

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL CHACO**



**BASES PARA EL  
PLAN ESTRATÉGICO DE  
LA PROVINCIA DEL CHACO**

**Una Agenda de Trabajo para Construir un Chaco Mejor**

**Sáenz Peña – Chaco  
Agosto de 2004**

**Comité Ejecutivo del Consejo Económico y Social del Chaco**  
**(Agosto de 2004)**

<b>Función</b>	<b>Titular</b>	<b>Institución</b>
<b>Presidente</b>	<b>Carlos Eduardo Robledo</b>	<b>Federación Chaqueña de Sociedades Rurales</b>
<b>Vice Presidente 1°</b>	<b>Hugo René Morand</b>	<b>Gobierno de la Provincia del Chaco</b>
<b>Vice Presidente 2°</b>	<b>Sebastián Vicente Martín</b>	<b>Universidad Tecnológica Nacional</b>
<b>Secretario General</b>	<b>José Francisco Lobera</b>	<b>Unión Industrial del Chaco</b>
<b>Secretario de Actas</b>	<b>Juan Gallovich</b>	<b>Federación Agraria Argentina</b>
<b>Tesorero</b>	<b>Carlos Urristy</b>	<b>Federación Económica del Chaco</b>
<b>Vocales</b>	<b>Noé Aroldo Kohn</b>	<b>Federación de Asociaciones de Productores e Industriales Forestales del Chaco</b>
	<b>Raúl Gonak</b>	<b>Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras Ltda.</b>
<b>Revisor de Cuentas</b>	<b>José de Bortoli</b>	<b>Nuevo Banco del Chaco S.A.</b>

**Instituciones que Integran el Plenario del Consejo Económico y Social:**

**Gobierno de la Provincia del Chaco; UCAL; UICH; FAA; FECHACO; CAC; FAPIF; FECHASORU; UNPEPROCH; Consorcios Camineros; Colegios Profesionales; UTN; UNNE; CGT; CTA; INTA; INTI; NBCH S.A.; Banco Nación Argentina; Legisladores Nacionales y Provinciales; Foros de Intendentes de la Provincia.**

**Redacción y Coordinación del Documento:**

**Eduardo Aguilar**  
**(Coordinador Ejecutivo - CONES)**

Sede Administrativa: [cones@arnet.com.ar](mailto:cones@arnet.com.ar)  
Sede Técnica: [coneschaco@gigared.com](mailto:coneschaco@gigared.com)

[www.coneschaco.org.ar](http://www.coneschaco.org.ar)

## Índice

<b>Capítulo 1: Introducción y Antecedentes de las Bases para el Plan Estratégico.....</b>	<b>1</b>
1.I Introducción.....	2
1.II Antecedentes.....	3
<b>Capítulo 2: Planeamiento Estratégico y Rol del Consejo Económico y Social.....</b>	<b>4</b>
2.I Qué es un Plan Estratégico.....	5
2.II Cuáles son las Etapas de un Plan Estratégico.....	5
2.III El Rol del CONES en la Formulación del Plan Estratégico de la Provincia del Chaco.....	7
<b>Capítulo 3: Una Visión Global Basada en el Realismo y la Voluntad de Cambio.....</b>	<b>8</b>
3.I El Chaco Económico, Social e Institucional. Los Condicionantes del Punto de Partida.....	9
3.II La Dimensión Económica: El Campo, la Industria y el Contexto Nacional.....	9
3.III La Dimensión Institucional: El Estado y la Política.....	10
3. IV La Dimensión Social: Educación, Salud y Políticas Asistenciales.....	12
3.V Realismo y Voluntad de Cambio.....	13
<b>Capítulo 4: Objetivos para el Chaco del 2014.....</b>	<b>14</b>
4.I Cinco Objetivos Prioritarios Para Construir el Chaco del 2014.....	15
<b>Capítulo 5: Una Evaluación de las Fortalezas y Debilidades del Escenario Chaqueño en la Visión del CONES.....</b>	<b>19</b>
5.I Los Elementos Positivos y las Posibilidades que Brinda el Contexto.....	20
5.II Los Aspectos que Tenemos que Modificar y los Factores del Contexto respecto de los Cuales hay que Tomar Precauciones.....	23
5.II.a Lo que Debemos Modificar.....	24
5.II.b Factores del Contexto que Obligan a Tomar Precauciones.....	28
<b>Capítulo 6: La Construcción del Chaco del 2014.....</b>	<b>32</b>
<b>Epílogo.....</b>	<b>44</b>

## **Capítulo 1:**

# **Introducción y Antecedentes de las Bases para el Plan Estratégico**

## **1.1 Introducción**

El planeamiento estratégico tiene como objetivo fundamental desarrollar criterios que guíen las acciones presentes de una organización en función de sus objetivos fundamentales de mediano y largo plazo.

Su premisa básica es que la construcción anticipada de una visión compartida sobre el escenario deseado a futuro ayuda a optimizar (en el presente) la utilización de los instrumentos de que se dispone, la coordinación de los programas y proyectos, y la coherencia global de los cursos de acción de cada una de las áreas críticas de un sistema.

Como metodología aplicada a una Provincia, el planeamiento estratégico es una tarea que a la dimensión técnica que le es inherente, adiciona una insoslayable y prioritaria dimensión política. De lo que se trata en este caso es **de definir, de manera colectiva, problemas, objetivos, acciones y valores para una organización a la vez social, política y económica.**

Para fortalecer los mecanismos democráticos que forman la base irrenunciable de nuestro estilo de vida, **esta tarea debe estar guiada, necesariamente, por la participación, por el respeto a los legítimos disensos y por la construcción y el fortalecimiento de mecanismos, espacios e instituciones de consenso social.**

**Por lo tanto, la heterogeneidad de las posiciones sectoriales, de los orígenes y las proyecciones culturales, y de las pertenencias partidarias e ideológicas es rescatada por el CONES como un activo fundamental para la construcción de un futuro mejor para el Chaco.**

Se ha afirmado que la complejidad es el atributo más notable de la realidad. Esta indiscutible verdad impone pensar el planeamiento estratégico a nivel de una provincia no como un momento en el tiempo, sino como un proceso eminentemente dinámico, en el que valores, objetivos y acciones son sometidos de manera continua al debate público en el marco de mecanismos de convergencia que estimulen la participación sin inhibir la acción.

**En la lógica anterior, este documento de Bases para el Plan Estratégico de la Provincia se presenta a las instituciones y a los diversos sectores del Chaco como una invitación a la participación pluralista, al debate constructivo, al consenso mayoritario, y a la traducción de participación, debate y consenso en acciones efectivas capaces de dar a luz un Chaco más pujante, más desarrollado, más solidario y más justo.**

## **1.II Antecedentes**

El Consejo Económico y Social (CONES) fue creado por la Ley 5.081 del año 2002, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución de la Provincia del Chaco.

La Ley asigna al CONES el objetivo primordial de “formular un Plan Estratégico para el logro del desarrollo social y económico de la Provincia”. **Un plan que “represente un instrumento de políticas” y “permita poner en marcha un proyecto integral y un modelo de transformación cualitativamente superador del llevado a cabo hasta el presente” en el Chaco.**

La Ley establece también que el Plan Estratégico de la Provincia del Chaco deberá tener como “premisas fundamentales la promoción de la igualdad de oportunidades, del desarrollo humano, del crecimiento económico, de la sustentabilidad ambiental y de la transformación territorial”. E impone como objetivos generales del CONES:

- desarrollar los esfuerzos necesarios para llevar adelante las propuestas y acciones que fortalezcan las posibilidades de desarrollo y la calidad de vida del Chaco.
- Fortalecer la cooperación público privada en los temas estratégicos de la Provincia.
- Asumir objetivos claros y compartidos con todos los actores del Chaco
- Y propiciar una gestión abierta en la que instituciones públicas, privadas y ciudadanos coparticipen en la optimización de la gestión provincial y el la construcción del futuro del Chaco.

La iniciativa suma al Chaco a la difundida orientación hacia el planeamiento estratégico que se ha venido desarrollando en la Argentina, donde es cada vez más numerosa la lista de organizaciones políticas, sociales y económicas que impulsan la identificación consensual de objetivos y acciones como forma de construcción de una visión compartida sobre el futuro, que guíe la acción cotidiana y oriente la resolución de los problemas coyunturales.

**Capítulo 2:**  
**Planeamiento Estratégico  
y Rol del  
Consejo Económico y Social**

## **2.I Qué es un Plan Estratégico**

El éxito de la planificación estratégica, sobre todo cuando se aplica a organizaciones complejas, depende de la claridad con que se especifiquen su naturaleza y sus procedimientos. Por lo tanto, unas pocas definiciones operativas resultan procedentes.

Todo plan tiene esencialmente tres componentes: a) un conjunto de objetivos, b) un conjunto de instrumentos, y c) una especificación acerca de la forma en que los instrumentos serán aplicados para el logro de los objetivos.

En tanto, el adjetivo “estratégico” se aplica a objetivos, tareas o acciones de carácter decisivo, fundamental, que por su propia naturaleza subordinan e instrumentalizan a sí mismos los objetivos menores, de carácter táctico. La noción de estrategia refiere también al diseño anticipado de una trayectoria de acciones que son óptimas en cada momento del tiempo para el logro de un objetivo final.

En función de las dos nociones previas, este documento se elabora a partir de una definición de “Plan Estratégico” que se concibe como:

- Una especificación del **conjunto de los objetivos fundamentales, de importancia estructural y decisiva** para un sistema u organización; en este caso una organización social, política y económica: la Provincia del Chaco.
- Una especificación del **conjunto de instrumentos de política de que disponen los sectores público y privado del Chaco**, su gobierno y su sociedad, para la concreción de dichos objetivos fundamentales.
- Y finalmente, **una especificación anticipada de la forma en que los instrumentos de política de que se dispone se aplicarán a la consecución de los objetivos fundamentales de la Provincia.**

## **2.II Cuáles son las Etapas de un Plan Estratégico**

Así concebida, **la planificación estratégica consta de cuatro momentos o etapas fundamentales:**

- Una **primera etapa en la que se identifican de manera consensual**, (entre todos los actores directamente vinculados al tema en cuestión) **los problemas, los objetivos fundamentales y los valores que guiarán las acciones a implementar** para la concreción de dichos objetivos.



- Una **segunda etapa** en la que, a partir los problemas y objetivos identificados, se procede a **la elaboración de diagnósticos** de la situación<sup>1</sup>.
- Una **tercera etapa** dedicada a **la formulación de políticas** específicas para el logro de objetivos planteados; y
- Una **cuarta etapa**, de **implementación y seguimiento de las políticas** y acciones específicas formuladas en punto anterior.

Las etapas primera (de identificación consensual de objetivos), segunda y tercera (de formulación de diagnósticos y diseño de políticas), y cuarta (de implementación de estas políticas), tienen una naturaleza que es conveniente especificar de manera anticipada.

La identificación consensual de objetivos es una tarea de naturaleza eminentemente política, porque la política entendida como el arte del gobierno de una organización consiste esencialmente en la fijación de los fines de dicha organización.

En cada una de las áreas abordadas por el Plan Estratégico, la primera etapa supone el relevamiento de los actores sociales clave en el tema en cuestión y la construcción de un espacio que facilite la identificación conjunta, consensual, de los problemas, los objetivos y los valores que deben guiar las políticas que se diseñen e implementen para el área.

La formulación de diagnósticos y políticas de las etapas dos y tres es una tarea prioritariamente técnica, en la medida en que determinar cuáles son los factores que causan los problemas y cuál es el impacto que los instrumentos tienen sobre los diversos objetivos propuestos, demanda conocimientos puntuales y experiencia profesional específica.

Finalmente, la etapa cuatro de implementación de las acciones reúne ambas naturalezas, la política y la técnica. Esta última, porque como es obvio, una política debe ser técnicamente consistente para ser aplicada con éxito. Y la naturaleza política porque, más allá de si es consistente o no, toda política es implementable solamente si logra reunir en su sustento un conjunto de apoyos mayoritarios o decisivos.

---

<sup>1</sup> La división en etapas es antes conceptual que operativa. En particular, es importante que la identificación de objetivos y la elaboración de diagnósticos reconozca un alto grado de simultaneidad. En la elaboración de diagnósticos de situación de sus principales áreas críticas (esto es, de trabajos técnicos que superen *la descripción de síntomas* de los problemas para avanzar a la identificación de sus principales *causas*), el Chaco necesita emprender un esfuerzo inmenso desde un punto de partida especialmente pobre, dados los problemas de datos e información confiables y comprensivos que se comentarán más adelante.

## **2. III El Rol de CONES en la Formulación del Plan Estratégico de la Provincia del Chaco.**

Para cumplir de manera efectiva con la misión que le asigna la Ley el CONES se propone intervenir en las cuatro etapas que supone la formulación del Plan Estratégico de la Provincia del Chaco.

Su intervención se inicia con la formulación y presentación a la sociedad del presente documento, concebido para estructurar de manera operativa la discusión y el debate en cada una de las dimensiones consideradas críticas para el futuro del Chaco.

Adicionalmente, para avanzar en la etapa de identificación consensual de problemas y objetivos, **el CONES construirá un espacio de convocatoria pluralista y debate constructivo**, en el que los distintos actores involucrados en cada una de las problemáticas estructurales de la Provincia encuentre la posibilidad de volcar su visión, de exponer sus legítimas aspiraciones y de realizar aportes concretos a la construcción del futuro del Chaco.

**Así, de cara a la sociedad chaqueña y tal como se lo impone la Ley, el CONES se propone y reivindica como un escenario político pero no partidario, de construcción de consensos y de generación de políticas de estado.**

Para avanzar en las etapas de formulación de diagnósticos y políticas, el CONES aportará la tarea de su Área de Coordinación Técnica, orientada a diseñar políticas específicas a partir de los objetivos acordados en cada una de las áreas clave, y a partir de las demandas a recoger de los actores sociales e institucionales del Chaco en las Mesas Temáticas que este organismo prevé poner en marcha próximamente.

Finalmente, el CONES aspira a facilitar la etapa de implementación de acciones y políticas del Plan Estratégico por una doble vía: en primer lugar, comprometiéndose con **el diseño de políticas consistentes**, ambiciosas pero realistas, dados los recursos de que dispone la Provincia. En segundo lugar, **impulsando la participación de todos los sectores vinculados a las problemáticas clave del Chaco**, y en particular la de aquellos que, aunque afectados de manera directa por las políticas que se aplican o se omiten, no se encuentran agrupados en representaciones sectoriales específicas.

**Capítulo 3:**  
**Una Visión Global Basada  
en el  
Realismo y la Voluntad de Cambio**

### **3.I El Chaco Económico, Social e Institucional. Los Condicionantes del Punto de Partida**

Con el fin de rescatar en todo momento una formulación que promueva la acción, la visión del Chaco deseado para el 2014 fue dividida en cinco objetivos amplios, englobados a la vez en tres dimensiones consideradas de importancia crítica dentro del Plan Estratégico:

- **la Dimensión Económica**
- **la Dimensión Institucional, y**
- **la Dimensión Social**

Antes proceder a la enunciación de los objetivos, y para darle marco al debate propuesto, el CONES considera necesario especificar brevemente cuál es su evaluación de los problemas que enfrenta el Chaco en cada una de estas tres dimensiones estructurales.

### **3.II La Dimensión Económica: El Campo, la Industria y el Contexto Nacional**

**En términos económicos, el Chaco es una provincia pequeña situada fuera de la región central de la Argentina,** un país de desarrollo intermedio caracterizado por la extrema concentración geográfica de sus recursos físicos, económicos, sociales y políticos.

Según cálculos recientes, la provincia aporta aproximadamente el 1,25% del Producto Bruto Interno argentino (y el 0,5% del Producto Industrial Nacional) y contiene al 2,7% de la población del país<sup>2</sup>.

**La base tradicional de la estructura productiva chaqueña se concentra en el sector primario,** en particular en las actividades algodoneras, ganaderas y forestales, y en años recientes registra el crecimiento notable de la producción de oleaginosas. El sector primario del Chaco ha sido recurrentemente afectado por un conjunto de condiciones climáticas y fenómenos naturales que desafiaron, y desafían, su capacidad de reacción y supervivencia.

**A nivel industrial, las últimas décadas fueron el escenario de crisis tendencial de los sectores textil y taninero,** los dos procesos de transformación de materias primas locales que mayor importancia alcanzaron en la historia económica del Chaco.

En paralelo, y como consecuencia de aquellas crisis, las estadísticas muestran el actual predominio del sector servicios, cuyo peso en la estructura económica

---

<sup>2</sup> Ver "Panorama Económico Provincial - Chaco", Ministerio de Economía de la Nación, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Dirección Nacional de Programación Económica Nacional, Abril de 2004, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar). Y Censo Nacional Económico 1994.

provincial (aproximadamente 70% del Producto Bruto Geográfico del Chaco) **evidencia un proceso de tercerización que, lejos de reflejar la modernización de la estructura productiva y social, denuncia que la crisis estructural en el sector productor de bienes ha tendido a ser enfrentada con un mayor dinamismo del empleo en el sector público y en los servicios urbanos conexos.**

**El desempeño económico provincial está fuertemente influido por la evolución de la economía nacional. Y en las últimas décadas esta evolución ha sido traumática.** Un proceso de desindustrialización de larga data, acelerado por episodios de súbita apertura comercial en contextos de tipo de cambio sobrevaluado, dos hiperinflaciones y la reciente implosión de un esquema de convertibilidad de la moneda que produjo el quiebre financiero del estado y del sistema bancario, dan prueba evidente de esta realidad.

La realidad nacional ha influido sobre la economía provincial también a través de canales alternativos a los generados por la inestabilidad macroeconómica. La extrema concentración económica en la región central que caracteriza a la Argentina ha actuado históricamente contra las posibilidades industrializadoras locales. Y esto se ha visto agravado por la implementación de **mecanismos de promoción fiscal discrecionales que acentuaron de manera artificial las asimetrías entre las distintas regiones del país.**

La inestabilidad climática que afecta a su sector primario, la crisis tendencial de sus productos industriales, la tercerización artificial de su estructura productiva, la extrema volatilidad del escenario macroeconómico nacional y la aguda concentración geográfica que caracteriza a la Argentina, son datos de la realidad que dan forma al escenario en el cual el Chaco debe enfrentar el desafío de promover su desarrollo económico.

### **3. III La Dimensión Institucional: El Estado y la Política.**

La actual crisis de representación política no es particular de la Provincia del Chaco. Tal como sucedió a nivel nacional, el descontento de la sociedad con el funcionamiento de sus instituciones hizo eclosión a fines del año 2001 para permanecer en estado latente desde entonces.

Es indiscutible que esta crisis necesita ser enfrentada de manera perentoria. Están en juego nada menos que la calidad de nuestra democracia y el compromiso ciudadano con la misma como sistema de vida colectiva.

La naturaleza de las amenazas ha cambiado con los años. Aunque las interrupciones institucionales parecen felizmente desaparecidas de nuestro escenario, varios científicos sociales han analizado la forma en que **la degradación lenta de la confianza en el funcionamiento de las instituciones socava la capacidad que estado y política tienen para mediar en los conflictos que plantea la**

**vida en sociedad** y para enfrentar, revertir o compensar los agudos impactos sociales generados por un sistema cada vez más apoyado en la lógica de competencia implacable de los mercados internacionales<sup>3</sup>.

Tres son las dimensiones en las que la insatisfacción de la sociedad demanda mejoras cualitativas en el funcionamiento de la política. La primera es la **representatividad** de los dirigentes, lo que refiere al diseño de los sistemas electorales. La segunda es la **capacitación** de los dirigentes políticos, una dimensión que adquiere especial relevancia por la creciente complejidad del escenario en que quienes dirigen el estado deben concebir, implementar y gestionar políticas públicas. La tercera refiere a la **transparencia** de la política, a su financiamiento y al control de las asignaciones de los recursos públicos.

En estrecha relación a lo anterior, la dimensión institucional engloba también la crisis del estado.

Junto al espíritu pionero de nuestros inmigrantes, el estado como institución ha sido uno de los puntales del surgimiento y consolidación del Chaco como provincia. En este sentido, la tarea realizada a lo largo de los años en la provisión de infraestructura y la prestación de servicios sociales básicos no puede ser contemplada sino con admiración.

**Sin embargo, es evidente que la capacidad del estado provincial para actuar como puntal del desarrollo está, hoy, seriamente debilitada.**

Esta debilidad reconoce al menos tres componentes estructurales. En principio, la crisis tendencial de la estructura productiva chaqueña condujo a que el sector público juegue un rol creciente en la generación de empleo.

En segundo lugar, la inestabilidad institucional y el amplio margen para la discrecionalidad en el manejo de los espacios y los recursos del estado condujeron a que, con el paso del tiempo, **las funciones, la designaciones de personal, la organización y las normativas internas del sector público hayan sido distorsionadas y complejizadas hasta extremos difícilmente reconciliables con la racionalidad administrativa.**

Finalmente, la inestabilidad de las políticas, de los procedimientos y de los objetivos perseguidos por el sector **público han impedido el surgimiento y la consolidación de una burocracia técnica de calidad sobre la que el estado pueda apoyarse** como base perdurable para el diseño, la implementación y la gestión de políticas económicas y sociales eficientes, flexibles y adaptadas a las particularidades del difícil contexto del Chaco.

La necesidad de revertir esta situación es urgente, porque lejos de querer o poder prescindir de sus partidos políticos y su estado, la sociedad chaqueña necesita que

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo el análisis de Guillermo O'Donnell en "Estado, Democratización y Ciudadanía", Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, 1993.

jueguen un rol central en la promoción del desarrollo económico y social de la Provincia.

### **3.IV La Dimensión Social: Educación, Salud y Políticas Asistenciales.**

El deterioro de la estructura productiva provincial, los cambios en la organización de su sector primario, los efectos de la prolongada crisis de la economía nacional y su situación de marginalidad respecto a la misma, han provocado el cuadro social que hoy presenta el Chaco.

En términos de la cantidad de familias en situación de pobreza e indigencia, del grado de informalidad de las relaciones laborales, del acceso a los beneficios previsionales y a la cobertura de salud, de las tasas de mortalidad infantil, de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, y de los niveles de alfabetismo, de asistencia y retención escolar, **los indicadores sociales de la Provincia se sitúan entre los de mayor deterioro de la Argentina<sup>4</sup>.**

Como áreas integrantes del estado, el sistema educativo, el sistema de salud y las políticas asistenciales no han escapado a los problemas de organización y funcionamiento del sector público que ya se han descrito. Dos factores agravantes han operado aquí: en primer lugar, la crisis fiscal y financiera del estado provincial (paralela a la del estado nacional) ha impedido sostener en el tiempo un ritmo de inversiones capaz de satisfacer las necesidades planteadas por la masividad de acceso a la salud y a la educación básica. En segundo lugar, las recurrentes crisis económicas provocaron, desde un segmento ampliado de sectores y clases sociales, una explosión de demandas de difícil respuesta para los servicios sociales provistos por el estado.

En relación a las crisis económica e institucional, la problemática social presenta una dimensión adicional que la hace aún más crítica para el desarrollo: la inercia. En tanto la situación económica puede mejorar de manera abrupta al amparo de cambios en los precios o las rentabilidades, y el marco institucional puede intentar revertirse con modificaciones normativas, el deterioro social impone costos que se trasladan inexorablemente hacia el futuro.

Precisamente por esto, la educación, la salud y las política asistenciales deben ser vistas como partes de una macropolítica integral y sistémica, orientada al doble objetivo de brindar a todos los chaqueños los bienes sociales básicos necesarios para el ejercicio de una ciudadanía plena y de formar el capital humano que el Chaco necesita para su desarrollo.

---

<sup>4</sup> Ver “Informe Regional NEA” (2002), del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), perteneciente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

### **3. V Realismo y Voluntad de Cambio**

Los problemas económicos, sociales e institucionales del Chaco son, como queda en evidencia, de compleja resolución. Dos peligros simétricos existen frente a este escenario. El primero es el de minimizar o negar los problemas y los condicionantes que impone esta realidad. El segundo, transformar la realidad (un hecho) en pesimismo o resignación (una actitud).

Este documento pretende que la anterior descripción de los problemas y de sus causas probables evite el primer peligro. En cuanto al segundo, **las instituciones participantes del CONES consideran que el escenario provincial contiene también un conjunto amplio de elementos positivos, que serán rescatados como tales en este Plan Estratégico, y que permiten pensar que el desafío del desarrollo social y económico puede ser encarado en el Chaco con probabilidades de éxito.**



## **Capítulo 4:**

# **Objetivos para el Chaco del 2014**

#### **4.1 Cinco Objetivos Prioritarios para Construir el Chaco del 2014**

Este documento conteniendo las Bases para el Plan Estratégico de la Provincia del Chaco, su metodología y los criterios valorativos que en él se presentan, sintetizan la tarea que el Consejo Económico y Social ha venido realizando desde su creación.

El proceso desarrollado buscó construir la visión del Chaco del futuro que comparten todas las representaciones sectoriales que participan del CONES, para que, puesta a consideración de la sociedad chaqueña, esta visión se enriquezca a partir del debate pluralista y se dinamice mediante la participación comunitaria.

La visión del Chaco deseado está guiada por los criterios previamente enunciados: ambición y consenso en los objetivos; realismo y consistencia en la evaluación de los instrumentos; y un énfasis marcado por traducir los debates y el consenso en recomendaciones de política implementables y efectivas.

Los cinco objetivos para el Chaco del 2014 que forman esta visión refieren a: el desarrollo agroindustrial, la excelencia de la educación, la equidad social, la eficiencia del estado y la calidad de las instituciones políticas, y el CONES los presenta a consideración de la sociedad chaqueña enunciándolos así:

1. **Queremos construir un Chaco desarrollado en términos agroindustriales.** Un Chaco que impulse la industrialización eficiente de su producción primaria, mediante **una política industrial provincial que promueva y estimule, si resulta viable en términos económicos, la localización en el Chaco de las distintas etapas de las cadenas de industrializadoras de nuestras materias primas.** Acordamos que la capacidad de creación dinámica de empleos en el Chaco es el principal objetivo del impulso industrializador, a la vez que el criterio decisivo a privilegiar al momento de decidir la promoción de actividades económicas alternativas. Resaltamos la necesidad de que el desarrollo agroindustrial sea sustentable en términos de la preservación en el tiempo de los recursos naturales del Chaco. Y que cuente con el apoyo de un sector comercializador responsable, eficiente y comprometido.
  
2. **Queremos construir en el Chaco un sistema educativo de alta calidad, en términos de los mejores estándares nacionales de rendimiento académico.** Deseamos que la Escuela eduque a nuestros hijos para el ejercicio pleno de una ciudadanía responsable y democrática, y que inculque y premie el valor del esfuerzo y la apertura al conocimiento y al aprendizaje continuo a la largo de la vida. Resaltamos la necesidad de que la Escuela promueva la igualdad de oportunidades brindando educación de calidad homogénea en toda la Provincia y facilitando de manera activa el acceso y la permanencia en el sistema educativo de todos los sectores sociales, especialmente el de aquellos menos favorecidos en términos económicos. Acordamos como objetivo prioritario que la Escuela se articule de manera efectiva con el sector productivo del

Chaco, estimulando el desarrollo de habilidades que faciliten y promuevan el empleo a través de la capacitación continua.

3. **Queremos construir un Chaco equitativo en términos sociales.** Una provincia en la que la igualdad de oportunidades posibilite un desarrollo personal acorde al esfuerzo, las capacidades y preferencias intrínsecas de cada individuo. **Acordamos que equidad se identifica con igualdad de oportunidades, y que ésta se promueve facilitando el acceso de todos los chaqueños a los bienes sociales básicos: la alimentación, la educación, la salud, y la vivienda.** Resaltamos la necesidad de que las políticas sociales se concentren en facilitar el acceso a estos bienes básicos a las familias chaqueñas menos favorecidas en términos económicos. Y la prioridad de crear mecanismos que permitan establecer entre el estado y los beneficiarios de las políticas sociales una relación exenta de toda posibilidad de manipulación partidaria o clientelista.
4. **Queremos que el Chaco cuente con un estado eficiente.** Un estado organizado según criterios de racionalidad administrativa, agilidad de gestión en el servicio a la sociedad y cumplimiento efectivo de las tareas asignadas. **Un estado orientado a su función prioritaria: el impulso del desarrollo económico y social, a través de la promoción del crecimiento agroindustrial, la provisión de educación y salud de calidad para todos los chaqueños, y el combate a la pobreza facilitando el acceso a los bienes sociales básicos.** Un estado que aumente su previsibilidad a través de la solidez fiscal, y su capacidad de intervención dotándose de una burocracia técnica calificada para el diseño, la implementación y la gestión de políticas públicas.
5. **Queremos construir un Chaco que se distinga por la calidad de sus instituciones políticas.** Una provincia caracterizada por la seguridad jurídica, por la previsibilidad de sus reglas de juego básicas y por la independencia de poderes. Para aspirar de manera realista al cumplimiento de los objetivos contenidos en este Plan Estratégico, **resaltamos la necesidad prioritaria de crear mecanismos y reglas de juego que promuevan estructuralmente la representatividad, la capacidad y la honestidad de la dirigencia política del Chaco.**

El Cuadro 1 sintetiza los objetivos y lineamientos específicos enunciados.

**Cuadro 1: Cinco Objetivos Estratégicos para el Chaco**

Dimensión	Objetivo	Lineamientos Específicos
<b>Económica</b>	<b>Desarrollo Agroindustrial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Política Industrial Provincial</li> <li>➤ Política de Promoción</li> <li>➤ Industrialización Competitiva</li> <li>➤ Viabilidad Económica</li> <li>➤ Localización de Cadenas de Valor</li> <li>➤ Empleo como Objetivo</li> <li>➤ Empleo como Criterio de Promoción</li> <li>➤ Sustentabilidad Ambiental</li> </ul>
<b>Social</b>	<b>Sistema Educativo de Calidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Calidad Académica</li> <li>➤ Referencia a los Mejores Estándares de Rendimiento.</li> <li>➤ Centralidad de la Escuela, sus Procedimientos y sus Resultados</li> <li>➤ Educación para la Responsabilidad y la Tolerancia</li> <li>➤ Recompensa al Esfuerzo, Valoración del Conocimiento</li> <li>➤ Apertura y Preparación para el Aprendizaje Continuo</li> <li>➤ Promoción de la Igualdad de Oportunidades</li> <li>➤ Calidad Homogénea en toda la Provincia</li> <li>➤ Atención Activa a que los Sectores Sociales Menos Favorecidos Accedan y Permanezcan en el Sistema</li> <li>➤ Articulación con el Sistema Productivo</li> <li>➤ Formación para el Empleo</li> </ul>
<b>Social</b>	<b>Equidad Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impulso de la Igualdad de Oportunidades</li> <li>➤ Promoción en base al esfuerzo Personal</li> <li>➤ Igualdad de Oportunidades como Acceso Universal a los Bienes Sociales Básicos: Alimentación, Educación, Salud y Vivienda</li> <li>➤ Focalización en las Familias menos Favorecidas</li> <li>➤ Mecanismos que Excluyan Relaciones de Clientela</li> </ul>

---

<b>Institucional</b>	<b>Un Estado Eficiente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ <b>Racionalidad Administrativa</b></li><li>➤ <b>Agilidad de Gestión</b></li><li>➤ <b>Asignación de Recursos a Prioridades Económicas y Sociales</b></li><li>➤ <b>Autonomía y Previsibilidad vía Solidez Fiscal</b></li><li>➤ <b>Capacidad de Diseño, Implementación y Gestión de Políticas</b></li><li>➤ <b>Burocracia Técnica de Alta Calidad Profesional</b></li></ul>
----------------------	----------------------------	--

---

<b>Institucional</b>	<b>Calidad de las Instituciones Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ <b>Seguridad Jurídica</b></li><li>➤ <b>Vigencia de la División de Poderes</b></li><li>➤ <b>Mecanismos que Promuevan la Representatividad, la Calidad y la Honestidad de la Dirigencia Política</b></li></ul>
----------------------	---	--

---

**Un Chaco desarrollado en términos agroindustriales, impulsado por emprendedores dinámicos e innovadores. Un Chaco con un sistema educativo de excelencia. Un Chaco equitativo en términos sociales, con acceso universal a los bienes básicos que promueven la igualdad de oportunidades. Un Chaco que cuente con un estado capacitado y organizado para impulsar el desarrollo económico y social a través de políticas públicas eficientes . Un Chaco con instituciones y dirigencia política de calidad.**

Estos son los objetivos que el CONES presenta a la sociedad, a las instituciones de Gobierno y a las representaciones sectoriales y políticas de la Provincia, para su debate, para su enriquecimiento y para que pasemos luego a diseñar las acciones y reformas capaces de transformar estos objetivos en realidades del Chaco del 2014.

## **Capítulo 5:**

# **Una Evaluación de las Fortalezas y Debilidades del Escenario Chaqueño en la Visión del CONES**

Diseñar las políticas públicas capaces de concretar los objetivos planteados por este Plan Estratégico requiere evaluar previamente los elementos positivos y negativos del escenario económico, social, político y cultural de la Provincia: recursos, actitudes, valores y visiones que forman parte de nuestro punto de partida hacia el Chaco del 2014

Estos elementos (algunos propios del Chaco, otros pertenecientes al contexto no modificable a corto plazo por la Provincia), son factores que el CONES considera necesario resaltar por su capacidad potencial para impulsar u obstaculizar la concreción de los objetivos que vienen de ser propuestos.

La enunciación que sigue es necesariamente parcial y subjetiva. Valores y actitudes considerados positivos en una dimensión, pueden a la vez resultar un obstáculo en otra. Un recurso que existe en cantidades insuficientes o se encuentra deteriorado, puede ser contemplado desde la existencia (como un activo) o desde las dificultades que imponen la insuficiencia y el deterioro. El intento de precisión en la enunciación debería, sin embargo, ser suficiente para limitar eventuales desacuerdos.

### **5.1 Los Elementos Positivos y las Posibilidades que Brinda el Contexto**

En la visión del CONES, la enumeración no priorizada de los activos y elementos positivos con que cuenta el Chaco para la concreción de los objetivos propuestos es la siguiente:

- El Chaco cuenta con una variedad de recursos de todo tipo a su disposición: recursos humanos, en la forma de trabajadores y campesinos laboriosos, empresarios dedicados, y profesionales capacitados y experimentados: **Su gente, sus ganas, su vocación, su voluntad de trabajo, son el principal activo con que cuenta la Provincia para concretar sus objetivos de la década.** Por lo tanto, apoyarse en la sociedad y crearle a las personas el espacio y la oportunidad de prosperar en base a su propio esfuerzo, debe ser el punto de partida y el horizonte de todas las políticas a implementar a partir de este Plan Estratégico.
- Además de recursos humanos, el Chaco cuenta también con una variedad de recursos naturales explotables, en la forma de tierra productiva, bosques y ríos disponibles. Utilización y preservación de los recursos naturales son necesarios, a la vez, para aspirar el Chaco del 2014.
- La Provincia dispone de una vasta infraestructura social acumulada desde su nacimiento: caminos, escuelas urbanas y rurales, hospitales públicos y sistemas de provisión de agua y energía. La planificación de las inversiones para mantener y acrecentar esta infraestructura es la condición indispensable para que la misma pueda ser considerada un activo provincial.
- En las agencias locales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y en el Ministerio de la Producción, el Chaco cuenta con

experimentadas estructuras técnicas de apoyo a la producción que, adecuadamente fortalecidas, pueden ser utilizadas para apuntalar el desarrollo de su sector primario.

- La Provincia cuenta también con el sistema de Universidades Nacionales radicadas en el Chaco (las Facultades de la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Tecnológica Nacional), estructuras que forman recursos humanos que pueden insertarse en el sector privado y reúnen investigadores y técnicos capaces de aportar al diseño y a la gestión de políticas públicas.
- El Chaco cuenta con un flujo de recursos coparticipables cierto y relativamente previsible en el tiempo. **Un flujo de recursos que puede ser reasignado en función de objetivos prioritarios y que permite desarrollar una planificación indicativa de mediano y largo plazo en todas las actividades fundamentales del estado provincial.**
- La capacidad reacción de muchos empresarios y productores chaqueños, que lograron sobrevivir en un contexto marcadamente hostil, es un indudable activo provincial. Esta gente cuenta con conocimientos y experiencias que pueden utilizarse para intentar la reconstrucción de tejidos empresariales en el Chaco. Esa capacidad de supervivencia puede transformarse en capacidad de crecimiento y expansión, si la provincia logra crear escenarios más favorables a la actividad productiva.
- En términos más amplios, el Chaco cuenta, a todo nivel, con experiencias acumuladas que pueden y deben ser rescatadas. Organismos y personas que han hecho cosas, implementado planes, acciones y programas que, con sus éxitos y fracasos, legan un acervo de conocimientos aprovechables para construir el futuro. El funcionamiento de las instituciones de una sociedad acumula, por su propia dinámica, lecciones, conocimientos y experiencias sobre lo que resulta y sobre lo que no resulta. **Generar los espacios para decodificar estas lecciones y traducirlas en rediseños institucionales que alumbren reglas de juego más favorables al cambio, a la cooperación, a la competencia, al aprendizaje, a la producción y a la innovación es el principal activo que puede crear una sociedad que aspira al desarrollo.**
- En un contexto nacional y provincial de deterioro de la confianza, el Chaco cuenta dentro del sector productivo con representaciones sectoriales que conservan representatividad y credibilidad en sus bases, lo que las habilita como actores y mediadores activos de todo proceso de transformación a implementar.
- El Chaco se caracteriza por haber podido homogeneizar en un clima de tolerancia su diversidad de orígenes culturales, tolerancia que se ha extendido también al ámbito religioso de la provincia.
- **El principal motor con que cuenta el Chaco para intentar transformar en realidad sus objetivos es el extendido descontento que existe en la sociedad y en las representaciones sectoriales y políticas con el**



**funcionamiento de muchos aspectos del escenario económico, social y político de la provincia. Este disconformismo se origina en una conciencia clara y generalizada de que el Chaco cuenta, en muchas de sus áreas clave, con reglas de juego disfuncionales al cambio, a la mejora a partir del aprendizaje y a la promoción del esfuerzo personal compatible con las mejoras del conjunto. Es decir, con reglas de juego que son incompatibles con el desarrollo. La sociedad y los distintos sectores del Chaco lo saben. Y lejos resignarse, tienen la voluntad de modificar esa realidad. Esta voluntad es el principal activo de la provincia, y encontrar los mecanismos que permitan canalizarla, el principal instrumento a diseñar para concretar los objetivos de este Plan Estratégico.**

- Finalmente, la posibilidad más importante con que cuenta el Chaco resulta de que, en muchos aspectos, casi todo está por hacerse. Y esto es especialmente cierto en relación al diseño e implementación de buenas políticas públicas, a la cooperación productiva entre los sectores público y privado, y a la planificación global de las acciones del estado a largo del tiempo. **Sin olvidar la enorme influencia que sobre la realidad periférica de la provincia ha tenido la prolongada y aguda crisis nacional, lo cierto es que no estamos instalados en esta realidad por haber fracasado en el ensayo con sucesivas estrategias alternativas, sino por no haber tenido una.** En conjunción con el punto anterior, esto tiene un doble implicancia:
  - **por un lado indica que, aunque quizá no sea inmensamente rico en recursos comparación a otras zonas del país, el Chaco está obteniendo mucho menos de lo que podría de los recursos que efectivamente posee, sobre todo si se cuenta, como debe hacerse, a la capacidad organizativa, a las instituciones y a las reglas de juego como un recurso de importancia al menos similar al capital y los recursos naturales y humanos.**
  - Por otro, el que casi todo esté por hacerse abre **la posibilidad inicial de que acciones de poco requerimiento presupuestario tengan un gran impacto** en términos de logros efectivos para el desarrollo económico y social de la provincia.

Todos los elementos anteriores pertenecen al Chaco, en el sentido de que son generados a partir de virtudes, situaciones y capacidades propias. Adicionalmente, existen también elementos positivos que, sin ser generados por la provincia, tienen el carácter de posibilidades que brinda el contexto, y que pueden ser de importancia fundamental para concretar los objetivos de la década. En la visión del CONES, esos elementos positivos “dados” por el contexto son los siguientes:

- Condicionada al desarrollo de la infraestructura que permita explotarla y de otras acciones provinciales que promueven el acceso a nuevos mercados, la ubicación geográfica del Chaco, de centralidad en términos del MERCOSUR y próxima a los mercados de Brasil, es un potencial activo provincial.

- El previsible escenario de tipo de cambio real alto en el que se desenvolverá la Argentina durante la próxima década constituye un elemento positivo, si se desarrollan políticas complementarias que lo aprovechen para dinamizar las exportaciones provinciales e impulsar la sustitución de importaciones a partir de manufacturas locales.
- En caso de concretarse, las obras nacionales de infraestructura que incluyen al Chaco dan la posibilidad a mediano plazo de que la provincia cuente insumos clave a costos más reducidos.
- El contexto internacional actual, de demanda sostenida y precios altos para algunos *commodities* agropecuarios, crea la oportunidad de que aquellas producciones con mayor efecto multiplicador local en términos de empleo y demanda de insumos ayuden a dinamizar la estructura primaria de la provincia, al menos en el corto plazo.
- El desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones y la información abre para el Chaco, como para todas aquellas regiones que se encuentran distantes de los grandes centros de consumo y producción, la posibilidad contrarrestar las economías de aglomeración que impulsan la concentración de empresas y personas en las grandes ciudades del país. Y aumentan así las posibilidades de localización industrial en regiones que, como el Chaco, se han especializado hasta el momento en la producción de materias primas.
- Finalmente, el contexto nacional e internacional pone a disposición numerosas lecciones de países, regiones, provincias y ciudades que han emprendido reformas económicas, sociales, políticas o educativas. Lecciones acerca de fracasos y éxitos en las que el Chaco puede apoyarse para diseñar de sus propios cambios, los que necesita para concretar sus objetivos de la década.

## **5.II Los Aspectos que Tenemos que Modificar y los Factores del Contexto que Obligan a Tomar Precauciones.**

La enumeración de los elementos que, en la visión del CONES, constituyen aspectos negativos del escenario chaqueño requiere recordar lo ya expresado: la enunciación es necesariamente subjetiva, en el sentido que involucra juicios de valor que pueden o no compartirse. Adicionalmente, se corre el riesgo de generalizaciones que siempre resultan injustas. La enumeración siguiente asume esos riesgos, en la creencia de que para construir el Chaco del futuro es preferible que la autocrítica peque por exceso antes que por defecto.

## **5. II. a Lo Que Debemos Modificar**

En la visión del CONES, los aspectos que condicionan negativamente el logro de los objetivos propuestos y que el Chaco puede y debe modificar son los siguientes:

- La situación de punto de partida es de prolongada crisis y decadencia industrial y de agudo deterioro de los indicadores sociales. Esta realidad marca dos cosas que es necesario explicitar: primero, **la tarea que enfrenta el Chaco para concretar los objetivos de la década es enorme**. Segundo, el desarrollo industrial con inclusión social debe ser el objetivo central de esa tarea.
- El Chaco ha carecido de políticas económicas provinciales claras y estables de apoyo a la producción primaria y a la industrialización local de nuestras materias primas.

### **Recuadro 5.I: El Rol de La Política Económica Provincial**

Es necesario ser muy precisos en este tema de importancia fundamental para las relaciones entre los sectores público y privado de la provincia: **No se trata de que el estado tenga que “definir un perfil productivo” en el sentido de indicarle al sector privado cuáles son los sectores o las producciones en la que hay que invertir hoy porque tendrán una mayor tasa de rentabilidad futura. Ningún estado del mundo sabe eso (\*)**.

En términos de políticas de apoyo a la producción y a la industrialización la tarea del estado es triple: por un lado, el estado debe desarrollar **políticas económicas “horizontales”** (que benefician a todos los sectores económicos por igual) consistentes esencialmente en mejorar las condiciones en el que el sector privado accede a los insumos y factores básicos del proceso productivo:

- elevar, mediante la educación y la capacitación, la productividad de la mano de obra;
- facilitar el acceso al capital no absorbiendo para financiar déficits públicos una porción excesiva del ahorro de la economía;
- reducir los costos de transporte y de los insumos productivos a través de infraestructura de calidad e impuestos y tarifas públicas accesibles;
- y facilitar el proceso productivo mediante una estructura legal y regulatoria flexible y estable, que no obstaculice la vocación emprendedora.

Estas políticas horizontales ponen la base de todo el funcionamiento de la economía, y **si el estado falla en implementarlas incluso medidas sectoriales específicas estarán condenadas al fracaso**.

En segundo lugar, el estado puede implementar **políticas económicas sectoriales**, destinadas a remover los obstáculos específicos que bloquean el crecimiento de ciertas producciones particulares. Dado que estas políticas se caracterizan por utilizar recursos públicos escasos en provecho sectorial, es fundamental que estén decididas en base a criterios claros que consideren el impacto de la política sectorial sobre el conjunto de la economía, por ejemplo a través de la capacidad multiplicadora en términos de empleo que tenga el sector apoyado.

Finalmente, un tercer tipo de política económica provincial es específica a un estado como el chaqueño, perteneciente a un país de extrema concentración geográfica-económica como la Argentina. En países de este tipo, las economías marginales de las regiones se caracterizan por sus dificultades para acceder al crédito, a la información tecnológica, de productos, de procesos y de comercialización que abunda en los grandes centros urbanos. Adicionalmente, tienen dificultades también para adecuarse a estructuras legales, regulatorias e impositivas diseñadas en función de las grandes empresas del centro económico. La tarea del estado provincial consiste en este caso en la creación de una “infraestructura blanda” de apoyos crediticios, informativos, tecnológicos, de gestión, de comercialización y legales-regulatorios que faciliten el surgimiento y expansión de empresas locales que, sin tales apoyos, enfrentan costos fijos imposibles de superar (\*\*).

(\*) El ejemplo del excelente estado japonés que a través de su órgano de planeamiento, el Ministerio de Industria y Comercio (MITI), intentó desalentar la creación de la automotriz Honda da una muestra clara de los errores en que podría incurrir el estado en este tipo de tareas. Ver Joseph Stiglitz (1996). “Some Lessons from The East Asian Miracle”, The World Bank Research Observer, vol. 11, N° 2.

(\*\*) Una descripción detallada de la manera en que tal “infraestructura blanda” puede organizarse en la forma de un « Sistema Provincial de Desarrollo Empresarial” fue planteada en “Regionalización y Desarrollo: Propuestas de la Universidad Nacional del Nordeste para la Industrialización Pyme de la Provincia del Chaco”, Aguilar, E., et. al, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, 2, 2, (2004).

- **La provincia cuenta con muy baja capacidad estatal para el diseño, la implementación y la gestión de políticas públicas. Esta situación debe ser revertida con acciones a implementar en forma inmediata para lograr efectos a mediano plazo. Es fundamental que la provincia cuente con institutos de excelencia académica orientados a crear una burocracia técnica especializada, específicamente formada para servir en el estado provincial. Estos institutos deberían ser también una etapa formativa esencial para la futura dirigencia política chaqueña.** Una vez formados, esos cuadros técnicos deben ser incorporados por concursos públicos a los distintos ministerios del estado provincial en base a normativas especiales que les aseguren estabilidad frente a los cambios políticos, a la vez que los evalúen en función de desempeños y resultados.
- En áreas del estado como la educación y la salud, claves para revertir la situación social y apuntalar el desarrollo económico, la situación mezcla deterioro de las remuneraciones y reglas de juego y organización que plantean serias dudas respecto a la eficacia con que se están utilizando los presupuestos ya asignados.
- **El Chaco carece de un sistema de información pública que facilite la toma de decisiones, tanto a nivel del estado como para el sector privado. Esto es verdad es cuanto a la información económica, social o productiva.** En este contexto, el diseño y aplicación de políticas públicas se ve tan dificultado

como la evaluación de inversiones y proyectos particulares por parte de empresarios privados.

- La calidad de los alumnos y egresados que está produciendo la provincia en todos sus niveles, así como la formación de la mano de obra específicamente calificada, está severamente deteriorada.
- Paralelamente, también la capacitación empresarial privada está seriamente deteriorada, seguramente porque las sucesivas crisis económicas crearon hábitos de reacción más adecuados a la supervivencia que a los desafíos de aumento de la productividad y mejora de la calidad de gestión que demandan el crecimiento y la expansión. Aquí, la tarea de capacitación y difusión de las mejores prácticas recae de manera conjunta en las agencias de extensión del estado y en la acción de las cámaras sectoriales.
- Como consecuencia de la prolongada crisis económica, el Chaco evidencia un notable deterioro de la voluntad cooperativa entre los actores y sectores sociales, gremiales y políticos, un creciente antagonismo y una exacerbada defensa de las posiciones e intereses sectoriales, que típicamente se conjuga con **la incapacidad para desarrollar visiones que contemplen los intereses generales de la Provincia.**
- Adicionalmente, la provincia carece de instituciones mediadoras confiables para el conjunto de los sectores, de espacios institucionalizados en los que resulte posible negociar y construir consensos respecto a cómo abordar los problemas estructurales del Chaco.
- Este deterioro se agrava por el descrédito de las instituciones mediadoras tradicionales y de gran parte de la dirigencia política frente a la sociedad. Una consecuencia del crecimiento del antagonismo, de la carencia de espacios de consenso y del descrédito de las instituciones mediadoras es que los problemas provinciales evolucionan antes hacia conflictos paralizantes que hacia soluciones dinamizadoras que minimicen los costos supuestos por la contraposición de intereses.
- Adicionalmente, el conjunto de reglas de juego formales e informales que rigen el sistema político de la provincia es disfuncional a la promoción de la representatividad, la capacidad y la transparencia de la dirigencia.
- Paradójicamente, el descrédito de muchas instituciones es paralelo a **un activismo que multiplica el lanzamiento de iniciativas de muy pobre diseño y concepción (y en consecuencia de bajo impacto real) pero de alto impacto difusivo y mediático. Una consecuencia negativa de este escenario aturdido por el “ruido” de iniciativas sin sustento, es el creciente escepticismo de la sociedad ante todo tipo de acciones.** Esto es especialmente delicado para un Plan Estratégico como este, que supone el lanzamiento de reformas en varios frentes y necesita de la participación y el apoyo de la sociedad para concretarlas.

- Finalmente, dos elementos de naturaleza “cultural”. La prolongada crisis económica del sector privado (y el paralelo crecimiento de la importancia del estado) han debilitado la vocación emprendedora y el impulso hacia la innovación y la asunción de riesgos y responsabilidades empresarias. Una consecuencia de esto es el predominio de hábitos, reacciones y modelos de conducta y reflexión marcadamente estado-dependientes, que a la vez legitiman procedimientos públicos paternalistas, basados en la solución estatal de los problemas antes que en la creación de condiciones que faciliten su resolución por parte de las personas, la sociedad civil y el sector privado.

#### **Recuadro 5.II: Los Factores Culturales y las Políticas Públicas**

Existe un notable abuso del término “cultural” en contextos en que no está claramente precisado su significado e implicancias. Como típico lugar común, **se dice que algo es “cultural” queriendo decir que resulta inmodificable, al menos a corto y mediano plazo.** Plantear un problema en términos de su dimensión “cultural” es, así, el camino directo para sugerir y provocar la inacción y la resignación frente al mismo. Una aclaración resulta por lo tanto pertinente en este punto.

En las ciencias sociales el comportamiento de las personas se explica a partir de dos conjuntos de determinantes:

- las preferencias y los hábitos (en parte productos de “la cultura”) de un lado, y
- las reglas de juego y los incentivos generados por las instituciones formales e informales del otro.

Lo que las personas eligen hacer es producto, a la vez, de sus preferencias y del conjunto de reglas de juego y restricciones que enfrentan al momento de tomar decisiones (\*).

Por ejemplo, la decisión de un agricultor de perseverar en sembrar determinado cultivo se debe típicamente tanto al hábito tradicional desarrollado (preferencias, cultura), como a la información de que ese cultivo tiene de precios y rentabilidad propicias (incentivos), y el conocimiento de que el cultivo acostumbra a gozar de una consideración estatal privilegiada, por la que se generalmente se subsidian algunos de sus insumos y se protege de algunos los riesgos incurridos en su explotación (los comportamientos esperados o instituciones informales).

Por eso, a la vez que no existe problema que no tenga un componente cultural, **prácticamente no existe problema público que sea exclusivamente cultural.**

El estado como implementador de políticas busca, y puede, **influir sobre el comportamiento** de las personas. De los dos determinantes del comportamiento, el primero (las preferencias, los hábitos, la cultura) le resulta inaccesible, porque no hay instrumento de política pública capaz de modificarlo a corto plazo.

**Lo que el estado sí puede hacer es afectar a los comportamientos modificando aquello que maneja: los incentivos (precios, costos, impuestos), las normas, las reglas de juego formales y algunas informales.** Adicionalmente, cuenta con la esperanza de que, si logra estabilizar y mantener determinadas reglas de juego por un tiempo prolongado, estas reglas terminen internalizándose en las personas y generen nuevos hábitos sociales.

Por lo tanto, en el contexto de este documento, la calificación de un problema como “cultural” sólo enuncia que la vigencia prolongada de un escenario político o económico probablemente ha decantado en hábitos de conducta respecto de un

aspecto particular de la realidad. Pero **lejos de sugerir la imposibilidad de su modificación, convoca a diseñar las políticas públicas y el conjunto reglas de juego para que (“dadas” las preferencias y los hábitos imperantes), el comportamiento de los personas o grupos sociales se aproxime a los objetivos deseados por las políticas puestas en marcha.**

(\*) Por supuesto que preferencias y reglas de juego no son independientes a largo plazo: las preferencias de las personas, cuando se agregan a la sociedad, pueden provocar cambios en las instituciones formales e informales, en la reglas de juego. A su vez, la vigencia prolongada de ciertas reglas de juego termina internalizándose en los hábitos personales y sociales, y genera así cambios en la cultura. Para un excelente análisis véase el discurso Nobel de Douglas North (1994). "Economic Performance Through Time", American Economic Review, 84, 3.

- En la sociedad, pero sobre todo en su dirigencia, **el Chaco ha desarrollado una cultura rentista y Buenos Aires-dependiente, esto es, una tendencia a analizar los problemas no privilegiando lo que el Chaco puede hacer con los recursos de que dispone, los cambios y reorganizaciones que podemos implementar aquí, nosotros, para solucionar los problemas propios. Este documento impulsa la reversión de este hábito paralizante concentrándose de manera casi exclusiva en instrumentos, reformas y políticas de carácter netamente provincial.**

### **5.II.b Factores del Contexto que Obligan a Tomar precauciones**

Además de los anteriores elementos a revertir, existen factores del contexto con la capacidad de obstaculizar el logro de los objetivos de este Plan Estratégico. En la medida en que son externos a su realidad, a que aquí y ahora están “dados” y son un dato a asumir por la provincia, estos factores no son modificables por el Chaco. Lo que el Chaco puede hacer es tomar precauciones que, al menos de manera parcial, compensen el efecto negativo de estos elementos sobre el desempeño económico y social de la provincia. En la visión del CONES, esos elementos y las acciones posibles frente a los mismos son los siguientes:

- La provincia inicia la década con un alto nivel de endeudamiento público y privado, y con las perspectivas de la carga financiera que significa el cumplimiento de estas obligaciones. Al margen de las gestiones que se vienen realizando para la refinanciación de la deuda privada, es necesario ser precisos en un punto: **Ninguno de los objetivos propuestos por el CONES en este Plan Estratégico es alcanzable en el marco de la insolvencia del estado provincial. Por lo tanto, el planeamiento de mediano y largo plazo de los gastos e ingresos provinciales debe ser compatible con una trayectoria de deuda pública que se reduce en el tiempo, porque todo avance social o económico en el Chaco será efímero e ilusorio en caso contrario.**
- El Chaco es una provincia centrada en una producción primaria sujeta a altos riesgos climáticos. Y este elemento de riesgo repercute de manera directa en su capacidad de acceso a los mercados de crédito. Incorporar globalmente este

dato de la realidad obliga a acciones en frentes que van desde el desarrollo de los seguros agrícolas a la planificación integral de la infraestructura que necesita la provincia para apoyar al sector primario.

- **El Chaco es una provincia marginal en términos económicos y políticos dentro de la Argentina. A la distancia que la separa de los grandes centros de consumo y producción, se adicionan su reducida participación en el Producto Nacional y su escaso peso en los mecanismos institucionales de toma de decisiones políticas (Presidencia, ministerios, secretarías, Parlamento). Como consecuencia, el Chaco ha tenido una baja capacidad histórica para influenciar la toma de decisiones nacionales. Y no existen en el presente escenario elementos que permitan esperar la reversión de esta situación.** Hay dos lecciones directas que se derivan de aquí, y que tienen gran importancia para la provincia:
  1. **Nuestro “Plan A” no puede depender de Buenos Aires: Dado que nuestra capacidad de influenciar la toma de decisiones nacionales es tan reducida, el “Plan A” del Chaco para aspirar al desarrollo no puede estar basado en la obtención de concesiones económicas, financieras, crediticias, impositivas, regulatorias o de inversión pública por parte del Gobierno Nacional.** Además de justo, seguir presionando al centro del país es lógico, porque el retorno eventual de estas acciones puede ser alto. Pero en tanto seguimos peticionando, **es mejor, y más lógico, planificar el futuro de la provincia en un escenario en el que tales concesiones no se producen, y basar el “Plan A” por el que el Chaco intentará el desarrollo en los recursos, los instrumentos, las reformas y las políticas que los chaqueños efectivamente manejamos, relegando las inescrutables decisiones de los sucesivos gobiernos nacionales al carácter de elementos complementarios y eventuales de nuestra estrategia.**
  2. Es necesario seguir utilizando la tendencia a la integración regional para construir una “lógica del Norte del país”, que permita incrementar el peso de nuestras provincias en los mecanismos nacionales de toma de decisiones, sumando legisladores y representantes a un accionar que negocie apoyos y oposiciones privilegiando la obtención regional de beneficios a los alineamientos personales y partidarios.
- El Chaco está inserto en un país caracterizado por su alta inestabilidad macroeconómica y de reglas de juego. Además de los efectos conocidos en términos de insolvencia pública, esta inestabilidad afecta especialmente al Chaco por su estructura productiva basada en empresas pequeñas y medianas, especialmente vulnerables a los ciclos provocados por las disrupciones abruptas del nivel de actividad económica. El Chaco no puede compensar totalmente esta inestabilidad, pero sí puede intentar atemperar sus efectos sobre su desempeño de mediano y largo plazo. El primer punto aquí, como se indicó antes, es fortalecer la solvencia financiera del estado. El segundo, desarrollar un planeamiento indicativo mediante **la implementación de presupuestos plurianuales que contengan trayectorias de aumento del gasto público moderadas y que expliciten al conjunto de la sociedad, como parte integral de**



**este Plan Estratégico, cuánto de sus recursos va destinar el Chaco durante la próxima década al mejoramiento de la educación pública, cuánto al mejoramiento de la salud, cuánto a dotarse de la burocracia técnica que requiere su estado y cuánto a las políticas que van a promover la industrialización local de su producción primaria. Es decir, presupuestos plurianuales que expliciten, a través de las prioridades en la asignación de recursos, qué tipo de sociedad pretendemos construir en el Chaco.**

- Además de su característica inestabilidad macroeconómica, el país cuenta con una estructura legal, regulatoria e impositiva que implica costos y barreras insalvables para muchas pequeñas y medianas empresas de las regiones ajenas a su centro económico. Como consecuencia, gran parte de la estructura productiva de provincias como el Chaco encuentra imposible subsistir en condiciones normales o tiende a funcionar en la informalidad, con todos los costos y la marginación que esto supone. Como se indicó en el Recuadro 5.1, **la provincia puede intentar compensar los efectos de esta situación mediante un tipo especial de política económica, desarrollando una “infraestructura blanda” de apoyo a la actividad empresarial local, diseñando un sistema de estímulos crediticios, impositivos, tarifarios, de apoyatura en la gestión, en la obtención y difusión de información sobre productos, procesos, tecnología, marketing, comercialización y prácticas legales y contables, que le simplifiquen a los emprendedores chaqueños su ingreso, permanencia y posibilidades de expansión en el marco de los estándares regulatorios e impositivos nacionales.**

El Cuadro 2 en la página siguiente sintetiza lo elementos positivos y negativos analizados en este quinto capítulo.

**Cuadro 2: Un Resumen de los Elementos Positivos y Negativos del Escenario Chaqueño en la Visión del Cones**

<b>Elementos Positivos a Utilizar</b>	<b>Elementos Negativos a Modificar</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sus gente, sus recursos humanos, sus ganas, su vocación, su voluntad de trabajo</li> <li>✓ Sus recursos naturales explotables</li> <li>✓ La infraestructura social acumulada</li> <li>✓ Las estructuras de apoyo a la producción primaria, si se las fortalece</li> <li>✓ El sistema de Universidades Nacionales</li> <li>✓ El flujo reasignable de recursos coparticipables</li> <li>✓ La capacidad de supervivencia empresaria en un ambiente hostil</li> <li>✓ La posibilidad de aprender de la experiencia y los conocimientos acumulados en sus instituciones</li> <li>✓ Su tolerancia cultural y religiosa</li> <li>✓ La posibilidad de utilizar el descontento social como motor del cambio</li> <li>✓ En muchos aspectos (el diseño de políticas, la planificación estatal a largo plazo, la cooperación público-privada) el que casi todo está aún por hacerse.</li> <li>✓ El que no hemos fracasado con estrategias alternativas, sino por su carencia.</li> <li>✓ El que está obteniendo menos de lo que puede de los recursos que ya posee.</li> <li>✓ El que acciones iniciales de bajo presupuesto pueden tener un alto impacto en términos de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La decadencia industrial y el deterioro de los indicadores sociales</li> <li>✓ La carencia de políticas económicas provinciales de apoyo a la industrialización</li> <li>✓ La baja capacidad estatal para el diseño, la implementación y la gestión de políticas públicas</li> <li>✓ En áreas claves para el desarrollo, como educación y salud, presupuesto insuficiente y reglas de juego ineficientes</li> <li>✓ La carencia de un sistema de información pública</li> <li>✓ El deterioro de la calidad de alumnos, egresados y mano de obra calificada, a todos los niveles</li> <li>✓ El deterioro de la capacidad empresaria privada</li> <li>✓ El deterioro de la voluntad cooperativa. La exacerbada defensa de intereses sectoriales</li> <li>✓ La carencia de espacios institucionalizados de negociación y construcción de consensos</li> <li>✓ El descrédito de las instituciones mediadores tradicionales y de gran parte de la dirigencia política ante la sociedad</li> <li>✓ Las reglas de juego disfuncionales del sistema político</li> <li>✓ Un escenario aturdido por el “ruido” de iniciativas sin sustento ni continuidad</li> <li>✓ El deterioro del impulso hacia la asunción de riesgos y responsabilidades empresarias</li> <li>✓ Una cultura Buenos-Aires dependiente al analizar los problemas, que no privilegia lo que el Chaco puede hacer</li> </ul>
<b>Las Posibilidades del Contexto</b>	<b>Lo que Obliga a Tomar Precauciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La ubicación geográfica, condicionada a desarrollo de infraestructura y a políticas que promuevan el acceso a nuevos mercados</li> <li>✓ El escenario de tipo de cambio real, condicionado a políticas que promuevan las exportaciones locales</li> <li>✓ Las obras de infraestructura previstas con financiamiento nacional, cuando se realicen</li> <li>✓ El escenario internacional de precios altos para los <i>commodities</i> agropecuarios</li> <li>✓ El desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que facilitan la desconcentración geográfica</li> <li>✓ Las lecciones que se pueden aprender de las reformas emprendidas en el mundo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El alto nivel de deuda pública, que obliga a trayectorias de gasto moderadas.</li> <li>✓ Los riesgos climáticos a que está sujeta la producción primaria</li> <li>✓ La baja capacidad para influenciar las decisiones nacionales, por lo que nuestro “Plan A” no puede depender de concesiones de Buenos Aires.</li> <li>✓ La inestabilidad macroeconómica nacional, que obliga a presupuestar a mediano plazo.</li> <li>✓ La estructura legal, regulatoria e impositiva nacional, que actúa como barrera para muchas de nuestras empresas, y requiere políticas compensadoras locales.</li> </ul>

## **Capítulo 6:**

# **La Construcción del Chaco del 2014**

Los capítulos anteriores de este documento resumieron los objetivos, los lineamientos específicos y los elementos positivos y negativos que, en la visión del CONES, dan forma al escenario económico, social y político del Chaco. Este capítulo se concentra en las acciones a emprender.

Las acciones constituyen el núcleo de este Plan Estratégico: cada una de ellas especifica cómo se intentarán concretar los objetivos trazados para el Chaco del 2014. Por lo tanto, **el conjunto de acciones conforma la agenda de trabajo que el CONES propone a la Provincia del Chaco.**

Al igual que los objetivos, las acciones se concentran en tres áreas o dimensiones críticas: la económica, la social y la institucional. A cada objetivo le corresponde una acción particular, diseñada en función de los lineamientos específicos priorizados. Las acciones son las siguientes:

## **La Dimensión Económica**

### **Desarrollo Agroindustrial**

**Acción I: Tenemos que diseñar e implementar una política industrial provincial orientada a utilizar todos los instrumentos de política pública de que disponemos para promover, si resulta eficiente, la localización en la provincia de las distintas etapas de las cadenas industrializadoras de nuestras materias primas. Debemos privilegiar la industrialización de las producciones que, con el menor costo en términos de los recursos fiscales que implique su promoción, tengan la mayor dinámica generadora de empleos locales, y el mayor efecto multiplicador en la etapa industrial, en la etapa de provisión de materias primas y en la etapa de los servicios conexos de apoyo a la industria.**

#### **Recuadro 6.I: Localización Económica y Desarrollo Industrial**

La presencia o ausencia de empresas que industrialicen en la zona las materias primas del Chaco depende obviamente de factores locales, pero también nacionales y internacionales.

Así, el análisis de por qué el nivel de desarrollo de estas industrias en el Chaco parece (a priori) insuficiente requiere el análisis previo de cómo funcionan estas industrias a nivel nacional, esto es, cuáles son los determinantes del “mapa geográfico-económico” según el cual se distribuyen las distintas etapas de las cadenas de valor en las diferentes regiones del país, y cuáles son las tendencias mundiales que condicionan esta evolución.

El síntesis extrema, el análisis referido, por ejemplo, a la industrialización textil o de la madera en el Chaco, es **un análisis acerca de cuáles son las condiciones que determinan la localización y el surgimiento de estas industrias en las regiones del país en las que se encuentran localizadas, para diseñar luego las políticas públicas capaces de replicar esas condiciones en nuestra provincia.**

**Adicionalmente, en la medida en que la promoción del desarrollo industrial insume recursos públicos a futuro y supone implementar políticas de mediano y largo plazo, el diseño de estas políticas debe contener, de manera imprescindible, el análisis de los escenarios económicos nacionales e internacionales alternativos en los que, de manera probable, estas industrias evolucionarán en la próxima década:** en el plano nacional, esto refiere a evoluciones alternativas probables de las variables impositivas, regulatorias, arancelarias, crediticias, de los principales precios relativos (entre ellos el tipo de cambio real), de la tasas de crecimiento de la economía y de sus principales demandas sectoriales. Y en la medida en el que el Chaco produce *commodities* cuyos precios se determinan en los mercados internacionales, el mismo tipo de análisis de escenarios alternativos es necesario para las variables que determinan estos precios: tasa de crecimiento de la economía mundial, tasas de interés e inflación internacionales, precios relativos de las principales monedas y cambios probables en las relaciones comerciales que alteren las condiciones de intercambio y el acceso a los distintos mercados. **Aconsejar la asignación de recursos públicos provinciales a la promoción de una actividad sin la realización estos análisis previos sería, obviamente, irresponsable.**

Los determinantes de la localización y el surgimiento de industrias en cualquier sector de actividad pueden englobarse en cuatro conjuntos amplios, a saber:

- La disponibilidad local de materias primas de costo y calidad competitiva en relación a la existente en otros puntos del país (o del mundo)
- La disponibilidad local de factores de producción especializados y/o de insumos clave para esas industrias (facilitada en muchos casos por la misma aglomeración de industrias en la región). En términos amplios, esto incluye la infraestructura regional y puede extenderse al “capital social” (la cantidad y calidad de los recursos humanos, el nivel de cohesión social y la ética del trabajo que caracterizan a la región).
- La fortaleza de la demanda local producida por la cercanía de centros de consumo masivo.
- Las políticas provinciales y nacionales (crediticias, arancelarias o impositivas) que influyan sobre el sector y sobre la distribución espacial del mismo.

El objetivo de los estudios a realizar debe ser, precisamente, ponderar la importancia relativa de estos cuatro determinantes para cada sector industrial que se quiera impulsar y, sobre todo, precisar cómo crear, replicar o fortalecer esas condiciones en el Chaco mediante los diversos instrumentos de política pública a disposición del Gobierno Provincial.

**El peso de estos cuatro determinantes como inductores de la localización depende de características específicas del proceso productivo de cada una de las etapas de las cadenas industrializadoras de que se trate. Por ejemplo, en la cadena algodonera-textil, la disponibilidad local de materias primas puede ser importante para la etapa de elaboración de fibra textil, pero quizá sea no sea determinante para la etapa de elaboración de hilados e incluso puede que sea irrelevante para la etapa de diseño y confección de prendas, cuya localización puede depender fuertemente de la disponibilidad de los flujos intangibles de información, ideas y tendencias que caracterizan al mundo de la moda en cercanía de los centros de consumo masivo de las grandes urbes. Por lo tanto, el tipo de instrumentos, incentivos y factores a desarrollar por la política industrial provincial dependerá de qué etapa específica de la cadena de valor apunte a ser localizada en el Chaco.**

Idealmente, el diseño de la política industrial del Chaco puede proceder según el siguiente esquema:

1. Seleccionar las producciones a analizar en forma prioritaria, en base a un criterio que identifique su importancia para la economía provincial ponderando, por ejemplo, la capacidad generadora de empleo (y de allí el impacto social) y el valor agregado aportado por el sector. El rango de materias primas chaqueñas susceptibles de industrialización es amplio: algodón, distintas oleaginosas, carne, madera, miel, y otras varias. La necesidad de seleccionar entre ellas para el análisis decrece, obviamente, en la medida en que crecen los recursos materiales y humanos dedicados a la tarea.
2. Fortalecer y estabilizar las principales producciones primarias, articulando en forma de sugerencias de política los principales problemas, demandas e inquietudes que en las Mesas de Trabajo a crear por el CONES viertan los distintos sectores involucrados en la producción e industrialización básica de materias primas en el Chaco, atendiendo a la compatibilidad entre estas sugerencias de política y las acciones desarrolladas por el Ministerio de Producción de la Provincia. **Entre la estabilización de la producción de materias primas y la industrialización existe una relación circular, de mutuo refuerzo, que hace que ninguna de ellas sea posible a largo plazo sin la otra.**
3. **Analizar cómo funciona el respectivo sector industrial en el país, cuáles son las características básicas de sus procesos productivos y cuáles los determinantes de su localización en cada etapa de la cadena de valor, para identificar luego las causas que hasta aquí han bloqueado la industrialización local de estas producciones y diseñar el conjunto de políticas que podrían compensar o revertir dichos factores de bloqueo a la industrialización de las materias primas del Chaco.**

El diseño de la política industrial debe contener como escalón final previo a la implementación, una etapa en que las propuestas se retroalimenten con las opiniones e iniciativas de los sectores productivos involucrados, de los partidos políticos y del Gobierno Provincial, para converger así a un conjunto de políticas consensuadas con todos los sectores, y por ende, estables en su núcleo ante cambios en el escenario político del Chaco.

## **La Dimensión Social**

### **Un Sistema Educativo de Calidad**

Acción II: **Tenemos que consensuar, diseñar e implementar una reforma capaz de dotar a la Provincia de un sistema educativo constituido por Escuelas de calidad, en términos los mejores estándares nacionales de rendimiento académico. Escuelas que formen para el ejercicio responsable de la ciudadanía democrática, que transmitan y recompensen el valor del esfuerzo y la apertura al conocimiento y al aprendizaje permanente a lo largo de la vida. Escuelas que promuevan la igualdad de oportunidades brindando educación de calidad homogénea en toda la**

provincia, y estimulando activamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo de todos los sectores sociales, especialmente el de aquellos menos favorecidos en términos económicos. Escuelas que, a través de su articulación con el sistema productivo del Chaco, formen para la adquisición y el desarrollo continuo de capacidades que estimulen el empleo.

#### **Recuadro 6.II: Escuelas de Calidad para el Chaco**

Comprometer todos los esfuerzos necesarios para que el Chaco cuente con una educación de alta calidad es uno de los objetivos de máxima prioridad del CONES.

La centralidad de la educación se justifica a partir de su rol determinante en tres aspectos centrales: Su insustituible rol como posibilitadora de una vida personal más amplia y plena. Su carácter de principal motor de la movilidad ascendente y de la equidad social. Y su generación de la capacidad de aprendizaje indispensable para adaptarse a un mundo de constantes alteraciones en las habilidades que se requieren para tener acceso al empleo.

Pese a su reconocida importancia, la educación atraviesa una crisis global signada por la escasez de recursos asignados, el deterioro del prestigio social de la carrera docente, el extravío de los objetivos esenciales de escuelas sometidas a demandas sociales cada vez más amplias, la desvalorización social del esfuerzo intelectual y la decadencia del valor de la autoridad (\*).

En la Argentina y en el Chaco de las crisis económicas recurrentes, de la implosión social y del colapso del estado todos estos elementos han sido llevados a extremos que alarman y que hacen indispensable iniciar ya un proceso de reconstrucción.

Es esencial emprender una reforma que empiece reconociendo dos pilares: **1) es necesario asignar más recursos a la educación; 2) es necesario reorganizar el funcionamiento del sistema para maximizar el impacto que se logra con los presupuestos asignados. Sin más recursos, no hay reorganización posible. Sin reorganización de las prácticas vigentes, asignar más recursos implica, en muchos casos, derrocharlos.**

**La reforma debe tener como eje a las Escuelas, a sus procedimientos y a sus resultados. Y a las reglas de juego que rigen la relación entre los cuatro actores esenciales de la educación: alumnos, maestros, directores y padres.** Es necesario crear Escuelas que tengan la capacidad de evaluarse de manera pública, permanente e integral y de mejorar sus resultados a partir de dichas evaluaciones.

La reforma debe apuntar a involucrar activamente a los padres con la calidad de la educación que genera la escuela a la que asisten sus hijos. Para fortalecer el rol de los padres y de los consejos escolares, es **necesario crear mecanismos que les permitan tener injerencia en las decisiones que determinan la calidad de la educación que provee la Escuela.**

Darle poder y estimular la participación de los padres requiere también, como insumo esencial, que el conjunto de la sociedad cuenten con información plena, comparable y continua sobre los resultados generados por las Escuelas en términos de conocimientos efectivamente adquiridos por los alumnos. **La introducción de una instancia de evaluación educativa, pública, general, homogénea en toda la provincia, para cada una de los alumnos y cada una de las escuelas del Chaco, tiene un rol central a jugar en este punto.** Estas evaluaciones deben proveer también la información que el Estado necesita para reforzar los

recursos de las escuelas con dificultades y estimular a las que obtengan resultados destacados.

Finalmente, **la reforma debe tener como objetivo central recrear el prestigio social de la docencia, sin lo cual nada resultará posible. Esta tarea tiene dos ejes claros: por un lado, priorizar el nivel de remuneración profesional de los docentes y la trayectoria que el mismo seguirán en el tiempo. Por otro, concentrarse en devolverle a los docentes una formación de excelencia y alta exigencia, acorde a la importancia que la sociedad le asigna a la tarea que desempeñan.**

(\*) Un análisis lúcido de la presente realidad educativa puede encontrarse G. Etcheverry “La Tragedia Educativa”, Fondo de Cultura Económica (1999).

## Equidad Social

Acción III: **Tenemos que consensuar, diseñar e implementar una Política Social Provincial, pensada de manera integral desde todas las áreas del estado con injerencia en la misma, que tenga como objetivo fundamental facilitar que todos los chaqueños, y especialmente aquellos que se encuentran en situación pobreza e indigencia, tengan acceso a los bienes sociales básicos que promueven la igualdad de oportunidades: la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. Esta política debe basarse en un núcleo estable de programas y resultados a obtener, acordados por todos los sectores políticos del Chaco para la próxima década, y debe implementarse a través de mecanismos que minimicen la posibilidad de relaciones clientelistas entre los beneficiarios de la política social y los sucesivos gobiernos encargados de la administración del estado. Con la meta de hacer efectiva la igualdad de oportunidades, esta política deberá atender especialmente a que la calidad de los bienes y servicios brindados por el estado sea homogénea en todo la provincia y en promover, con acciones específicas, el acceso y la permanencia de las personas y familias indigentes a los sistemas públicos encargado de proveer los bienes sociales básicos.**

### **Recuadro 6.III: Una Macropolítica Social para la Década**

El logro de un Chaco equitativo en términos sociales es el objetivo central en función del cual adquieren sentido el desarrollo industrial, la eficiencia del estado y la calidad institucional.

El principio básico que subyace a la política social a desarrollar es que **el logro efectivo de la igualdad de oportunidades requiere que el estado se centre en dotar a las personas de los bienes de los que depende el desarrollo personal y la formación del capital humano: alimentación, salud, educación y vivienda.**

Así considerada, la Política Social Provincial integral propuesta en este trabajo comprende: a) las políticas asistenciales y alimentarias; b) la política de salud provincial; c) la política educativa, y d) la política de vivienda del Chaco. Y supone diseñar, para cada una de ellas, reformas sobre líneas metodológicas y



conceptuales similares a las esbozadas en punto anterior referido al logro de un sistema educativo de calidad.

A este respecto, es imprescindible considerar tres datos de punto de partida: 1) una política social efectiva insume muchos recursos; 2) esto es especialmente cierto en función del deterioro de los indicadores sociales del Chaco; y 3) nuestro estado está alejado de todo tipo de holgura presupuestaria.

Estos tres datos dan **un peso enorme a la necesidad de ser eficientes, esto es, a la necesidad de maximizar el impacto efectivo del presupuesto total que la provincia va a asignar a la política social que diseñe e implemente durante la próxima década.** Lograr el máximo impacto de cada Peso asignado a los fines sociales requiere contemplar los siguientes ejes:

- **Evitar la dispersión de objetivos de la política social,** concentrándola en la provisión de los bienes sociales básicos e incrementando la participación de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias en el logro de objetivos complementarios.
- **Desarrollar un conjunto reducido de programas estables, acordados por todas las fuerzas políticas el Chaco, y centrados en objetivos precisos y evaluables.**
- Coordinar todas las acciones de las distintas áreas del estado que afecten a los objetivos sociales, a través de la auditoría de un Gabinete Social público-privado que evite la superposición de acciones y programas y evalúe públicamente el avance en los resultados obtenidos.
- Dadas las limitaciones de recursos, focalizar los programas y presupuestos de todas las áreas sociales del estado en las familias y los sectores sociales del Chaco en situación de pobreza e indigencia.

**La baja institucionalización de las acciones sociales del estado ha sido una de las debilidades básicas del sistema político argentino y chaqueño: la inestabilidad de programas y objetivos, la discrecionalidad en la asignación de beneficios, la partidización de las acciones, el establecimiento de relaciones de clientela entre los gobiernos y beneficiarios, han sido norma antes que excepción, con independencia de los colores políticos encargados de la administración del estado. Lograr los objetivos sociales que el Chaco se propone para la década requiere institucionalizar la política social, no a través de apelaciones a la buena voluntad, sino mediante el diseño de mecanismos que, como los aquí sugeridos, permitan eliminar de raíz todas las prácticas que han viciado su accionar.**

## **La Dimensión Institucional**

### **Un Estado Eficiente**

**Acción IV: Tenemos que consensuar, diseñar e implementar una reforma del sector público chaqueño que dote al estado de las capacidades técnicas y la organización necesarias para el efectivo cumplimiento de las funciones**

prioritarias que le corresponden según este Plan Estratégico. La reforma debe concentrarse en los siguientes cuatro ejes prioritarios:

**1° Aumentar la capacidad de diseño, implementación y gestión de políticas públicas en las temas clave del Chaco, mediante la incorporación a cada una de las áreas del estado de una burocracia técnica de alta calidad profesional, específicamente formada para servicio público.**

**2° Crear mecanismos que aislen el funcionamiento administrativo del estado de la influencia político-partidaria, mediante designaciones y promociones de personal que se produzcan según estrictos criterios de merito y capacidad profesional.**

**3° Planificar plurianualmente los gastos, inversiones y asignaciones de recursos priorizando los objetivos de promoción del desarrollo económico y social.**

**4° Aumentar la autonomía, previsibilidad y capacidad de intervención del estado a través de una creciente solidez fiscal y financiera.**

#### **Recuadro 6.IV: Una Reforma de Estado de Alto Impacto y Baja Conflictividad**

La reforma del estado es una de las acciones centrales de este Plan Estratégico, porque el logro de los restantes objetivos de la década está fuertemente condicionado al buen funcionamiento del sector público chaqueño. **Sin un estado eficiente, sólido y capacitado, el desarrollo agroindustrial, la educación y la salud de calidad, y la igualdad de oportunidades en el Chaco continuarán en el rango de las utopías antes que en el de los objetivos realizables.**

En este documento, el énfasis está puesto en el concepto de **“capacidades públicas”**. Aunque es común debatir acerca de lo que el estado “debe” o no debe hacer, esta discusión normativa carece de sentido si se la desliga de la evaluación previa de lo que estado “puede hacer” dadas las capacidades efectivas con que cuenta. En este sentido, **la primer tarea que debe fijarse el Chaco para aspirar al desarrollo es la “construcción de capacidades públicas”, que incrementen la posibilidad de que estado intervenga de manera efectiva sobre la realidad económica y social de la provincia.**

Como lo postulan los 4 ejes antes citados, esta tarea tiene una traducción directa: reconstruir la capacidad de intervención del estado chaqueño dotándolo de solidez fiscal, previsibilidad de sus acciones y burocracia técnica de alta calidad para llevarlas a cabo.

Además de saberlo imprescindible, **el CONES considera que se puede avanzar en la reforma del estado chaqueño.** Aunque el tema reviste una gran complejidad, el punto central para avanzar es identificar cuáles son los cuellos de botella, los temas claves en los que, de manera urgente, necesitamos realizar cambios. Este documento afirma que **el aspecto esencial en el que necesitamos mejorar al estado aquí y ahora, es en su capacidad de diseño, implementación y gestión de políticas.** Y que para esto, el recurso limitante es la disponibilidad de cuadros técnicos de alta preparación en políticas públicas e imbuidos de un sentimiento del servicio a la sociedad a través del estado.

Una reforma del estado planteada en torno a este eje tendría el máximo impacto en un tema realmente sensible para el desarrollo del Chaco, a la vez que reduciría al mínimo la conflictividad y los costos de la iniciativa.

Para poder implementar una reforma de este tipo, **el Chaco, en colaboración con el sistema de universidades nacionales radicado en la provincia, necesita**

**previamente crear un espacio en el que se formen a los futuros cuadros técnicos del estado: Una Escuela Provincial de la Administración Pública**, que busque activamente incorporar a los mejores promedios de la educación media del Chaco, los **forme en condiciones de alta exigencia y excelencia académica**, los prepare en políticas públicas, economía, ciencias políticas, sociología y otras ciencias relacionadas, y los incorpore posteriormente, al cabo de esta preparación universitaria, al servicio de las distintas áreas del estado.

Una vez en el estado, **estos cuadros técnicos deberán ser, a la vez, evaluados en función de desempeños y resultados y preservados de la discrecionalidad de los cambios políticos**. Además de protagonizar el diseño y coordinación de políticas, esta burocracia cumpliría otras funciones clave: generar y sistematizar en cada sector del estado la información necesaria (y hoy generalmente no disponible) para la toma de decisiones políticas; evaluar y reconsiderar a través de la experiencia *in situ* los procedimientos internos, los recursos materiales y humanos (existentes y necesarios) en cada sector y las reformas “micro” (las que realmente impactan sobre la calidad de la gestión) imprescindibles para optimizar el funcionamiento de estos recursos al servicio del estado; y brindar el asesoramiento técnico que los funcionarios designados requieren para la fijación de los lineamientos políticos de las acciones.

**Como sucede en muchos de los países desarrollados del mundo, esta Escuela Provincial de la Administra Pública, pasará con el tiempo, de manera progresiva y natural, a formar también a las futuras élites políticas del Chaco, con lo que su impacto sobre el escenario institucional de la provincia será máximo. A mediano plazo, el Chaco contará así con una burocracia técnica y un liderazgo político formado según una idéntica matriz de servicio al estado provincial y de alta capacitación profesional en políticas públicas.**

El segundo elemento imprescindible para reducir la conflictividad potencial de la reforma necesaria del estado provincial es **la planificación de largo plazo**. Es necesario que el Chaco deje de discutir salarios, gastos e inversiones en un escenario año por año, que incentiva en cada uno de los sectores comportamientos antagónicos por los cuales se busca “conseguir lo máximo posible de la torta ahora para resistir hasta que la próxima crisis cambie el escenario”. Este marco de discusión promueve los conflictos y es, además, falso. El Chaco no esta discutiendo un reparto de una torta estática de recursos, sino la asignación de un flujo que se repite en el tiempo. Y este es el marco en el que deben ser razonados los temas del estado. Al momento de debatir salarios públicos o docentes, o gastos en educación y salud, no es lo mismo, de cara a la obtención de consensos, discutir aumentos aislados que proponer trayectorias de salarios y gastos que concreten las aspiraciones en el tiempo según la evolución de los recursos provinciales.

**Este debe ser el marco que debe guiar, sobre todo, la asignación de los recursos de la Provincia que excedan a los actuales. Con los futuros incrementos de recursos de los que pueda disponer, el Chaco tiene que empezar a discutir, sobre bases plurianuales que especifiquen “trayectorias presupuestarias” por sector, cuántos fondos asignará en el tiempo a la concreción de sus objetivos básicos: la promoción del desarrollo industrial, la mejora de la educación y la salud y el fortalecimiento burocrático y financiero de su estado.**

## Instituciones y Dirigencia Política de Calidad

**ACCIÓN V: Tenemos que consensuar, diseñar y implementar una reforma política que promueva estructuralmente la representatividad, la capacidad y la honestidad de la dirigencia política del Chaco. La representatividad debe ser estimulada por medio de sistemas electorales que maximicen la influencia del conjunto de la sociedad en la selección, la elección y el control de gestión de los mejores representantes. La capacidad debe ser estimulada por el propio estado, ofreciendo formaciones específicas que eleven la competencia para el desempeño en el servicio público de los futuros líderes sociales encargados de dirigirlo. La honestidad debe ser estimulada limitando los gastos y transparentando a la sociedad el origen de los recursos utilizados en las competencias electorales, fortaleciendo a los organismos encargados del control de la gestión pública y reduciendo, por medio de la planificación y presupuestación de mediano y largo plazo, la discrecionalidad en la utilización de los recursos del estado.**

### **Recuadro 6.V: Instituciones Políticas para una Democracia más Plena**

Mejorar la calidad de la política es mejorar el funcionamiento del sistema que elegimos para vivir en conjunto. **El Chaco necesita realizar un esfuerzo urgente para fortalecer la credibilidad y el funcionamiento de sus instituciones políticas, porque con instituciones que no despiertan la confianza, el respeto y el acatamiento voluntario y legítimo de la sociedad, aunque muchas de las formalidades de las pujas partidarias puedan seguir ocupando el escenario mediático, será iluso aspirar al desarrollo económico y social.**

Las tres dimensiones en que se concentra la reforma propuesta son representatividad, capacidad y honestidad. Otra vez, el énfasis está puesto aquí no en apelaciones a la voluntad personal ni a las reformas morales individuales (que obviamente también resultan imprescindibles), sino en la construcción de nuevas reglas de juego, de mecanismos institucionales que promuevan los comportamientos deseados.

Dado que el Recuadro VI ya abordó el tema de la capacitación de la dirigencia a través de la propuesta de creación de la Escuela Provincial de Administración Pública, este se concentra en los otros dos temas.

Muchos sistemas electorales se han discutido y analizado con el objetivo de aumentar la representatividad de la dirigencia política. En general los sistemas presentan un conflicto entre la cercanía de dirigentes y electores, por un lado, y la representación de las minorías por el otro. Los sistemas de representación proporcional (de tipo de la “lista sabana”) tienen la virtud de permitir la representación amplia de las distintas corrientes ideológicas y partidarias presentes en la sociedad. Por este canal incentivan a la vez la aparición de múltiples partidos políticos. A su vez, los sistemas mayoritarios, bajo ciertas condiciones, facilitan la cercanía del electorado y los dirigentes, a la vez que disminuyen el peso de las burocracias y los caudillismos partidarios en la selección de los candidatos. En contrapartida, un diseño inadecuado puede provocar problemas de representación de las minorías. **Entre estos extremos “puros”, el Chaco puede avanzar hacia sistemas mixtos que busquen compatibilizar la representación ideológica amplia con un peso mayor de la sociedad en la**

**selección de los candidatos, mediante circunscripciones, tachas, o priorización de los nombres de las listas propuestas, generando así la mayor inmediatez y responsabilidad por sus acciones presentes, pasadas y futuras que la ciudadanía le está reclamando a su dirigencia.**

Finalmente, la promoción de la transparencia y la honestidad. La corrupción (el uso de recursos públicos con fines personales o partidarios) resulta de la posibilidad y la necesidad. La posibilidad se presenta en contextos en que las instituciones de control de las acciones públicas (lo que incluye a los órganos de auditoría interna y externa, pero también a la Justicia y al Parlamento) están debilitados. Por eso, debilidad institucional y corrupción van a de la mano. A la vez, la posibilidad de corrupción surge también en contextos en que la discrecionalidad en el manejo de los recursos y mecanismos del estado es amplia. **Reducir las posibilidades de corrupción demanda, entonces, fortalecer las instituciones de control y disminuir los grados de libertad con que se pueden manejar los recursos del estado, planificando a mediano y largo plazo las acciones del sector público, sus presupuestos, sus principales obras, y el personal necesario para un funcionamiento racional del estado.** Aquí, nuevamente, la presupuestación plurianual, la institucionalización de la política social y la reorganización micro del estado tienen un rol clave a ocupar, ahora en su dimensión de promotoras de la transparencia en el manejo del estado.

En cuanto a la necesidad de utilizar fondos públicos con destino personal o partidario, esta proviene, en su principal origen estructural, del hecho de que, si no se encuentra adecuadamente regulada, la política es una actividad de costos altos. La competencia electoral que posibilita el acceso al poder requiere de gran disponibilidad de fondos, que se ven notablemente aumentados cuando la competencia se desarrolla a través de la saturación de los medios masivos de comunicación. Estos gastos tienen una contrapartida escasa, porque la propaganda así impulsada contribuye marginalmente, como mucho, a la difusión de las ideas y propuestas que dan sustentos a las plataformas políticas de los distintos partidos. La necesidad de sostener este ritmo de competencia publicitaria es, en muchos casos, el principal origen del surgimiento de asociaciones espúreas de intereses entre partidos y líderes políticos y sectores que, aportando fondos para las campañas electorales, esperan luego la recompensa de favores a través de fondos o influencias públicas.

Sin adecuada regulación, además, el período electoral se ve saturado de propaganda que, con fines electorales, impulsan los sucesivos partidos a cargo de la administración, en una clara y costosa desvirtuación de la obligación constitucional de publicitar los actos de gobierno.

Reconociendo estos problemas, muchos estados del mundo asumen que el estado tiene un rol que jugar en la regulación de los procedimientos de la competencia electoral. Y con este fin **limitan severamente el monto (o incluso eliminan) la posibilidad de que los partidos políticos cuenten con aportes privados para financiar las campañas; vedan la posibilidad de que el gobierno a cargo de la administración pueda realizar publicidad de los actos y las obras de gobierno durante todo el período electoral; y restringen la publicidad electoral en los medios de comunicación a una cantidad máxima de minutos por día, financiada exclusivamente por el estado** de manera igualitaria para todos los partidos. El punto es que el estado debe hacerse cargo en forma anticipada y transparente de los costos de la política, para no tener que solventarlos después, de manera subrepticia o ilegal.

Reproducir adaptando a nuestra realidad los procedimientos que en muchos

otros lugares del mundo se utilizan para lograr una dirigencia representativa, capacitada y honesta es la base de la propuesta del CONES para que el Chaco se dé un conjunto de reglas de juego que lo pongan a la vanguardia de la calidad institucional en el país.

## **Epílogo**

### **a) Sobre la Continuidad del Trabajo**

Este documento conteniendo las Bases Para el Plan Estratégico que el Consejo Económico y Social presenta a la Provincia del Chaco reúne:

- El conjunto de objetivos considerados prioritarios para la década, y los lineamientos específicos que los conforman
- Una evaluación detallada de los elementos positivos y negativos del escenario político, social y económico de la provincia, a ser potenciados o removidos para que la concreción de los objetivos propuestos para el Chaco resulte factible.
- Las acciones que se derivan de estos objetivos y elementos, junto a los marcos teóricos que las orientan.
- Y la metodología de trabajo propuesta por el CONES para concretar las acciones propuestas.

En términos de las cuatro etapas esenciales de la planificación estratégica (construcción consensual de objetivos, elaboración de diagnósticos, formulación de políticas, implementación y gestión de las mismas), este documento avanza en la primera de ellas y señala la forma de trabajo para las restantes.

En las áreas y reformas que su Plenario seleccione como prioritarias, **el trabajo continuará con la convocatoria a los principales actores involucrados y con la realización de los diagnósticos técnicos necesarios para guiar los debates, los consensos y las propuestas.**

Tal como se anunció, **el Consejo Económico y Social del Chaco se propone construir un espacio de expresión pluralista, político no partidario, en que todos los sectores involucrados en los temas estructurales del Chaco puedan expresar sus legítimas aspiraciones y participar en el diseño de las transformaciones que le darán forma al futuro de la provincia.**

A fin de incentivar la participación de todos los actores sociales posibles, **el CONES anunciará próximamente la inauguración de una página web** destinada a que todas las instituciones que deseen participar en los debates de las distintas áreas y políticas críticas pueden inscribirse y presentar los trabajos que contengan sus aportes, propuestas y posiciones. Permitiendo además informar a la sociedad sobre los avances en los distintos aspectos de la tarea que queda por delante, **este canal de comunicación directa del CONES con la sociedad del Chaco permitirá que la apertura, la democratización, la transparencia y participación que constituyen el espíritu que la Constitución y la ley le imponen a este organismo sean máximas.**

## **b) Sobre las Dimensiones y las Reformas Propuestas**

Este trabajo abre tres dimensiones amplias: la social, la económica y la institucional, que engloban a su vez cinco grandes reformas:

- 1) el diseño de una política industrial;
- 2) la reforma de la educación;
- 3) la reforma de las políticas sociales (que además de la educación incluyen las reformas de las políticas asistenciales, de salud y de vivienda);
- 4) la reforma del estado, y
- 5) la reforma política.

Es indudable sin embargo que el Chaco se debe también una discusión sobre los lineamientos estratégicos de su política de seguridad ciudadana; sobre las reformas necesarias en el funcionamiento de su sistema judicial; sobre la organización de su régimen municipal y sobre los ejes y las proyecciones de su política cultural, por citar solo algunos temas adicionales.

Que el presente documento no aborde detalladamente estos temas no implica de manera alguna negarles la importancia que tienen. Sucede que **estas Bases para el Plan Estratégico pretenden ser un instrumento de acción antes que un enunciado amplio de principios. Y a partir de esto, el CONES elige continuar su trabajo concentrándose sobre los ejes y las reformas que sus recursos materiales y humanos le posibilitan abordar.**

La concentración en estos ejes reconoce también motivaciones que se hicieron explícitas en el desarrollo del documento. No resulta difícil lanzar mesas de discusión sobre temas múltiples: lo que sí resulta difícil es darles continuidad y el soporte técnico de diagnósticos sin los que dichas iniciativas están condenadas a desvanecerse sin arribar nunca a la etapa de formulación e implementación de políticas. Y la elaboración de diagnósticos y la formulación de políticas insumen tiempo, recursos técnicos, elaboración de información y recursos materiales que son escasos no sólo para el CONES sino en todo el ámbito de la Provincia del Chaco. **El CONES no quiere aportar a la confusión de un escenario que se describió antes como aturdido por el “ruido” de iniciativas sin sustento, y también por esto elige concentrarse en temas en los que considera que puede comprometer un trabajo productivo y continuo.**

Finalmente, este documento resaltó la forma en que la ausencia de instancias institucionalizadas de generación de consensos provoca que temas críticos para el Chaco evolucionen antes hacia el desencadenamiento de conflictos que hacia soluciones dinamizadoras que minimicen los costos supuestos por la contraposición de intereses. **El CONES quiere llenar este espacio construyéndose, a través de la acción, una reputación como institución capaz de expresar y negociar intereses pluralistas, posibilitar consensos y generar políticas de estado. Y considera que construir dicha reputación le demanda, además de concentrarse en temas específicos en los que pueda aportar**



**resultados efectivos a mediano plazo, plantear inicialmente cada reforma en un marco de discusión que genere políticas de alto impacto y baja conflictividad.**

\*\*\*\*\*

**Este Plan Estratégico constituye, para todas las instituciones y los actores de la Provincia del Chaco, un desafío.**

Como se señaló en el texto, como toda la experiencia nacional e internacional lo afirma, como ahora lo entienden las ciencias sociales, el desarrollo no depende de las dotaciones de factores, ni de los recursos naturales y materiales de una economía.

**El desarrollo depende de que la sociedad sea capaz de extraer las lecciones, las experiencias y los conocimientos que sus instituciones y organizaciones tienen para enseñarle. Y de que sea capaz de traducir estas lecciones en nuevas reglas de juego, más favorables al cambio, al aprendizaje, al esfuerzo personal, a la competencia y a la cooperación solidaria, a la producción y a la innovación.**

**Por lo tanto, al principal insumo que necesita para aspirar al desarrollo (la capacidad de criticar y reformar sus instituciones), el Chaco lo puede crear.**

Si decide hacerlo, este documento que el CONES presenta a la provincia contiene una enunciación clara y profundamente autocrítica de los problemas. Y contiene además las líneas básicas de la metodología que deben seguir las acciones encaminadas a remediarlos. Estos son sus principales méritos.

**Para su dirigencia, para sus representaciones sectoriales y políticas, para todas sus instituciones, para todos los chaqueños de buena voluntad, la convocatoria a hacer frente al desafío queda entonces planteada.**

Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco, Agosto de 2004.