encuestados, resultado que está en línea con el bajo uso del crédito bancario para financiar nuevas inversiones o capital de trabajo. El desafío es trabajar tanto desde el punto de vista de la oferta de crédito por parte de los Bancos y del Gobierno y de la demanda, a través del desarrollo de sujetos de crédito vía la capacitación y asesoramiento a empresas para acceder al sistema financiero.
- II.14 En el **mercado de trabajo**, el 60% de las empresas considera que el nivel de educación de la mano de obra es un obstáculo para las inversiones, lo que está a su vez asociado con la baja proporción de trabajadores calificados en la producción. Se propone el desarrollo de programas de capacitación para empleados, en conjunto con las empresas y en base a sus necesidades.
- II.15 En cuanto a la actividad de **Corrientes Exporta** y el impacto que tienen los **programas de promoción** del Gobierno de Corrientes, resulta interesante que una importante proporción de los empresarios encuestados ni siquiera conoce de la existencia de la agencia de promoción o de los programas disponibles, lo que llama a un fortalecimiento de las instituciones y programas existentes.

#### ***Fortalecimiento Institucional de la Capacidad del Sector Público para Promover el Desarrollo Productivo***

- II.16 En base a una evaluación de las capacidades existentes a nivel provincial en las diferentes áreas de la gestión del sector público, a las necesidades más importantes provenientes del análisis productivo, a la priorización realizada por las autoridades de la Provincia, y al impacto de la crisis internacional sobre las finanzas de la provincia, consideramos que el sistema de administración financiera constituye el nodo central del fortalecimiento del sector público necesario para impulsar la estrategia de desarrollo de la provincia. Es por eso que para el fortalecimiento de la capacidad de sector público para promover el desarrollo productivo nos orientamos a la evaluación del sistema de administración financiera, sobre todo, la formulación presupuestaria, la relación con el proceso de planificación y formulación de los proyectos y las capacidades de monitoreo y evaluación.
- II.17 El sector público de Corrientes representa un 1% del gasto público de Argentina y 2,2% del gasto primario ejecutado por el consolidado de las 24 jurisdicciones. Este gasto se caracteriza por su falta de flexibilidad. El 90% de los recursos son tributarios, provenientes del régimen de coparticipación de impuestos y de las transferencias del Gobierno Nacional. La deuda provincial, principalmente con el Gobierno Nacional, representa menos del 30% del Producto Bruto Provincial (PBP). No existe una fuerte vinculación entre la planificación estratégica, las políticas sectoriales y el ciclo presupuestario. En el mismo sentido, no existen herramientas para permitir un monitoreo y una evaluación efectiva del desempeño del gasto público. La ejecución presupuestaria de la administración central se efectúa a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), a cargo de la Contaduría General de la Provincia. El SIIF representa un avance fundamental para la efectiva ejecución del presupuesto y podría ser optimizado a través de la integración de sub-sistemas tales como planificación de caja, administraciones de bienes y adquisiciones. Por su lado, la función de tesorería está efectuada por la Tesorería General de la Provincia y las tesorerías jurisdiccionales que manejan alrededor de 370 cuentas bancarias. La inversión pública provincial está

apoyada por un sistema específico, el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP), cuya difusión e implementación podrían ser ampliadas para contribuir a una mayor vinculación entre inversión pública, planificación estratégica, y presupuesto.

- II.18 **Medidas de Corto Plazo:** En el corto plazo, el Gobierno tiene un margen de maniobra limitado para mitigar los efectos de la crisis internacional. Se enfrenta al doble desafío de mantener la disciplina fiscal e intentar potenciar un estímulo a la economía a pesar del reducido espacio fiscal. Actualmente, el Gobierno está enfocado en este doble desafío, a través de la implementación de algunas de las medidas identificadas en este estudio, que se detallan en el cuadro siguiente.

***Disciplina fiscal y optimización del gasto:***

- *Analizar de modo detallado el gasto para revisar sus prioridades, descartar aquellos gastos no recurrentes, y optimizar la asignación.*
- *Centralizar las autorizaciones de incremento de gasto y modificaciones de crédito presupuestario en el Ministerio de Hacienda y Finanzas.*
- *Considerar la implementación de un plan de facilidades de pago a contribuyentes morosos.*
- *Identificar recursos adicionales a través de programas vigentes financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito.*

***Estímulo fiscal a la economía:***

- *Acelerar la ejecución de aquellos proyectos de inversión pública avanzados, y en particular los que presenten una mayor demanda de mano de obra no calificada.*
- *Establecer grupos de trabajo interministeriales para monitorear de cerca la ejecución de proyectos, con el propósito de solucionar rápidamente “cuellos de botella” que usualmente ocurren durante la ejecución de la inversión pública.*
- *Considerar medidas sociales anti-cíclicas tales como subsidios a las empresas, acotados en el tiempo, y condicionados al mantenimiento del empleo.*

- II.19 **Medidas de Mediano Plazo:** Las acciones de mediano plazo tienen un enfoque más amplio de fortalecimiento del desempeño público provincial y se basan fundamentalmente sobre tres ejes– Planificación Estratégica, Sistemas de Administración de Recursos (incluye administración financiera, administración de recursos humanos y organización de los organismos públicos), y Monitoreo y Evaluación – interrelacionados entre sí, y que permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno.

- II.20 En **planificación estratégica**, es necesario avanzar hacia la vinculación entre planificación, monitoreo y evaluación; y la vinculación entre planificación y presupuesto. Se propone también, contar con un enfoque específico para la inversión pública, como experiencia piloto, dado que tiene la ventaja de estimular directamente la economía.

**Vinculación entre Planificación y Monitoreo & Evaluación:**

- Definir, en el diseño de políticas públicas, metas y resultados de mediano plazo medibles.
- Asegurar una vinculación entre planificación y monitoreo y evaluación a través de la determinación de indicadores de medición de los resultados definidos.

**Vinculación entre Planificación y Presupuesto:**

- Introducir presupuesto por programas. Se podría introducir en modo gradual enfocándose sobre las principales prioridades de política del Gobierno.
- Determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.

**Vinculación entre Inversión Pública y Estrategia Provincial:**

- Extender la aplicación del análisis realizado por la Provincia de Corrientes en virtud de la realización del Plan Estratégico Territorial (PET) a todos los organismos vinculados con el proceso de formulación, presentación y priorización de proyectos de inversión pública y a todos los sectores de la provincia.
- Establecer un calendario de formulación del plan de inversión pública que coincida con el calendario de preparación del presupuesto, con el objetivo de que ambos procesos se retroalimenten entre sí.
- **Introducir principios de gestión por resultados en el proceso de inversión pública.** Identificar programas de inversión pública prioritarios para la provincia; determinar metas medibles de políticas prioritarias; convertir estas prioridades en programas presupuestarios; y determinar estimaciones plurianuales para los programas presupuestarios definidos.

- II.21 Las principales oportunidades de mejora de los **Sistemas de Administración de Recursos** podrían ser factibles de implementar sin mayores obstáculos sobre tres áreas: i) ampliación del alcance del SIIF y mayor integración de los sub-sistemas; ii) introducción de una Cuenta Única de Tesoro; y iii) fortalecimiento del SPIP.
- II.22 El avance propuesto en el área de **Monitoreo y Evaluación** combinaría la introducción de herramientas metodológicas con la conformación de una unidad específica encargada del monitoreo y evaluación.

- Desarrollar una unidad de monitoreo y evaluación, que actúe en un ámbito compartido por las funciones de planeamiento y finanzas del Gobierno. Esta unidad, por un lado, evaluaría las políticas y los programas prioritarios del Gobierno, y por otro, sería la unidad encargada de consolidar y difundir, a través de capacitaciones, conocimiento y experiencia en materia de planificación y monitoreo y evaluación.
- Introducir de manera gradual y en modo piloto la metodología de indicadores de desempeño, comenzando por aquellos programas o proyectos considerados prioritarios por la provincia.
- Desarrollar el enfoque de marco lógico en políticas, programas o proyectos, en modo piloto. Una posibilidad sería aplicar este enfoque en la metodología de presentación y evaluación de proyectos de inversión que se presentan al SPIP para su inclusión en el Plan Provincial de Inversión Pública.
- Identificar programas prioritarios de gasto social donde sea posible aplicar evaluación de impacto, que permita cuantificar los efectos y resultados sobre grupos focalizados de beneficiarios

**Fortalecimiento Institucional para la Consolidación del Plan Estratégico de Corrientes**

- II.23 A fin de consolidar y articular todas las recomendaciones surgidas en el marco de este estudio así como los planes en ejecución orientados al desarrollo, se hace necesario poner en marcha un Plan Estratégico para el Desarrollo de la Provincia. La puesta en marcha de un Plan Estratégico de Desarrollo en la Provincia de Corrientes requiere como tarea previa mejorar sustancialmente la capacidad de planificación a nivel provincial y micro-regional. En este sentido se sugiere mejorar la Secretaría de Planeamiento y de las capacidades de Planificación en la Provincia a través de:

- i. Dotar a la Secretaría de Planeamiento de mayor capacidad operativa a través de mayor cantidad de personal profesional. La dotación de mayores capacidades técnicas, organizacionales, funcionales y de coordinación se transforma en una condición indispensable para poder seguir ejecutando las actividades actuales con eficiencia y para poder poner en marcha el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Corrientes.
- ii. Fortalecer las capacidades de planificación en los Ministerios y Organismos Provinciales a través de capacitación en materia de planificación estratégica.
- iii. Dotar de recursos a las áreas de planificación y desarrollo, para un mejoramiento de la capacidad operativa e instrumental.
- iv. Resolver las trabas burocráticas internas con el fin de acelerar los procesos técnicos y administrativos.
- v. Mejorar la capacidad de coordinación y articulación dentro y fuera del Estado provincial, y consolidar la red de información.
- vi. Rediseñar de las estructuras organizativas a fin de adecuarlas a las nuevas funciones y estrategias del Estado, consensuado objetivos de gestión y coordinando la utilización de sus recursos para optimizar el gasto.

II.24 **La creación del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial:** La propuesta de creación de este plan estratégico parte desde el inicio con la definición sobre los objetivos de desarrollo y las metas que el Gobierno Provincial se plantea. Estos objetivos son integrales y de mediano y largo plazo y constituyen el marco de referencia a partir del cual se definen cinco grandes estrategias de desarrollo hacia el futuro, que se apoyan en acciones concretas, muchas de ellas llevadas a cabo en la actualidad por el mismo Gobierno u otros actores. Las cinco estrategias son: (i) estrategia de desarrollo social, (ii) estrategia de ordenamiento e integración territorial, (iii) estrategia de competitividad económica productiva, (iv) estrategia de desarrollo territorial micro-regional, y (v) estrategia de organización y gestión.

II.25 **Metodología para el Diseño del Plan Estratégico de Provincial (PEP):** La creación del PEP se va a realizar durante un lapso de 12 meses con la participación plena de la Secretaría de Planeamiento, coordinando y dinamizando todas las actividades a través del Sistema Provincial de Planificación. También deberán participar los diferentes Ministerios y Organismos provinciales, además de otras organizaciones privadas y de la sociedad civil involucrada desde el inicio en las actividades. Para garantizar el éxito del trabajo se requerirá la participación activa de un equipo de profesionales con experiencia en la temática. Las etapas de trabajo serán las siguientes:

- i. **Etapá preparatoria:** Esta etapa busca crear las condiciones técnicas, políticas e institucionales que permitan llevar adelante este proceso. Dentro de esta etapa es necesario trabajar sobre la definición y sistematización de información de micro-regiones, integración de la información en el SIG (Sistema de Indicadores de Gobierno) provincial, capacitación de responsables de llevar adelante el proceso de planificación en el nivel provincial y en cada una de las micro-regiones, conformación de plataformas micro-regionales de planificación y preparación de la metodología operativa para el trabajo de talleres y sistematización y ordenamiento de la información.

- ii. **Ejecución de talleres participativos:** El objetivo es involucrar a todos los actores en la identificación de las problemáticas y las estrategias de desarrollo a través de la realización de talleres participativos en cada una de las micro-regiones de manera de identificar las problemáticas y las estrategias de desarrollo de cada una de ellas, poniendo énfasis en la dimensión social, la dimensión territorial y ambiental, la dimensión económico productiva y la dimensión gestión y administración.
  - iii. **Preparación y validación de planes y proyectos:** Esta etapa se orienta al diagnóstico y al consenso de proyectos para cada una de las micro-regiones. Esto implica la priorización de los problemas y planes y proyectos en cada una de las micro-regiones y la definición de una matriz final de acciones y vinculaciones institucionales para su ejecución en cada una de las micro-regiones.
  - iv. **Definición de un programa de acción plurianual:** Una vez definidas la estrategia y las acciones, será necesario definir un programa de acción plurianual, el cual abarca un período determinado (de hasta 3 años aproximadamente), este plan tiene como objetivo identificar los proyectos y tareas que hay que llevar a cabo durante este período: acciones que hay que conducir, objetivos, medios asignados o puestos en práctica, plazos, etc.
  - v. **Implementación y ejecución de los proyectos y acciones:** Una vez definidos los objetivos, las estrategias, los proyectos y las acciones, es necesario pasar a la etapa de implementación y ejecución de los proyectos y acciones. Aquí no hay formulas preestablecidas, pero sí hay una premisa básica que es importante tener en cuenta: un proceso consensuado de desarrollo territorial genera más externalidades positivas y es mucho más eficaz, si los proyectos y acciones planificadas se ejecutan en forma coordinada unos con otros, generando sinergias y economías de escala.
- II.26 **El Sistema de Monitoreo y Evaluación del PEP:** Es fundamental la creación de un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones, simple y de fácil entendimiento por parte de la comunidad y de los actores involucrados en el proceso de desarrollo. Este sistema podrá ponerse en marcha en la Secretaría de Planeamiento, utilizando para ello el sistema de información de acciones de Gobierno, el cual requerirá de ajustes y modificaciones. Será de vital importancia también que dicho sistema esté disponible para toda la población a través del portal WEB.

### III. EL CAMINO HACIA ADELANTE

- III.1 Las conclusiones de este estudio, que llevo más de un año en su elaboración, pueden sintetizarse en que si bien los desafíos para promover el fortalecimiento institucional para el potenciar el desarrollo productivo de la Provincia de Corrientes son importantes, las oportunidades que se presentan hacia el futuro son alentadoras. La dotación de recursos existentes, la ubicación estratégica (frontera con tres países, salida a importantes cauces marítimos, entre otras virtudes), y a la firme voluntad política de las autoridades provinciales son elementos que, bien aprovechados, pueden detonar en un proceso de crecimiento sostenido y equilibrado en las diferentes micro-regiones.
- III.2 El fuerte cambio en la coyuntura económica y política de la provincia sucedido el último año ha obligado a las autoridades a enfocar los mayores esfuerzos a atender las cuestiones urgentes, relegando parcialmente las iniciativas tendientes a fortalecer la capacidad del estado provincial para potenciar el desarrollo productivo. Sin embargo, como fue planteado a la largo de este trabajo, las estrategias de desarrollo productivo son procesos largos, que se deben ir desarrollando en forma gradual, adaptándose a las condiciones que impone la coyuntura. Si bien puede ser dificultoso en este contexto encarar planes ambiciosos de infraestructura o crear nuevos canales de financiamiento, el fortalecimiento de las capacidades institucionales es un proceso que no necesariamente requiere de una gran cantidad de recursos y que podría ser encarado a pesar de la crisis. Una vez pasada la tormenta, el gobierno estará en condiciones de encarar las medidas más intensivas en el uso de recursos financieros.
- III.3 Es fundamental que la provincia tenga el compromiso y la oportunidad de encarar este proceso con mucha fuerza. Además, existe un fuerte consenso entre diversos actores de la sociedad (sector privado, cámaras empresarias, sector público, academia, etc.) sobre la necesidad de encarar este proceso y producir transformaciones significativas y perdurables. Este consenso fue también fruto de un trabajo participativo orientado recoger las demandas y sugerencias de los distintos sectores y validar las conclusiones y recomendaciones con ellos.
- III.4 La metodología que se propone y las recomendaciones en cada una de las áreas buscan proveer de un instrumento de trabajo a las autoridades de Corrientes. Los beneficios de esta estrategia se verán consolidados con impactos de corto plazo que serán la base para crear las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible en el tiempo. Amplios consensos con todos los actores relevantes, activa participación de los diferentes niveles y dependencias de gobierno, políticas estables y reglas institucionales claras, son condiciones y a la vez garantías para alcanzar los objetivos propuestos.
- III.5 Si bien los objetivos acordados han sido cumplidos, los resultados obtenidos han abierto la puerta para seguir profundizando el trabajo conjunto entre la provincia y el Banco Mundial a través de éste u otros instrumentos de cooperación del portafolio del Banco Mundial en Argentina. La implementación del análisis y de las recomendaciones de esta colaboración podrían beneficiarse también de proyectos en ejecución en la provincia, o nuevos proyectos en preparación, así como de otros estudios. De esta manera, se espera profundizar y ampliar esta colaboración para maximizar su impacto en el corto y largo plazo.