

Breves reflexiones sobre algunos aspectos de la provincia de Entre Ríos frente al desafío de un desarrollo sustentable

Oscar Gerardo Barbosa y Gualberto J. Ocampo

Nota: Ponencia presentada en las "V Jornadas Nacionales de Ética y Economía", organizadas por el Centro de Investigaciones de Ética Social, realizadas en Buenos Aires, el 13 y 14 de octubre de 1997.

INTRODUCCIÓN

Las IV Jornadas Empresarias, realizadas el 26 de junio de 1997 por la Universidad Adventista del Plata, situada en Libertador San Martín, con el valioso aporte del Centro de Investigación de Ética Social, para tratar el tema de "Las políticas gestoras del desarrollo", permitieron arribar a algunas conclusiones que han comprometido nuestro pensamiento y nuestra labor de todos los días. Y es dentro de ese marco que intentaremos realizar nuestro aporte a estas Jornadas Nacionales.

Oscar Gerardo Barbosa es Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO, Chile), Licenciado en Ciencias Económicas y Contador Público Nacional; se desempeña como docente e investigador de la Universidad Adventista del Plata y de la Universidad Nacional de Entre Ríos; es investigador del Centro Regional de Investigación y Desarrollo (CERIDE-CONICET). Gualberto Ocampo es Contador Público Nacional, y se desempeña como docente de la Universidad Adventista del Plata.

El trabajo que se presenta no tiene la pretensión de constituirse en un estudio completo y exhaustivo de nuestra problemática entrerriana; por el contrario, puede tomarse como un análisis provisorio, desde la óptica de los conceptos del desarrollo humano de las Naciones Unidas; destacamos que no se cuenta con trabajos que planteen y expongan una respuesta integral a los problemas que nos aquejan. Pero hemos aceptado el desafío de buscar formas que permitan avanzar en la resolución de este gran dilema de nuestro tiempo: el desarrollo humano. Por ello, parece importante sintetizar y presentar los aspectos centrales de este concepto: crecimiento económico o desarrollo humano sustentable, ¿es posible su armonización?

Creemos que sí, y adherimos a lo expresado en el *Informe sobre el desarrollo humano*, del año 1996, de las Naciones Unidas, que en parte transcribimos textualmente:

...Crecimiento económico rápido y desarrollo humano lento: el desarrollo desequilibrado en desmedro del desarrollo humano es un callejón sin salida, en el que el crecimiento económico se esfuma después de aproximadamente un decenio de crecimiento rápido... Algunos de los factores importantes que determinan que el crecimiento contribuya al desarrollo humano son los siguientes:

Equidad: cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuye el PNB y las oportunidades económicas, tanto más probable será que se traduzcan en un mejoramiento del bienestar humano.

Oportunidad de empleo: el crecimiento económico se concreta en la vida de la gente cuando se le ofrece trabajo productivo y bien remunerado. Una manera importante de lograrlo consiste en procurar pautas de crecimiento con gran densidad de mano de obra.

Acceso a bienes de producción: las oportunidades de mucha gente se ven obstaculizadas por la falta de acceso a los bienes de producción, en particular la tierra, la infraestructura física y el crédito financiero. El Estado puede hacer mucho en esto, interviniendo para nivelar el terreno de juego.

Gasto Social: los gobiernos y las comunidades pueden influir en gran medida en el desarrollo humano, encauzando una parte importante del ingreso público hacia el gasto social más prioritario, en particular, mediante la prestación de servicios sociales básicos para todos.

Igualdad de género: al brindar a la mujer mejores oportunidades y mejor acceso a la enseñanza, las guarderías infantiles, el crédito y el empleo contribuyen al desarrollo humano y se contribuye, además, al desarrollo de otros miembros de la familia y al crecimiento económico. La inversión en el aumento de la capacidad de la mujer y en su potenciación para que ejerza sus opciones es la manera más segura de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo en general.

Políticas de población: la educación, la salud genésica y la supervivencia de la infancia contribuyen a reducir la fecundidad, con lo cual se crean condiciones de un crecimiento más lento de la población y un menor costo a largo plazo de la educación y la salud.

Buen gobierno: cuando quienes detentan el poder asignan gran prioridad a las necesidades de toda la población, y cuando la gente participa en la adopción de decisiones en muchos niveles, es probable que los vínculos entre crecimiento económico y bienestar humano sean más sólidos y duraderos.

Una sociedad civil activa: las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad desempeñan, también, un papel fundamental en el mejoramiento del desarrollo humano. No sólo complementan los servicios gubernamentales, haciéndolos llegar a la gente y a grupos que de otra manera no tendrían acceso a los servicios; además, desempeñan una función esencial al movilizar la opinión pública y la acción de la comunidad, y al ayudar a determinar las prioridades de desarrollo humano. (pp. 7, 8)

Nos situaremos en las que, entendemos, son las realidades de nuestra provincia, Entre Ríos, y partiremos de lo que asumimos como un valor aceptado: el paradigma del desarrollo humano sustentable es el valor de la vida humana en su plenitud, por lo que debemos tomar distancia y analizar críticamente todo aquello que pretenda considerar a la vida sólo en la medida en que produce utilidades económicas, buscando, por el contrario, asegurar un sistema que no permita la exclusión social, que garantice la equidad en la distribución de los recursos, y que reconozca que los mismos pertenecen tanto a estas generaciones como a las que vienen; todo ello a través de un proceso de cambio pacífico, que dependa exclusivamente de nosotros y comience por el cambio de nosotros mismos y de nuestras realidades, paso a paso, con insistencia y perseverancia, siendo la Argentina y los argentinos, compitiendo para ser mejores y no para destruir a nuestros circunstanciales competidores. **Sólo un desarrollo humano sustentable garantiza un crecimiento económico sustentable.**

Más allá de los datos que se presentan, y de las consideraciones que se plantean en el presente trabajo, no podemos dejar de señalar que la explicación última, el sentido de los procesos analizados, nos remiten a aspectos de base sociológica, histórica, e incluso geográfica que, tanto por nuestras propias limitaciones, como por la limitada naturaleza de este trabajo, no son tratados sino en forma muy somera, y que resultan imprescindibles al analizar una de las trece provincias originalmente fundadoras de nuestra República hacia 1853.

EVOLUCIÓN Y CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ENTRERRIANA

Evolución reciente del PBG

El Producto Bruto Geográfico de la provincia, según las cifras oficiales, sumó en 1995 \$ 4.894,8 millones (alrededor del 2% del PBI nacional), y su evolución plantea un crecimiento global del 31% entre 1990 y 1995, es decir un 6,2% promedio anual, que en algunos períodos supera la media nacional. Dicho crecimiento concentra el incremento de la serie PBG entre 1980 y 1995, y muestra un aumento del 70% entre

puntas (Dirección de Estadística y Censo de Entre Ríos y Fondo de Inversiones de Entre Ríos - FINVER).

Base económica y comercio exterior

La base de la economía es agropecuaria y agroindustrial, con preponderancia agroalimentaria. La mayor parte de la producción se exporta fuera de la provincia, con destino al consumo interno argentino y al exterior. Como contrapartida, su comercio importa productos terminados para abastecer el consumo del mercado interno provincial. En cuanto al comercio exterior (exportaciones), éste muestra un fuerte crecimiento, del 180% en los últimos nueve años, y su principal destino es el Mercosur (51%). El resto de América recibe el 23% de la producción, Europa el 20%, y Asia y Oceanía el 6%, según datos del año 1996. Los principales productos de exportación son: arroz, carnes frescas y preparadas, frutas y jugos cítricos, lácteos y derivados, productos químicos y resinas naturales y artificiales, pescados, maderas blandas, minería no ferrosa, cueros y pieles, cajas y cartones, derivados del caucho y productos de molinería, principalmente harina de trigo (FINVER).

Participación en la población del país

Algunos datos y particularidades de la provincia pueden agregar otros elementos para entender su problemática: la población, que un siglo atrás representaba el 7% del país, hoy se estima en un 3%; su crecimiento, que hasta principios de siglo estaba influido por fuertes corrientes inmigratorias, principalmente de zonas rurales de Europa, la situaba como la tercera o cuarta provincia, según los indicadores sociales y económicos; esta posición se fue perdiendo. Los procesos inmigratorios crearon comunidades más bien cerradas con marcados individualismos regionales; pero, a mitad de este siglo, las cifras de crecimiento en la natalidad apenas compensaban la tasa de emigración de su población, y en 1970 el Censo muestra que sólo el 65% de los entrerrianos se mantenía en su territorio. El proceso de agudo aislamiento que sufrió la Mesopotamia

...las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad desempeñan, también, un papel fundamental en el mejoramiento del desarrollo humano.

hasta mediados de la década del setenta, a consecuencia de los conceptos sobre la seguridad nacional de la época, sumó otra particularidad que arraigó aun más a las colectividades del interior, sus usos y costumbres. Recién en los dos últimos censos de población se muestra una reversión del proceso y un crecimiento sostenido en la población, acompañado de un éxodo importante de las poblaciones rurales hacia los centros urbanos (Censo de Población y Vivienda

1980 - Serie B - INDEC).

Composición de la producción del agro y la industria

Asimismo, según los últimos datos censales, la mayoría de las explotaciones agropecuarias son pequeñas o medianas y más del 40% corresponden a la categoría de minifundistas.

Una hipótesis que no podemos dejar de señalar, basada por ahora en nuestra capacidad de observación, es que existe una cierta idiosincrasia del productor, propensa al accionar individual, que se manifiesta también en el estilo de sus organizaciones que, a nuestro juicio, refleja las particulares raíces sociales, históricas y geográficas antes señaladas, que se diferencian como propias de cada región provincial, aun reconociendo la tarea que desarrollan el movimiento cooperativo provincial y otras entidades del campo.

Esto no facilita, en cierta medida, los procesos de cambios, de integración de los ciclos de producción y los mecanismos de asociación que resultan imprescindibles para enfrentar los problemas que acarrea la globalización y las desventajas competitivas entre países y regiones.

En el sector agropecuario, la ganadería concentra alrededor de un 60%, y en la agricultura, un 25% del valor agregado. Esto denota que en los últimos años tuvo una tendencia de crecimiento de esta última, por sobre la producción cárnica (FINVER).

Sin embargo, la Resolución N° XII del mes de mayo de este año, de la Oficina Internacional de

Tabla 1*Composición sectorial del PBI en la Pcia. de Entre Ríos y tasas de crecimiento de cada sector 1990-1995*

Sector	1990	1995	Variación *
Agricultura, ganadería y pesca	21	22	+30,4
Minería	0	0	- 3,9
Industria manufacturera	16	20	+60,9
Energía, gas y agua	9	4	-43,9
Construcción	2	2	+21,3
Comercio	20	25	+60,4
Transporte, almacenam. y comunic.	5	5	+18,7
Bancos	4	4	+40,6
Servicios sociales y personales	21	18	+17,4
TOTAL	100	100	+31,4

* Variación del porcentaje entre 1990-1995. (Elaboración propia sobre datos P.B.G. - Dirección de Estadísticas y Censo de Entre Ríos - D.E.yC.E.R.).

Epizootias, declara a la Argentina país libre de aftosa, gracias a la vacunación. En esta lucha sanitaria la provincia fue señera, abrió expectativas muy favorables en su producción a partir de las posibilidades para la exportación de nuestras carnes rojas en todo el circuito denominado “no aftósico” del mercado, vedado por décadas para su comercialización, aunque es de destacar, a su vez, que en los últimos años se han producido cierres de varios frigoríficos de carnes rojas, entre ellos tres de los más grandes.

Composición regional

Otros rasgos particulares del cuadro de la economía agropecuaria provincial lo determinan sus regiones internas. La actividad ganadera, por ejemplo, diferencia dos zonas: la norte (alrededor de 2.200.000 has., 28% del total), y la sur (4.100.000 has.). La primera se caracteriza como “no pampeana”, de cría, con pasturas naturales bajas y medianas, y montes moderadamente densos, con aptitudes para el arroz en la parte oriental, donde se concentra esta producción, de la cual esta provincia es la primera productora del país, al igual que ocurre con el citrus. Los indicadores generales la muestran con un evidente menor desarrollo en relación con el resto de la provincia; el cuadro social en el centro norte de ésta, incluida la zona de islas del Delta,

resulta definitivamente crítico, como luego analizaremos pormenorizadamente. La zona sur, en general, y por el contrario, se caracteriza como “pampeana”, de engorde, con mayor grado de tecnología, más integrada y compartiendo sus actividades con la agricultura; sus indicadores sociales son más compatibles con los de la zona “pampeana” a la cual se asimila.

Las micro, pequeñas y medianas empresas

Las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia tienen una importancia singular. Estas empresas industriales (hasta 150 obreros), tienen un 65,7% del personal ocupado y el 50,8% del Valor Agregado Bruto (Censo Nacional Económico 1994, Informe N° 2 CNE 1994-INDEC 1995). No obstante, hay que destacar que su importancia relativa es mayor, ya que la misma fuente señala para la industria un porcentaje de cobertura del 63% de los puestos de trabajo; para el comercio y los servicios se estima un porcentaje del 56%; ello muestra, por contrapartida, el **grado de informalidad y de economía no registrada** que caracteriza a la economía provincial.

Con el fin de transmitir una idea de la composición que tienen en la provincia los distintos sectores productivos, se presenta información sobre la composición sectorial del Producto Bruto Geográfico en la

Tabla 2*Producto bruto, empleo y exportación en la provincia de Entre Ríos*

Indicador	Variación % 90/95
P.B.G.	31,4%
Desocupación (Paraná)	74,4%
Ocupación (Paraná)	8,3%
Subocupación (Paraná)	23,4%
Exportaciones	8,1%

(Elaboración propia sobre la base de datos de P.B.G., E.P.H. y comercio exterior. Fuente: D.E. y C.E.R. - Exportaciones: Informe Económico Regional MEOySP de la Nación, Programación Económica.)

provincia, y también la variación que entre los mismos períodos tiene el crecimiento de estos sectores (ver Tabla 1).

De acuerdo con los datos del cuadro, los servicios gubernamentales y sociales tendieron a disminuir en importancia, en parte por la política de privatizaciones promovida a nivel nacional y provincial, y las políticas de reducción del gasto público; (hacia 1993/94, el Gobierno Provincial intentó una fuerte reducción de los planteles de personal que sólo se efectivizó parcialmente). Asimismo, debe destacarse que en la provincia se verificó que los sectores primarios (como agricultura, ganadería, pesca y minería) y secundarios (como industrias) de la economía, tendieron a ser sustantivamente menores en capacidad de absorción de mano de obra, en comparación con el sector terciario (como el comercio y los servicios no estatales).

ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL ENTRERRIANA

Crecimiento del producto, el desempleo y las exportaciones

Se toma como referencia el año 1995, dado que existe información publicada en esta fecha, para todos los indicadores considerados. Nuestra provincia, a partir, en particular, de 1991, inició un proceso de crecimiento productivo que resultó muy significativo; sin embargo no se produjo un crecimiento concomitante del empleo; crecieron la desocupación y subocupación,

Tabla 3*Desocupación y subocupación. Datos comparados con otros conglomerados.*

	Desocupación (%)	Subocupación (%)
Paraná	10,7	13,0
Concordia	15,3	15,1
Gran Buenos Aires	18,8	13,8
Corrientes	15,4	12,1
Santa Fe	16,7	9,7
Total aglomerado urbano	17,3	13,6

Fuente: E.P.H. - D.E. y C.E.R, octubre de 1996.

y las exportaciones, un componente importante en el nuevo programa económico, aumentaron con valores inferiores al del P.B.G.

La política del ajuste estructural a las nuevas condiciones de la economía internacional y nacional diría que el crecimiento de las exportaciones debe ser superior al del P.B.G., y éste superior al gasto gubernamental; en tal sentido se sostiene que sólo procesos de crecimiento muy fuertes (al menos del 6% anual del P.B.G.), que cumplan las condiciones señaladas, pueden producir una caída del desempleo (ver Tabla 2).

Por ello, resulta necesario un análisis pormenorizado de la evolución del empleo, la desocupación y la subocupación.

Empleo y desempleo: los grandes indicadores

Veamos cuáles han sido los comportamientos de los grandes aglomerados de nuestra provincia, como Paraná, Concordia, y otros casos como los del Gran Buenos Aires, Santa Fe y Corrientes (ver Tabla 3).

La información anterior muestra que los problemas de las ciudades entrerrianas de Paraná (particularmente) y de Concordia, muestran ciertas características distintas; Concordia delata un nivel de subocupación de los más altos del país y una desocupación muy importante, pero todavía menor que en las grandes concentraciones urbanas; Paraná se presenta, en términos de desocupación, en un escalón menor, pero con niveles de subocupación similares a los de

Tabla 4*Evolución de las tasas de desocupación y subocupación, entre 1980-1990, en las ciudades de Paraná y Concordia.*

	Paraná			Concordia	
	1980	1985	1989	1980	1985
Tasa desocupación	2,5	8,4	11,9	1,3	13,7
Tasa subocupación	5,2	10,6	12,8	3,4	8,1

Fuente: E.P.H. - D.E. y C.E.R.

Tabla 5*Evolución de las tasas de desocupación y subocupación, entre 1990-1996, en las ciudades de Paraná y Concordia.*

	Paraná			Concordia	
	1990	1994	1996	1994	1996
Tasa desocupación	9,1	8,8	10,7	15,8	15,3
Tasa subocupación	13,4	9,9	13,0	10,2	15,1

Fuente: E.P.H. - D.E. y C.E.R.

las ciudades con las que lo comparamos. A diferencia de las restantes ciudades, Concordia tiene altos índices de desocupación y subocupación.

La desocupación en las ciudades de Paraná y Concordia

Como una de las cuestiones más graves y críticas frente a los aspectos del crecimiento observado en la economía provincial, se ha seleccionado como primer punto una breve presentación del problema de la desocupación y subocupación (ver Tablas 4 y 5).

Puede observarse en dicha información el crecimiento regular de los indicadores de desocupación y subocupación, durante toda la década del 80'; es importante acotar que esta década es un período de crecimiento en la economía provincial (y nacional), con las conocidas intermitencias propias del modelo de sustitución de importaciones en la economía argentina y las circunstancias de la época de la hiperinflación.

La información sobre desocupación y subocupación para Concordia fue discontinuada para el período 1987-1993, por lo que sólo disponemos de los datos más recientes.

El proceso económico iniciado en 1991 (aplicación de la convertibilidad, apertura externa y desregulación), muestra inicialmente un mejoramiento en la situación de la desocupación y subocupación (Paraná), para volver a manifestarse con fuerza desde 1994 en adelante. Más adelante se analizan y se presentan algunas hipótesis sobre la particularmente alta desocupación y subocupación en Concordia.

Una cuestión que puede ilustrar adecuadamente el problema que nos preocupa, surge de desagregar la composición de los desocupados entre cesantes y nuevos trabajadores que buscan trabajo (ver Tabla 6).

Se toman los datos de Paraná por las mencionadas discontinuidades en la información de la Encuesta Permanente de Hogares. El cuadro anterior nos ilustra el crecimiento del desempleo por cesantía; el problema es más agudo en Concordia, ya que de acuerdo con los datos de octubre de 1996, los cesantes constituyen en dicha ciudad el 84% del total de desocupados.

Distribución del ingreso

Desde la convertibilidad los salarios nominales en la economía formal, en general, son los mismos. En el marco de la precarización laboral, en el sector

Tabla 6

Población desocupada y tipos de desocupación en la ciudad de Paraná (en %)

Período	Cesantes	Nuevo trabajo	Total
1985	57,5	42,5	100
1990	53,8	46,2	100
1995	73,4	26,6	100
1996	76,8	23,2	100

Fuente: E.P.H. D.E. y C.E.R., Datos de Síntesis, N° 1: Situación y Evolución Social, 1996 (onda mayo para 85-95, y onda octubre para 1996).

privado, y con la aplicación de medidas de restricción salarial en el sector público (congelamiento de antigüedad, eliminación de adicionales, etc.), el ingreso real indudablemente delata cambios; por otro lado, si bien los precios mayoristas tendieron a la baja, el proceso no se dio en igual forma en los precios minoristas, que se redujeron más lentamente. Por tal motivo es importante observar los cambios que se produjeron a través del tiempo en materia de ingresos (ver Tabla 7).

De los datos presentados se observa que están en marcha procesos de cambio en la distribución del ingreso de las personas, con una progresiva concentración en los sectores de la población de más altos ingresos; por otro lado, desmejora la situación de los sectores de menor ingreso.

La información anterior nos permite dimensionar mejor los problemas de desempleo y subempleo que hemos analizado; la situación de Paraná aparece menos comprometida respecto de otros aglomerados del país (sin dejar de ser significativa).

Por otro lado, como observábamos con anterioridad, se destaca la situación de la ciudad de Concordia en el contexto nacional (obsérvese que tiene un índice de subocupación superior a los restantes centros del país).

Empleo y desempleo: el caso del norte entrerriano y la ciudad de Santa Elena

La zona norte de la provincia de Entre Ríos fue caracterizada en notas anteriores como una de las sub-

Tabla 7

Población perceptora de ingresos. Participación en el ingreso total de los estratos sociales, según sus ingresos (Paraná).

Años	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3
1985	17,5	38,2	44,3
1990	16,6	38,2	45,2
1991	17,1	34,8	48,1
1992	16,0	35,9	48,1
1996	15,4	34,6	49,9

Fuente: 85/92, Situación y Evolución social de Entre Ríos, N° 1, D.E.C. de E.R.; 1996: E.P.H. octubre, 1996, D.E. y C.E.R. Estrato 1: cuatro primeros deciles de ingreso, Estrato 2: los cuatro siguientes, y Estrato 3: los dos estratos de ingresos más altos.

regiones de menor desarrollo; en dicha zona está enclavada la ciudad de Santa Elena, que le dio el nombre al frigorífico de la localidad.

El centro norte provincial (conformado por los departamentos de La Paz, Feliciano, Federal y Villaguay), tiene una población cercana a los 100.000 habitantes, que representan alrededor del 10% de la población; la zona concentra aproximadamente un tercio del total de vacunos de la provincia.

En los departamentos de La Paz y Feliciano adquiere importancia relativa la producción e industrialización del arroz; también es importante el algodón, actividad a la que están consagrados un importante grupo de productores pequeños que desarrollan el cultivo en forma complementaria a otras actividades.

De acuerdo con informaciones cualitativas, sólo en el departamento de Feliciano existen aproximadamente unas 1.500 familias en las cuales los jefes de hogar y jóvenes trabajadores son trabajadores temporarios de la fruta y el monte forestal, en la zona de Concordia, particularmente, aunque también "changuean" según las épocas, en la localidad, en la recolección de la frutilla, en Coronda, Rosario y otras ciudades, para volver esporádicamente a su lugar de origen, e intervenir en la recolección del algodón; esta población fluctuante, actúa como vehículo de enfermedades (venéreas, alcoholismo), adquiridas en los modos de vida de

las villas marginales de las ciudades de mayor importancia; colateralmente existe un problema de desempleo de las familias, que llega a manifestaciones muy críticas y dolorosas, en materia social, en particular para la mujer.

La ciudad de Santa Elena es el paradigma de la desocupación en la provincia de Entre Ríos; está en el departamento de La Paz, y tiene unos 20.000 habitantes. Santa Elena nació y creció junto a una planta frigorífica (originariamente un saladero), donde hasta 1990 trabajaban aproximadamente unos 1.700 a 2.100 obreros. En los últimos cuarenta años, y hasta principios del 90', este establecimiento industrial se constituyó en el principal centro elaborador de carnes de la provincia (40% de la producción provincial), y uno de los más importantes del país. Hacia 1990 las autoridades provinciales procedieron a privatizar el Frigorífico Santa Elena, que había sido adquirido por el Estado Provincial, en 1985, para evitar su cierre; un empresario de éxito del sector, pero no de la localidad, propietario de otras plantas industriales, se hizo cargo de la planta del frigorífico; obtuvo parte de la cuota Hilton, créditos del Estado Nacional, avales del Estado Provincial, etc., con una mínima inversión de riesgo y comprometiéndose a mantener las fuentes de empleo.

Luego de haber iniciado las actividades, se agitó nuevamente el fantasma del cierre del frigorífico. Hubo nuevas negociaciones y nuevos pedidos de auxilio financiero para evitar el conflicto social y laboral; hacia 1992 el frigorífico cerró la planta y se llegó a una situación de parálisis de la cual hasta hoy no ha sido posible salir.

El accionar empresarial no puede ser mejor ejemplo de una concepción frívola de la economía en la que los intereses privados se imponen con crudeza sobre los intereses del bien común, de los más débiles y del propio Estado.

Estas circunstancias crearon una ola de protesta y de fuerte conflictividad social a nivel local y provincial. El Gobierno Provincial perdió el control de los acontecimientos, ya que era muy poco lo que podía ofrecer (seguro de desocupación, planes de trabajo temporario, etc.), a la población, que masivamente pasó al estado de desempleo.

La crisis del modelo productivo local se expresó con intensidad en las diversas actividades del pueblo, particularmente en el comercio y en las capas de población más humildes, pero también en toda la economía regional.

Desapareció el más importante factor de demanda de la producción ganadera del norte entrerriano, que hoy se canaliza comercialmente en formas más desventajosas.

La paralización del frigorífico tuvo efectos sociales desastrosos en la ciudad. Hacia 1995 se estimaba una emigración de 3.000 personas, una desocupación del 70%, una subocupación cercana al 10% y una constante emigración de los trabajadores que se desplazaron hacia Paraná y Concordia, engrosando las filas de desocupados y subocupados.

Las localidades restantes del norte entrerriano muestran una alta tasa de subocupación y de trabajadores transitorios que, de acuerdo con la época, se desplazan hacia otras ciudades (Concordia, Coronda, Pcia. de Santa Fe, Mar del Plata, etc.).

Ello nos lleva a sostener que el problema del desempleo y subempleo de Concordia (y también de Paraná) es, en una proporción importante, válvula de escape de la crisis del norte entrerriano. Si se pusiera en marcha una verdadera reconversión productiva del norte, se podría empezar a bajar en una medida apreciable (por lo menos un 40%), las tasas de subocupación de Concordia.

En materia industrial no hay proyectos de inversión nuevos en la región; hay una movilización de la producción primaria, con capitales, en algunos casos, de origen desconocido, que compran la tierra y desarrollan explotaciones arroceras o ganaderas con moderno gerenciamiento externo y mínimo efecto comercial y laboral a escala local.

Tanto en Santa Elena, como en la localidad de Feliciano (para tomarlas como ejemplo), el Gobierno Provincial y el Municipio, organizaciones no gubernamentales de carácter religioso o generadas por la comunidad (COPRODE de Santa Elena), intentaron atemperar la crisis mediante iniciativas de carácter

productivo, programas de trabajos temporarios, o experiencias de economía de solidaridad, pero la reconversión efectiva hoy apenas se insinúa (por ej. en Santa Elena), y resulta francamente insuficiente.

Se podrían analizar otras ciudades pequeñas del norte con manifestaciones y procesos muy similares, donde lo característico es el predominio de una fuerte concentración económica, particularmente en tierras y actividades primarias orientadas hacia la exportación, y una economía informal de la cual vive el 60 al 75% de la población económicamente activa.

El proceso que estamos describiendo, a nuestro juicio, muestra que la reestructuración productiva en marcha no ha logrado dinamizar la economía regional del norte, y, por el contrario, acentúa sus características más perversas. En esto hay factores de diversa índole, (sociales, culturales, políticos), pero los factores más limitantes son la crónica escasez de capital social, de ahorro, de recursos para la inversión de fuentes locales, a lo cual se suman las dificultades de acceso al crédito en condiciones acordes con la rentabilidad de la inversión, en particular para las actividades manufactureras. Esto no permite poner en marcha una reconversión y diversificación de la producción regional que esté a la altura de la gran demanda de trabajo y niveles de desempleo formal e informal; a nuestro juicio, el problema debe encontrar su superación en el marco de políticas industriales y regionales activas que el modelo de desarrollo imperante hoy no tiene, y que deja totalmente librado al mercado el proceso de inversión y acumulación.

EL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

Breve evolución de las finanzas provinciales

Este sector, constituido por 16 departamentos y 67 municipios, administra la vida de 1.020.801 de entrerrianos (Censo de 1991). El presupuesto provincial (sin municipios) hoy suma un gasto total de alrededor de \$ 1.300 millones anuales (26,5% en relación al PBG), entre su Administración Central y sus organismos descentralizados, que incluyen los entes autárquicos. Su análisis, en la mayor parte de este siglo, mues-

tra una alta dependencia del balance de sus cuentas de los recursos de jurisdicción nacional (unos dos tercios de sus ingresos). Sus resultados fiscales tradicionalmente mantuvieron un equilibrio razonable durante varias décadas; presentaron, entre 1980 y 1981, con motivo de las modificaciones incorporadas al sistema de distribución de los recursos federales, que sustituyó el financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda y de parte del sistema de seguridad social, con recursos de la denominada masa de fondos federales coparticipables, un importante desequilibrio que, finalmente, entre 1982 y 1983, logró reconformarse, y así se constituyó, al cierre del ejercicio de dicho año, un importante superávit financiero y el saneamiento del pasivo provincial.

A partir de dichos años se nota un paulatino y constante crecimiento del gasto que no se corresponde con el crecimiento de los recursos financieros genuinos, ni con el comportamiento de la economía regional. A su vez, el importante superávit financiero transitorio de 1983, el proceso inflacionario de la época y un inadecuado sistema de información, registración y control de las transacciones económico-financieras del Estado, dificultaron el entendimiento de las cuentas presupuestarias, y se llegó en 1987 a más que duplicar el nivel de inversiones públicas a cargo del Tesoro, iniciándose un período de desequilibrios permanentes, que en junio de 1989 desembocó en una Ley de Emergencia Económica y Social (N° 8.194) que precedió en tres meses a la Ley Nacional de Emergencia Económica (N° 23.697). En noviembre de dicho año se sancionó una nueva Ley que adhiere a la Ley Nacional de Reforma del Estado (N° 23.696). En ella se ratifica la emergencia y se establece un régimen de privatizaciones de empresas estatales.

Sin embargo, el desequilibrio de las cuentas se mantuvo, y creció el endeudamiento consecuente, que se reflejó en el retraso en el pago de los compromisos del Estado: haberes al personal activo y pasivo, a los proveedores, a los contratistas, etc.

Años 1992-1996

La situación instalada se ve agudizada en 1992 por la transferencia de servicios nacionales de salud,

(aun en jurisdicción nacional), de educación (nivel secundario), y de la atención de los programas alimentarios (\$ 67,5 millones en conjunto, alrededor de 5.000 cargos promedios), y por el Acta del Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, para proveer fondos al Servicio de Seguridad Social (jubilados y pensionados nacionales). Estos factores afectaron el crecimiento de los recursos de coparticipación federal para atender los costos de tales conceptos, que hasta ese momento atendía el presupuesto nacional. Estas medidas se tomaron sobre la base de una supuesta mayor recaudación coparticipable para las provincias, en conjunto estimada para el año 1993 en \$ 10.890 millones anuales, y una garantía de coparticipación del Tesoro Nacional mensual de \$ 725 millones (hoy \$ 740 millones) más un aporte del Tesoro para atender desequilibrios provinciales. Todo esto sumó \$ 21,6 millones para Entre Ríos.

Al no cumplirse las estimaciones de mayores recaudaciones del Ministerio de Economía de la Nación en 1993 (niveles aún no alcanzados), y al mantenerse los compromisos de gastos que afectaron los recursos federales, que generaron a su vez costos mayores a los determinados en el presupuesto nacional en un origen (atención de demandas de servicios insatisfechas, necesidades de inversiones en infraestructuras, equiparación de los salarios nacionales a los salarios provinciales), la cuestión financiera se complicó notablemente, agudizándose con una política provincial de actualización salarial y de incrementos en las transferencias de fondos a los municipios, ambos dispuestos con posterioridad a la vigencia de la convertibilidad. Las antes citadas detracciones al monto de los recursos coparticipables sumaron, en definitiva, valores que hubieran sido suficientes para resolver los problemas presupuestarios provinciales de ese entonces.

A principios de 1992 el Gobierno encaró un proyecto de Reforma del Estado, en cierta medida iniciado el año anterior, que propugnaba, como aspectos principales, el salir de la situación de crisis financiera, reencontrar el equilibrio fiscal, redefinir el papel del Estado, concentrando sus funciones en la provisión de los servicios básicos de la educación, de la salud, de la

justicia y de la seguridad; dar asistencia a los sectores más desprotegidos de la sociedad; generar la infraestructura económica y social básica para promover la inversión productiva genuina, y la reducción de los costos tarifarios y del crédito; desregular o simplificar la regulación estatal en los distintos sectores, y cambiar los aspectos cualitativos del Gasto Público, para lograr calidad y eficiencia en sus prestaciones.

La receta propuesta repetía en gran parte el modelo nacional, al cual legalmente había adherido, como se señalara: descentralización de los servicios públicos, privatización de empresas públicas, incluido el Banco Oficial, desregulación de prácticamente todas las actividades vinculadas a los servicios públicos, reducción de personal a través de jubilaciones de oficio, mecanismos de retiros voluntarios y de prescindibilidad, instalación de una carrera administrativa del empleado público, reducción y racionalización de las estructuras orgánicas y redefinición de los planteles básicos de sus plantas permanentes, concurso para los cargos de supervisión y para los trámites de ascensos, mejoramiento de la eficiencia en la recaudación de los recursos directos, transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Provincial a la Nación, reforma de los sistemas de administración financiera del Estado e implementación de un sistema para la selección, formación y evaluación de proyectos, en línea con los sistemas nacionales.

La imposibilidad de obtener recursos del mercado financiero, fuertemente complicado por el contexto económico y las regulaciones que al respecto imponían las políticas del Gobierno Central, llevó al gobierno a anticipar medidas drásticas a fines de 1992, concretadas en una Ley de Orden Público (N° 8.706) que dispuso la reducción del gasto y otras medidas gravosas (v.g. retiros voluntarios, disponibilidad del personal y cesantías, obligación de concursos para todo ingreso y promoción de personal, un impuesto de emergencia a los cheques deducible del impuesto sobre los ingresos brutos, reducción de los incrementos en la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales a los municipios establecidos en 1991, suspensión de los regímenes de promoción industrial, condicionamiento de

Tabla 8

Comportamiento de las principales variables (1983 = Base 100).

A - Balance Cuentas/EJEC. PRES. (millones \$)	Año 1983	Año 1991	Año 1995	Año 1996
I- RECURSOS	100	105	148	176
Totales Corrientes	100	105	144	151
Corrientes Provinciales	100	110	196	200
Corrientes Nacionales	100	103	127	136
De Capital	100	100	850	8.350
II- GASTOS	100	117	172	158
Corrientes	100	139	198	186
Personal	100	147	227	203
Transferencias a Municipios	100	232	271	260
Otros Gastos Corrientes	100	109	144	148
De Capital	100	78	92	71
III- NECESIDAD del FINANC. (I-II)	100	(270)	(180)	632
IV- FINANCIAMIENTO NETO (V-VI)	100	(650)	3.696	450
V- FINANCIAMIENTO BRUTO	100	1.666	10.033	17.267
VI- AMORTIZACION DE LA DEUDA	100	1.086	2.100	7.200
VII- RESULTADO (III-IV)	100 *	(461)	86 *	819 *
NOTA: * Situaciones de excedentes				
A1- TOTAL DE RECURSOS (I+V)	100	112	190	250
A2- TOTAL DE GASTOS (II+VI)	100	127	193	232
B - POBLACIÓN	100	107,5	112,6	113,6
C - P.B.G.	100	121	158	s/i
D - "STOCK" DEUDAS (Incluye deudas flotantes)	100	195.735	184.685	182.102
E - GASTO SOCIAL	100	128	206	187

Fuente: series estadísticas de la Dirección de Presupuesto, Cuentas Generales del Ejercicio y Publicaciones de la D.E.yC.E.R.

las concesiones o privatizaciones de servicios públicos a las rebajas de precios y tarifas, disminución de la estructura estatal, adhesión al Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992 ya citado, entre las principales disposiciones). Esta norma recibió el rechazo masivo en los aspectos vinculados a los despidos de personal que, superando los ámbitos gremiales, demostró que, más allá de las estadísticas (los agentes activos y pasivos redondean el 7,5% de la población), de la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley determinado por la Jus-

ticia ordinaria, y del manejo parcial, con marcadas injusticias que se produjeron en la confección de las listas del personal en disponibilidad, la inserción del sector público en la comunidad es profunda y presenta ramificaciones insospechadas. Asimismo mostró una sociedad que, habiéndose manifestado mayoritariamente de acuerdo con la necesidad de reformar el Estado en los términos enunciados originalmente, no admitió las formas utilizadas. Tanto fue así que el Gobierno debió rectificar la Ley mediante una nueva norma (Ley

Nº 8.726) que facilitó el reingreso del personal cesantado e instituyó un nuevo y amplio régimen de retiro voluntario (incluyendo retiro voluntario con opción a jubilación, transitorio y de licencia transitoria).

A fines del año 1995 se sancionó una nueva Ley de orden público para la Emergencia Económica (Nº 8.918), que impuso fuertes medidas de contención en el gasto, (reducción de haberes al personal activo y pasivo, congelamiento de vacantes y designaciones, contribuciones adicionales solidarias para el régimen previsional, ratificación de las reducciones o congelamientos dispuestos a las coparticipaciones en impuestos provinciales y nacionales a los municipios), ratificó el proceso de privatizaciones y autorizó la emisión de bonos de la deuda pública de distintas clases y destinos vigentes hasta la fecha. Su mantenimiento provocó una fuerte resistencia en todas las organizaciones gremiales de personal dependiente del Estado que mantenían una movilización importante de rechazo.

Comportamiento de las principales variables

Las valoraciones realizadas tomaron precios constantes de 1996, y sobre los datos del año 1983 (el cual cerró con un balance presupuestario y financiero con un sólido equilibrio) se compararon las variaciones producidas, tomando 1983=100 (ver Tabla 8).

1. El incremento del gasto se vinculó principalmente con el crecimiento de la planta de cargos que, de acuerdo con los análisis de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial del Ministerio del Interior, entre 1983 y 1991, aumentó en 17.800 puestos (2.542 puestos promedio anuales), lo que representó un 63% de la planta de agentes públicos. Este incremento se concentró en educación, administración central (escalafón burocrático), salud y escalafón vial. En ese mismo período, los cálculos del INDEC señalaron un crecimiento del 21% del PBG y de un 7,5% de la población, mientras que los balances de las cuentas presupuestarias de los balances de cierres (no incluyeron Caja de Jubilaciones, Obra Social, Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social, ni Empresas del Estado), computaron en los recursos presupuestarios un crecimiento de sólo el 5%, en los Gas-

tos Totales, de un 17%; dentro de esta composición, los Gastos en Personal aumentaron un 47%, y las transferencias de fondos a los Municipios, un 132%. Los Gastos de Capital se redujeron en un 52%, la existencia de la deuda total, casi inexistente en 1983, aumentó un 195%, y el Gasto Social (incluyó: Salud, Bienestar Social, Ciencia y Técnica, Cultura y Educación, Caja Previsional y Obra Social y el Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social), aumentó un 28%.

2. En 1995 (las cifras incluyeron los gastos de los servicios nacionales transferidos aludidos precedentemente), la tendencia se mantuvo con un crecimiento menor en los recursos que en las erogaciones (46% contra 72%). Se observó un crecimiento mayor (96%) en los ingresos de recaudación directa de la provincia y en los Recursos de Capital (750%), por los producidos de las concesiones de los servicios de telecomunicaciones y producidos de la venta del paquete mayoritario de las acciones del Banco de Entre Ríos a bancas locales. El "stock" de deudas, si bien se redujo en un 5,6% respecto del año anterior, continuó creciendo en precios de moneda convertible en un 25%, mientras que la población y el P.B.G. se incrementaron en un 12,6% y un 58% respectivamente. El Gasto Social aumentó un 106%, incluidos los servicios nacionales transferidos, sin cuyo efecto la variación hubiera sido similar a la del total del gasto.

3. En el año 1996 se observó una fuerte reconversión del balance presupuestario vinculado, básicamente, a: un importante aumento del ingreso en los recursos de capital por la concesión de la prestación de los servicios de energía eléctrica (\$ 162 millones), un incremento de los recursos de jurisdicción nacional (crecimiento de las recaudaciones y efectos por mayor participación); se coparticipó a la provincia de los tres puntos del IVA agregado a la tasa por la Ley 24.631; se participó del fondo especial del Impuesto a las Ganancias (Ley Nº 24.699) y de una reducción en el gasto (alrededor del 8%) respecto del año anterior, que obedeció a la aplicación de la emergencia citada. Los gastos de capital mostraron una caída del 22% respecto del año anterior y el "stock" de deuda se redujo alrededor de un 1,4% respecto de 1995, al eliminarse

prácticamente la deuda flotante, vinculada al déficit operativo, aunque en valores corrientes, considerados en moneda convertible, se continuó incrementando en un 1,4%. El mejoramiento del balance corriente (recursos corrientes menos erogaciones corrientes) fue importante y redundó en un superávit primario de \$ 105 millones. El nivel de endeudamiento continuó en forma crítica y se mantuvo una necesaria política de refinanciamiento de la masa pasiva, sin llegarse a una tasa de ahorro que hubiera permitido presumir una reducción del nivel de endeudamiento. El Gasto Social también mostró una reducción del 9%, por consecuencia de la reducción de gastos aludida, y si bien no se contó con estimaciones del crecimiento del PBG para 1996, las primeras estimaciones hicieron pensar en que la tasa de crecimiento de los últimos años se vería reducida. En particular, el nivel de endeudamiento, si se lo compara con los valores de ingresos genuinos de las rentas generales que el tesoro dispuso libremente, resultó elevado y se aconsejó un manejo mesurado y controlado del mismo.

El Estado de Derecho según la Constitución Provincial

El artículo 81 de la Constitución Provincial, al determinar las competencias correspondientes al Poder Legislativo (que es bicameral) establece:

Inc. 7: Dictar la legislación impositiva observando lo dispuesto por el art. 43 (... La Legislatura al dictar las leyes de carácter tributario, propenderá a la eliminación paulatina de los impuestos que pesen sobre los artículos de primera necesidad, debiendo evolucionar hacia la adopción de un régimen impositivo basado en los impuestos directos y en los que recaigan sobre los bienes superfluos) y a esos fines y efectos establecerá impuestos, tasas y contribuciones cuyo monto fijará en forma equitativa, proporcional o progresivamente de acuerdo con el objeto perseguido y con el valor o el mayor valor de los bienes de sus réditos en su caso. Inc. 8: Fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. La Ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto de la administración general de la provincia, y en ella deberán figurar todos los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración, aún cuando hayan sido autorizados por leyes especiales. Si los recursos para cumplir estas leyes no se incluyeran en la de presupuesto, se considerarán derogadas si no hubieran tenido

Las micro, pequeñas y medianas empresas de la Provincia tienen una importancia singular.

principio de ejecución, y suspendidas si lo hubiesen tenido. En ningún caso podrá la Legislatura aumentar el monto de las partidas del cálculo de recursos presentado por el Poder Ejecutivo ni autorizar por la ley de presupuesto una suma de gastos mayor que la de recursos, salvo el derecho del Poder Legislativo de crear nuevos impuestos o aumentar las tasas... Inc. 9: El número de puestos y el monto de los sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo en la Ley de presupuesto, no podrán ser aumentados en ésta, y

dichos aumentos sólo se harán por medio de proyectos de ley que seguirán la tramitación ordinaria. Inc. 10: ... Si el Poder Ejecutivo no remitiera el proyecto de ley de presupuesto general dentro de los tres primeros meses en las sesiones ordinarias y si la Legislatura, en el resto del período de dichas sesiones, no resolviera usar de la facultad acordada precedentemente, se tendrá el presupuesto en vigencia como ley de presupuesto para el año siguiente. Inc. 26: Facultar al Poder Ejecutivo con la mitad más uno de los miembros de cada Cámara para contraer empréstitos o emitir fondos públicos con bases y objeto determinados, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. (pp. 24-27)

Si bien no ha existido, en los períodos analizados, uno en el cual la Legislatura hubiera autorizado el balance preventivo de las cuentas presupuestarias en tiempo y forma, o dictado una legislación impositiva acorde con lo pautado en la Constitución, lo que puede verificarse, sin entrar en mayores detalles, dadas las limitaciones de este comentario, es que, tanto las situaciones de desequilibrios planteadas como el sistema impositivo establecido (los impuestos al consumo suman alrededor del 65% promedio de los impuestos provinciales), partieron de un incumplimiento sistemático a las normas constitucionales vigentes.

Productividad y calidad del gasto

No se cuenta con mediciones al respecto, si bien recién desde 1996 se enuncia el presupuesto provincial bajo la forma de presupuesto por programas, y supone un conjunto de mediciones y evaluaciones en tal sentido. Algunos indicadores indirectos determinan, por ejemplo, que entre 1991 y 1995, mientras la población creció en un 4,7%, los indicadores de delincuencia aumentaron un 7%; en materia de educación, entre 1989/95 y 1990/94, el desgranamiento aumentó un tercio y disminuyó, en consecuencia, la retención escolar global; en salud crecieron las consultas externas un

11%, y la población de internados, un 9%, entre 1994 y 1996, aunque el gasto en salud denota una caída del orden del 21%. Existe, en la mayoría de las encuestas publicadas en los últimos años, una reiterada y prioritaria demanda de la ciudadanía por una mayor seguridad para las personas y sus bienes, reconocida oficialmente al proponerse modificar el código de procedimientos penales para no facilitar las excarcelaciones y permitir la reincidencia masiva delictiva, todo lo cual implicaría una mayor cantidad de recursos para la detención, retención y rehabilitación del delincuente. Estos rubros, por el contrario, han presentado una disminución en sus gastos del 22 % en el último trienio.

Como impresión general que impone la lectura de la información de prensa de los últimos años, más allá de la falta de indicadores valorativos del caso, la sensación que emana del humor colectivo de la sociedad entrerriana ratifica la pérdida de calidad de vida de la población en general, y la existencia fantasma permanente de la corrupción, todo lo cual se concentra en una pérdida de la seguridad humana. Ésta se entiende en los términos y alcances en que la define el *Informe sobre el desarrollo humano*, de las Naciones Unidas, de 1994. Este informe incluye tanto las cuestiones de la seguridad económica (ingreso y empleo), como la alimentaria, la de salud, la ambiental, de las pequeñas comunidades locales, de la familia, y de la persona. Estos valores están hoy en jaque por causa del desempleo y la caída del ingreso por los trabajos temporarios, por los residuos industriales, por los alimentos, y hasta medicamentos y procesos productivos sin controles de salubridad suficientes, por la delincuencia general y juvenil en particular, por la violencia callejera, el maltrato al niño y a la mujer, por los suicidios, por el uso de estupefacientes, por la represión física y psicológica, por el robo y el abigeato, por la sensación de impunidad, etc. Todas estas cuestiones nos indican la falta de eficacia y de calidad en la prestación de los servicios básicos e indelegables del Estado.

... si bien los precios mayoristas tendieron a la baja, el proceso no se dio en igual forma en los precios minoristas, que se redujeron más lentamente.

Proyectos gubernamentales para el desarrollo

De acuerdo con lo establecido por el Fondo de Inversiones de Entre Ríos (Ley N° 8.975), las políticas para el desarrollo de la provincia se resumen en los siguientes temas principales: **Gasoducto Entrerriano**, que prevé abastecer de gas natural a todo su territorio, permitir el traslado al resto de la Mesopotamia, e inclusive vender gas a la República Oriental del Uruguay; el **Fondo de Inversiones de Entre Ríos**, cuyos principales objetivos son el proveer financiamiento a proyectos de inversión privada en conjunto con la banca, bonificación de tasa, fondos de garantías para acceder al crédito, financiamiento de programas de capacitación y de programas de empleo para grupos sociales con dificultades en el mercado laboral; **Zona Franca**, dentro del puerto de Concepción del Uruguay, en el centro del corredor del Uruguay, con acceso directo al Mercosur, dentro del complejo carretero de la Ruta 14; **Autopista Mesopotámica**, sobre las rutas nacionales 14 y 12, como columna vertebral caminera insertada en el Mercosur, desde Zárate-Guaaleguaychú (al sur), hasta el río Mocoretá (al norte); **Puente Rosario-Victoria**, para impulsar la integración horizontal dentro del Mercosur y el eje interoceánico Chile-Brasil; **Privatizaciones y Concesiones**, ya realizadas de la Empresa Provincial de Energía en manos de capital mayoritariamente extranjero (acompañadas, según se asegura, con una reducción sustantiva del costo energético); el tradicional **Banco de Entre Ríos**, cuyo paquete mayoritario adquirió un grupo local; **LAER, la Línea Aérea de Entre Ríos**, en gestión de privatización y los servicios públicos de telecomunicaciones, que, con excepción de algunos servicios en localidades menores del interior, fueron privatizados; **desregulación de la economía**, con eliminación de restricciones al ejercicio profesional, al comercio (horarios, instalación de farmacias y comercialización de medicamentos de venta libre, libertad de carga y descarga, etc.) y al transporte (transporte automotor de pasajeros y carga entre otros), manteniendo mecanismos de defensa al

consumidor y de lealtad comercial; “Caminos de la Producción”, es un programa que prevé mejorar y ampliar las redes de caminos secundarios y terciarios, orientado al tránsito de la producción y los circuitos de la comercialización dentro del ámbito provincial; y, finalmente, también enuncia la **Política Impositiva**, dentro de la estructura tradicional, orientada a acompañar el crecimiento de la economía y la reactivación de las economías regionales.

Una particular preocupación provincial se evidencia en cuanto a la defensa de los recursos naturales, con legislaciones específicas de resguardo de la flora, de la fauna, de la tierra, amparo ambiental, del control de aguas y represas, que comprometen y alientan políticas futuras en tal sentido.

CONCLUSIONES

1. Los datos de la realidad en los períodos analizados muestran que no se pueden esperar soluciones automáticas al desempleo, a partir de la simple lógica del mercado; por otro lado, soluciones basadas en la mera creación de empleos temporarios (un subsidio de desempleo a fecha determinada), no resuelven los problemas, sólo los postergan. Es posible sostener que tales performances de desarrollo requerirían crecimiento de la productividad, pero basada en inversión concomitante de capital humano, y reentrenamiento laboral, que preparen a la fuerza de trabajo para los nuevos requerimientos tecnológicos y su intervención activa en la aplicación del nuevo paradigma tecnológico organizacional, a ritmos acelerados, que permitan recuperar el importante tiempo perdido. Este tratamiento pasa por un planeamiento estratégico, basado en micro-planeamientos adecuados a cada realidad local, que instruyan a los cuerpos comunitarios de la realidad, como efecto de la mentada globalización, y les permita generar sus propios procesos de resguardo. Deben regularse los efectos de la integración regional, partiendo necesariamente del fortalecimiento de los grupos locales

... los servicios gubernamentales y sociales tendieron a disminuir en importancia, en parte por la política de privatizaciones promovida a nivel nacional y provincial...

y de sus tiempos evolutivos posibles. La consolidación de una identidad social y económica en cada proyecto de inversión debe ser un factor determinante en cada decisión política que se tome.

2. Dentro de dicho marco, particularmente se hace necesario en los temas de nuestro centro-norte que hemos comentado, consensuar una política regional de Estado, que se sitúe por encima de las políticas de gobierno (sean provinciales o munici-

principales), que apunte a poner en marcha seriamente su crecimiento económico y social y su capacidad de generación de empleos en la región, partiendo de las propuestas y necesidades concretas de cada subregión y localidad, y promoviendo un enfoque amplio de los problemas (relación entre los problemas de Concordia, Paraná, Santa Elena y demás localidades del norte y sur de Corrientes). Deberá proponerse a los diversos sectores de la región un conjunto de acciones en común (un programa, un plan, como se quiera llamarlo), donde se expliciten responsabilidades y aportes de los participantes, sobre la base de los siguientes lineamientos:

a) Consensuar con los municipios un programa de inversiones de infraestructura económica y social, que atempere los problemas de subempleo, al mismo tiempo que genere economías de localización, comparables con otras zonas más desarrolladas, solicitando al Gobierno Nacional el financiamiento, o iniciando la búsqueda de fondos internacionales (gasoducto del Mercosur, caminos troncales y secundarios, nuevas acciones universitarias, por ejemplo).

b) Identificar proyectos de inversión locales competitivos y acompañar su concreción.

c) Definir un conjunto de medidas fiscales y financieras excepcionales, de orden nacional y provincial, para un período de tiempo, que permita movilizar el ahorro local y atraer inversiones, sujetas a metas negociadas de empleo, exportación y reinversión de utilidades.

d) Redireccionar recursos, ligados a capital humano, de forma que se pueda utilizar el conocimiento y la información, como fuerzas productivas del crecimiento regional, por lo menos en el mediano plazo; convocar en esta materia a la Universidad pública y privada de la provincia, fortaleciendo los proyectos que ya están en marcha.

e) Integrar y monitorear la amplia gama de servicios nacionales, provinciales y municipales que se prestan en la región, con el fin de multiplicar sus efectos, con participación de los interesados.

f) Crear una instancia regional de gestión, presidida y conformada por organizaciones e instituciones de la región, que otorgue al conjunto de acciones legitimidad, eficacia y transparencia.

g) Desarrollar la capacidad competitiva de cada una de las localidades en un accionar común provincia-Municipio-Sociedad Civil, creando condiciones para potenciar el circuito de acumulación local y atraer inversiones.

h) Instrumentar un presupuesto provincial por programas, desagregado regionalmente, y una medición del PBG a escala regional.

i) Estimular la iniciativa civil y local para la formación de un sector productivo de economía social (de base solidaria o cooperativa), capaz de crear empleos y al mismo tiempo satisfacer necesidades básicas de la población, y desarrollar capacidades para colocar externamente sus productos en el mediano plazo.

Dentro de este esquema, cada localidad puede estar en condiciones de encontrar un rumbo de crecimiento; localidades como Feliciano, Santa Elena, La Paz, etc., pueden convertirse en centros de crecimiento y verdaderos polos de desarrollo (Concordia).

La eficacia de la propuesta depende de cuatro aspectos que deben tomarse como premisas, a fin de no generar nuevas frustraciones:

... el problema del desempleo y subempleo de Concordia (y también de Paraná), es, en una proporción importante, válvula de escape de la crisis del norte entrerriano.

1) Hacer del problema (la crisis del norte, el desempleo de Concordia), un asunto de real interés superior.

2) Voluntad de todos los actores políticos para actuar con transparencia, flexibilizando posiciones y en permanente diálogo horizontal.

3) Desarrollar una labor de planificación estratégica (flexible y moderna que supere la casuística, el voluntarismo y el mero ensayo-error). La labor realizada en el norte entrerriano durante diversos períodos políticos anteriores puede ser capitalizada, y optimizada, en sus logros y falencias.

4) En cuanto al papel del Estado, pasa por **una reforma de la reforma del Estado** realizada o en desarrollo, que permita reorientar su accionar mediante el fortalecimiento de éste a través de mecanismos participativos, reales y efectivos de sus comunidades, que determinen las prioridades, consensuen las metas y acuerden los métodos para su logro. Asimismo, dicha reforma deberá priorizar la resolución de los problemas de la **seguridad humana** en los términos aludidos y darle su justa medida a las políticas de crecimiento y desarrollo que enuncian, evitando toda presunción que implique sólo asegurar nuestro territorio y su comunidad como “de paso entre regiones mayores”. Dichos procesos deberán sustentarse en el perfeccionamiento continuo de las capacidades de los agentes públicos en cada uno de sus roles, para lo cual la ecuación “trabajo-estudio-resultado” es una constante que deberá guiar las políticas en los recursos humanos de cualquiera de sus ámbitos gubernamentales.

Asimismo el Estado deberá regular los tiempos del exterior que intenta imponer la denominada globalización, a los tiempos de nuestro interior, promoviendo y acelerando los procesos de adaptación, pero respetando y defendiendo nuestras posibilidades locales, ya que ello implica nuestra propia supervivencia, asegurar la igualdad de posibilidades para competir y dar

sentido ético a los cambios que se pretenden. El equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones que conforman la provincia y el rescate y fortalecimiento de nuestras propias identidades, son otros de los postulados que deben guiar al Estado y sus políticas por el verdadero camino que permita obtener un desarrollo humano sustentable.

En materia de endeudamiento público se hace necesario profundizar el conocimiento del contenido de los pasivos, sus plazos y costos, a fin de comprender mejor las factibilidades de su amortización y el compromiso que se toma para generaciones futuras, dentro de cuyo análisis cabe incorporar las rentabilidades, principalmente entrerrianas, y los retornos socio-económicos, rigurosamente cuantificados, que se prevén en las inversiones y gastos a que se aplicarán los fondos de tales endeudamientos.

Los procesos de descentralización de los servicios públicos, principalmente los de naturaleza social ya realizados (en su gran mayoría "provincializados"), deben, necesariamente, ser revistos y redefinidos, a fin de permitir un financiamiento adecuado a las nuevas responsabilidades transferidas, partiendo de los principios constitucionales vigentes que, según lo dispuso su última reforma, determina, al referirse a la distribución de los fondos federales y a las asignaciones del presupuesto nacional (art. 75, inc. 2 y 8). Ellos establecen:

... La distribución entre la Nación y las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional ...

En tal sentido habrá que insistir sobre lo importante de redefinir el sistema de coparticipación de los fondos federales que la propia Constitución Nacional determinó que se realizaran para **antes de la finalización del año 1996** (Cláusula sexta transitoria) y no se ha cumplido. Dicha redefinición lleva implícita una re-

Nuestra provincia, a partir, en particular, de 1991, inició un proceso de crecimiento productivo que resultó muy significativo; sin embargo no se produjo un crecimiento concomitante del empleo...

visión del sistema impositivo federal, que prácticamente demanda una reconformación total que instale nuevamente una presión impositiva basada en la equidad, la justicia y el bienestar general.

Asimismo, es vital lograr modelos de gestión y administración modernos en el Estado, vinculados a los principios de calidad y excelencia, por un lado, y a las tecnologías de administración base cero, y control social, por el otro, sustentados en mecanismos de fuerte participa-

ción ciudadana en los procesos de la planificación presupuestaria plurianuales y por programas, para asignar los recursos públicos. La formación cívica de nuestros ciudadanos en esta materia es uno de los caminos ineludibles para fortalecer los procesos democráticos, superar los problemas éticos, de los cuales nuestra provincia no está exenta, y resolver la problemática de la redistribución de los fondos que se detraen de la economía, ya que es necesario volver a fundar dicha detraición en el destino que se les ha de dar y la calidad con que se los administrará, midiendo todo costo de desarrollo en términos de su beneficio en desarrollo humano, para aceptarlo.

En resumen, gran parte de la propuesta pasa por modernizar el Estado y fortalecer el estado de derecho, cumpliendo los mandatos de nuestras constituciones. Esto no es más que cumplir con lo que hemos autodeterminado como nuestro propio deber ser.

Quizás el artículo 75 inc. 19 de nuestra Constitución Nacional sea, en ese sentido, una buena síntesis para orientar el quehacer en nuestra provincia y en la Nación, cuando demanda de nuestros representantes:

Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciales que

tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, en la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). (1996). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.

Subsecretaría de Programación Regional del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación. (1997). *Informe Económico Regional 1997*. Buenos Aires.

Thurow, L. (1996). *El futuro del capitalismo*. Buenos Aires: Vergara

REFERENCIAS

Barbosa, O. (1997). *Empleo y desempleo en la Evolución reciente de la Economía de Entre Ríos*. Paraná: Talleres Delta Editora.

Constitución Nacional. (1995). Imprenta de la provincia de Entre Ríos

Constitución de la provincia de Entre Ríos. (1995). Imprenta de la provincia de Entre Ríos.

Departamento Publicaciones del INDEC. (1996, mayo). *Situación y evolución social provincial, Entre Ríos, Síntesis N°1, 1996 del INDEC*. Buenos Aires.

Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de Entre Ríos. (1997). *Series estadísticas de las partidas presupuestarias provinciales 1991-1995*. Entre Ríos.

Dirección de Estadística y Censo de Entre Ríos. (1997). *La población de Entre Ríos - datos demográficos básicos*. Paraná, Entre Ríos.

Dirección de Estadística y Censo de Entre Ríos. (1997). *Producto Bruto Geográfico - provincia de Entre Ríos, Serie 1980-1995*. Paraná, Entre Ríos.

Fondo de Inversiones de la provincia de Entre Ríos – FINVER. (1995, 4 de diciembre). *Ley N° 8975*. Paraná, Entre Ríos.

Fukuyama, F. (1996). *Confianza*. Buenos Aires: Atlántida.

Instituto Nacional de Estadística y Censo – INDEC. (1981-1982). *Censo Nacional*. Buenos Aires: Talleres Gráficos INDEC.

Juan Pablo II. (1991). *Encíclica Centesimus annus*. Santiago: Editorial Paulina.

Memorias y balances de la Contaduría General de los años 1983, 1991, 1995 y 1996.

Ministerio del Interior, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial. (1993). *El sector público de la provincia de Entre Ríos*. Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica.