

POLITICAS PÚBLICAS PROVINCIALES PARA LA ECONOMÍA REAL

Angel José Sciara

“En Madrid es donde uno aprende y comprende las cosas.

Madrid mata a España” (Ernest Hemingway,

La capital del mundo).

Introducción

El escrito que sigue, contiene un marco conceptual, metodológico y propositivo para el diseño de las políticas públicas, orientadas hacia la economía real de la provincia, que es la que se siente, en última instancia en la economía doméstica (oikos nomos), vulgarmente, en el bolsillo de los ciudadanos.

Se entiende que el gobierno provincial debe tomar decisiones de políticas públicas analizando distintas miradas, evaluando alternativas. Esta es una opción más. Seguramente, muchos coincidirán en el diagnóstico y en el **qué hacer**; las diferencias estarán en el **cómo hacerlo**. He aquí donde se distinguen las identidades y convicciones políticas.

Por ejemplo, el equilibrio fiscal no es un dogma, aunque así esté en el catecismo libertario: es un instrumento de política económica. Aquellas economías, como la nuestra, que no tienen acceso al financiamiento necesitan tener equilibrio fiscal en sus cuentas públicas; es el “qué hacer”, condición que cumplen, para beneplácito de algunos, cinco o seis países en el mundo, o sea, que los más de 200 países restantes, incluidos las economías más desarrolladas (Alemania entre ellas, nivel al que estaríamos en el 2035) tienen déficit (recordar acuerdo de Maastrich). Otra cosa es el “cómo se logra” el equilibrio fiscal. No hay sólo una manera de hacerlo, siempre existen alternativas.

Se pueden mejorar los ingresos fiscales sin aumentar impuestos, mediante una más eficaz recaudación, controlando la evasión y elusión del pago de impuestos, también hacerlo con mayor presión tributaria sobre las mayores fortunas. Por su parte, una parte importante del déficit en los países desarrollados puede estar explicado por el creciente gasto militar; tiene sentido geopolítico. En cambio, es un despropósito, que se lo haga anulando la obra pública, por su impacto negativo sobre la competitividad y la seguridad vial; o ajustando el gasto en educación, ciencia y tecnología, elementos imprescindibles para el crecimiento futuro, o sobre el gasto en salud o de los sectores que deben ser protegidos. Ante

un “qué hacer” idéntico es en “el cómo” donde están las diferencias en los valores de quienes formulan las políticas públicas.

I. Lineamientos estratégicos.

1. El contexto conceptual y metodológico.

Las políticas públicas son la instrumentación de decisiones políticas, que deben tomarse en el presente, en el momento oportuno y deben ser ejecutadas con eficacia y eficiencia en el menor tiempo posible, siendo sus efectos esperables en el corto, mediano o largo plazo. Hay políticas económicas y sociales indirectas, que actúan induciendo (subsidios e incentivos de distintos tipos, baja de impuestos, etc.) y políticas públicas directas (programas sociales, obras públicas, etc.). Unas, accionan a través de los agentes económicos hacia los que se dirigen, otras, actúan sin intermediarios sobre la necesidad o demanda. En todos los casos, su eficiencia requiere de una gestión gubernamental que las viabilicen sin interferencias. Las leyes no alteran “per se” la realidad que se intenta transformar con ellas: no crean empleo, ni disminuyen la precariedad laboral, ni aumentan la acumulación de capital, ni innovan, ni hacen crecer la productividad, etc., si los actores económicos y sociales hacia los que van dirigidas, no actúan en consecuencia incentivados por las normativas legisladas.

También existen políticas económicas que no pretenden transformar el futuro, sino que son diseñadas por motivos precautorios ante eventuales ciclos adversos o para afectaciones específicas que eviten la dilapidación de excedente. La creación de fondos anticíclicos creados en épocas de bonanza pueden ser un instrumento (ver el proyecto de ley de creación del “Fondo de autonomía, sustentabilidad y garantía provincial”, 2017), para atender las fluctuaciones económicas tanto a nivel nacional como provincia.

La integralidad de la “realidad” a transformar, en sus dimensiones económica, social, ambiental y territorial, debe ser considerada en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Es la multidimensionalidad de la realidad la que dificulta su diseño. En este sentido, debiera diseñarse una mecánica de gestión gubernamental horizontal, que cruce a los distintos ministerios (si no es posible cambiar la estructura ministerial del gobierno), con una adecuada coordinación interministerial, formando gabinetes temáticos o una institución al efecto.

Es difícil que las políticas económicas sean neutrales en sus efectos; siempre habrá ganadores y perdedores, beneficiarios y perjudicados en términos relativos. Diseñar políticas económicas no es sólo poner en práctica un modelo teórico por más adecuado y consistente que este sea; no las sostienen ni leyes naturales ni leyes físicas, sino que responden a intereses e ideologías. Por eso, la formulación de las políticas debe ser un proceso social, no la decisión aislada

iluminada por la intuición o la ideología del tomador de decisiones. Esto es, la racionalidad técnica de la instrumentación debe ir acompañada de la empatía social con los objetivos buscados y de los consensos políticos: en otras palabras, viabilidad técnica, viabilidad social y viabilidad política.

Sin embargo, la búsqueda de los **consensos** puede ser problemática, tanto por la cuestión a dirimir como por la institucionalidad y mecánica definida para conseguirlo. Las políticas económicas no son neutrales: siempre hay beneficios y beneficiarios (Elio Londero dixit), ganadores y perdedores en términos absolutos o relativos; como se distribuyen los costos del ajuste que implica la política a ejecutarse es el problema. Por eso, el consenso entre los actores involucrados en determinada política, --una práctica política recomendada para dirimir diferencias y resolver contradicciones de distintos tipos--, puede no alcanzarse ante la negativa de los perdedores, aun en términos relativos. Sólo un comportamiento ético de los actores que privilegien el bien común, podría zanjar el dilema. O la decisión en última instancia tomada por el responsable político de la gestión gubernamental.

Es en el **presupuesto público por programas**, donde deben estar contenidos los principios estratégicos de una gestión gubernamental. Existiendo o no un proceso formal de planificación estratégica, la ejecución del presupuesto actúa como el momento táctico operacional para alcanzar los objetivos estratégicos del gobierno, explicitados o no en un plan. Son datos para formularlo y ejecutarlo los que provienen del cuadro macroeconómica nacional, básicamente, el crecimiento del producto, el tipo de cambio, la tasa de interés y la tasa de inflación, todos datos esperados para el año que se presupuesta. La tasa efectiva de inflación puede diferir de la esperada y, en general, es mayor. Este comportamiento es relevante por muchas razones, una es que aumenta la recaudación prevista de los impuestos “ad valorem”, pero lo más relevante para la ejecución presupuestaria es que los gastos nominales aumentan menos a nivel nacional que a nivel provincial y, sobre todo, a nivel municipal.

Cuando un gobierno nacional establece que su objetivo es “ordenar la macro” y bajar la inflación “cueste lo que cueste” y que la estabilización y la desregulación es condición necesaria y suficiente para incentivar el crecimiento, no siendo necesario, entonces, políticas globales ni sectoriales en tal sentido, está sometido al mito del mercado autoregulator, del mercado como ordenador social (ver Karl Polanyi).

Lo que en rigor está planteando, es su preocupación sólo de la consistencia de las variables nominales y superficiales de la política económica: cantidad de dinero, tasa de interés, tipo de cambio, régimen tributario nacional, resultado de la ejecución presupuestaria, etc., como un compartimento estanco y secuencial en la compleja dinámica de los fenómenos económicos. La lógica de este enfoque es la secuencia: estabilizar, crecer y distribuir, así como la

independencia de la esfera financiera y la esfera real de la economía toda, ignorando la integralidad del proceso y, en consecuencia, su simultaneidad; de aquí la relevancia del tiempo en la toma de decisiones, que se descuida en este enfoque. En este contexto nacional, las políticas públicas provinciales deberán actuar “a contrario sensu” vigorizando su actividad económica y/o manteniendo los servicios básicos de salud, educación, seguridad social y seguridad ciudadana. Formular políticas sectoriales donde no las hay a nivel nacional: industrial, ambiental, energética, etc. en el contexto del ordenamiento económico nacional y con un enfoque multidimensional, es todo un desafío. Máxime cuando el gobierno central se plantea las tres reformas llamadas estructurales que vienen del Consenso de Washington de 1989: la tributaria, la laboral y la previsional. Cuando ello ocurra, el gobierno provincial deberá resetear todas sus acciones adaptándolas a ese nuevo contexto, particularmente la reforma tributaria, que, seguramente, formará parte de un nuevo consenso fiscal.

La distinción analítica entre micro y macroeconomía, sirve para comprender mejor la dinámica de los mecanismos económicos. La macro real registrable y absoluta (producto bruto, nivel de empleo, niveles de consumo e inversión, nivel, de exportaciones e importaciones, nivel de salarios y de excedente económico, distribución del ingreso, etc.) aparece como el resultado de la agregación de la actividad generada por las unidades económicas básicas (el nivel micro), esto es, empresas, consumidores privados y el estado productor y consumidor. Dada una determinada estructura productiva y social, y siguiendo las reglas de un mercado capitalista dependiente, básicamente oligopólico y las (des)regulaciones y (des)incentivos que se establezcan, ellos generan el producto, el empleo y la distribución del ingreso. La agregación estadística que esos resultados ocultan, son consecuencia de un proceso complejo, de múltiples dimensiones, algunos de ellos independientes de las propias decisiones de los actores. En ellos se inscribe la “realidad” económica, la que siente la ciudadanía y contribuye a generarla. Para el ciudadano “de a pie”, la macro financiera y la macro real, incluso, son una abstracción estadística y, a veces, poco creíbles como sucede con la tasa de inflación, ya que experimentan lo contrario en su vida cotidiana.

2. Estructura y características de los sectores productivos.

Nuestro país es históricamente dependiente de los mercados internacionales (el precio de los commodities y la tasa de interés de los EEUU, por ejemplo) y también del clima (si llueve o no, hace variar la cosecha y con ello las exportaciones granarias: ¿Por qué Argentina es “un país que depende siempre de la lluvia”? Por la sequía. el ingreso de divisas por la exportación de granos será entre 15/20.000 millones de dólares más bajo que lo esperado. Informe de la BCR, 2023) y de las teorías económicas (la escuela austríaca, por ejemplo), muchas veces desarraigadas del contexto y de la conformación histórica del

país, como si los fenómenos económicos y sociales se produjeran por generación espontánea.

Un sector agropecuario del proyecto del 80 y un proceso de industrialización de los 40 (se adoptó el de sustitución fácil de importaciones industriales en lugar del propuesto por Pinedo de avanzar con la industrialización de base), identifican sus deformaciones estructurales históricamente construidas y políticamente mantenidas por las presiones de los agentes económicos dominantes: una dimensión económica altamente heterogénea caracterizada por la existencia de sectores, regiones y cadenas productivas desconectadas entre sí y con fuertes desniveles en su productividad. Esta estructura heterogénea, desequilibrada y una economía pendular (al decir de M. Diamand), se refleja en los desequilibrios de la cuenta del sector externo, la llamada “restricción externa”.

Como es una manifestación superficial, su solución efectiva trasciende el mercado de cambio y requiere iniciar transformaciones estructurales de mediano y largo plazo, al mismo tiempo que un tipo de cambio competitivo y administrado (flotación sucia) estable en términos reales, la búsqueda de nuevos mercados para nuevos productos y contener la fuga de divisas. Atacar los problemas estructurales, esto es, corregir las deformaciones de la estructura productiva no financiera (y la financiera también), es imprescindible para resolver los problemas inmediatos y urgentes, aunque parezca paradójico. Nos referimos a la estructura de la base material y no a las llamadas “reformas estructurales” por los organismos internacionales y el propio gobierno nacional, tales como la tributaria, laboral y previsional. Seguramente hay que revisarlas y reregularlas, pero lo verdaderamente estructural es una problemática que se resuelve en el mediano y largo plazo, si se las diagnostica y se toman decisiones en el presente.

Por ejemplo, una transformación en la matriz energética en el largo plazo y, al mismo tiempo, el logro de excedentes exportables de combustibles fósiles en mediano y corto plazo, permitirían aumentar la oferta de energías limpias para el sector industrial, bajar el costo energético, mejorar el saldo en cuenta corriente y disminuir el impacto ambiental

La restricción externa se expresa, pero no se resuelve sólo en el mercado de cambios, ni bajando los costos de producción, ni con el equilibrio fiscal, ni disminuyendo la precariedad laboral, por más loables que puedan ser en sí mismas y lo único necesario para algunos. Es mucho más complejo que el simple ajuste monetario del mercado de cambio: hay que resetear el sector externo en su totalidad. Pero, para las políticas económicas provinciales, el contexto macroeconómico nacional es un dato.

La provincia de Santa Fe no es ajena a esa dependencia y estructura productiva. Tampoco a los condicionamientos que imponen la fijación de las grandes variables macroeconómicas por el gobierno nacional (tasa de interés, tipo de

cambio) y las políticas sectoriales nacionales (política industrial, políticas de comercio exterior, etc.), cuando las hay. Ambos contextos no deben ser obstáculo para que se procure, dentro de ellos, transformar esa estructura productiva sesgada hacia el sector primario (aunque no lo exprese su participación en el PGB provincial), sin descuidarlo, antes bien, eficientizarlo.

La estructura del **sector productivo agropecuario e industrial** en la provincia de Santa Fe, es una herencia mejorada de la evolución económica de nuestro país, sintéticamente expresadas en sus modelos primario exportador (extractivismo agropecuario), primero, y sustitutivo de importaciones, después, que deviene en la característica dualidad estructural heterogénea de nuestro aparato productivo. Sin embargo, tiene una estructuración social y política diferente a la del resto de la pampa húmeda (y obviamente, del país) y sufre con algunos resabios coloniales como el monopolio de los ingresos aduaneros y la invasión de potestades tributarias por el gobierno central.

Se trataría de fomentar los encadenamientos productivos generadores de valor agregado, darle un impulso a la incorporación de innovaciones en el sector industrial consolidado e incentivar la aparición de nuevas ramas industriales intensivas en conocimiento; en otras palabras, propender a una transformación de la matriz productiva provincial. Para ello, es necesario un análisis riguroso de los elementos endógenos a las empresas, particularmente de las PyMES, y las condiciones exógenas que afectan la competitividad de su producción (carga tributaria, dificultades para innovar, financiamiento, disponibilidad de mano de obra calificada, servicios de apoyo, etc.).

Es un esfuerzo ineludible para alcanzar, en el largo plazo, un crecimiento económico que, con la creación de puestos de trabajo e ingresos, garantice la inclusión social y la sostenibilidad en el tiempo, objetivos que no se conseguirán con el funcionamiento irrestricto de las leyes del mercado. Menos aún, en un contexto nacional dominado por la valorización financiera y que, con el tipo de cambio y las tasas de interés, sigue priorizando la desinflación por sobre la actividad productiva, descuidándola.

El contexto internacional, financiero y de comercio exterior, también condicionan directamente el accionar de los espacios subnacionales (provincias), afectando sus posibilidades de endeudamiento, el precio y la cantidad de sus exportaciones e importaciones, el comportamiento de las filiales de empresas extranjeras, etc. No debe perderse de vista que el escenario internacional está en continua transformación y que, muchas veces, si no la mayoría, su dinámica es más rápida que el avance que puede lograrse en términos de productividad y competitividad, más aún, cuando las políticas nacionales imponen condiciones adversas (divisas baratas o pesos sobrevaluados) y apertura poco inteligente al comercio internacional (en situaciones internacionales de proteccionismo). Nos contagiamos de la “enfermedad holandesa” y la concepción geopolítica nos aleja

del sudeste asiático, la India y China incluídas, que son nuestros principales compradores del sector agroindustrial.

El **sector servicios** (comercio, transporte y logística, turismo, etc.) debe acompañar la expansión y transformación de los otros dos sectores productores de bienes, al mismo tiempo que evoluciona y crece en sí mismo. No es para nada despreciable, en verdad, mayoritaria, su participación en la actividad económica y creación de empleo. La potencialidad de los nuevos servicios con base en la inteligencia artificial y en la internet de las cosas, deberán ser concretadas atendiendo y ampliando los polos tecnológicos en red, así como las altas competencias y habilidades exigidas por el paradigma tecno-económico 4.0, y las nuevas habilidades para los servicios sociales. El avance en el sector servicios deberá, al mismo tiempo, mantener el necesario equilibrio intersectorial en cantidad y calidad de prestaciones.

El conocimiento a priori de los lineamientos que el gobierno nacional plantee, por acción o por omisión, para la economía real en el país, deberá ser decodificada por la inteligencia institucional de la provincia, a fin de potenciarlos con políticas provinciales adecuadas, en tanto no atenten contra los actores económicos y sociales priorizados por el gobierno provincial, o no convalidarlos y/o contrarrestarlos o atenuarlos en caso contrario. La suba de la tasa de interés, variable clave en la vinculación de la esfera financiera con la real de la economía, el tipo de cambio atrasado y la apertura a las importaciones de bienes de consumo, el ajuste presupuestario a la obra pública, así como la inexistencia del presupuesto nacional y el uso discrecional del presupuesto reconducido, afectan la economía real de la provincia a través de su impacto sobre el consumo, las exportaciones y las inversiones privadas y pública en su territorio.

La inferencia que las autoridades provinciales hagan acerca de la marcha de la economía real del país (productiva, social y cultural), debiera ser también una información relevante para establecer el contexto de actuación de las políticas públicas provinciales. Lo mismo vale para una lectura e internalización del ámbito económico, tecnológico y financiero internacional.

En este contexto estructural, pueden identificarse al menos tres cuestiones centrales en la formulación de un programa de gobierno que pretenda, por un lado, desarrollar las fuerzas productivas industriales, tecnológicas y científicas y que, al mismo tiempo, sea socialmente inclusivo y mejore la calidad de vida con equidad distributiva. Se trata de diseñar políticas públicas que incentiven la acumulación de capital innovador en las pequeñas y medianas empresas, que promuevan, simultáneamente, el crecimiento y la distribución. No es crecer primero y distribuir después.

- a) El asumir los objetivos de incrementar la productividad industrial con innovación tecnológica y operacional (I-D-i) y de incentivar las actividades agroindustriales de vanguardia tecnológica.

- b) La necesidad de dar orientación estratégica y coordinación ejecutiva a un desarrollo industrial de mediano plazo para la provincia.
- c) La definición del rol del estado provincial y sus instituciones económicas (y su relación con las instituciones económicas nacionales) en la formulación de dicho programa.

II. Ideas para una propuesta de política económica provincial.

El centro de una propuesta de gobierno o nuevas ideas de transformación provincial debiera pasar por el **sector productivo**, en el que se gesta el valor agregado, el empleo, los salarios y el excedente económico. Es, además, la base para la tributación nacional, provincial y municipal.

El **sector agropecuario** de la provincia y del país, es una de las actividades productivas más cercanas a la frontera tecnológica mundial. Dada la incorporación en las últimas décadas, de la revolución tecnológica (biológica-genética-digital) y las nuevas formas de organización productiva, es uno de los productores de bienes primarios más eficientes del mundo. Sus relaciones productivas con la agroindustria y la biotecnología y su vinculación con el aparato científico-tecnológico de la provincia, debería ser intensificado, ampliando y coordinando la vinculación del gobierno con las instituciones educativas y de investigación y con el sector privado. Por supuesto, no debe descuidarse el impacto ambiental, tanto sobre el recurso suelo (debe funcionar el Observatorio provincial de Suelo), como sobre la salud (debe figurar en la agenda del Ministerio respectivo).

El territorio de la provincia no es todo pampa húmeda. Aunque la frontera de la soja se ha ido corriendo, su Norte sigue siendo ganadero, algodónero y arrocerero; alguna vez fue cañero y maderero. La importancia de atención de estas actividades agroforestales, tiene tanto que ver con los ingresos que genera como con el arraigo poblacional. También es un territorio lácteo, en el cual, habiendo disminuido el número de tambos en los últimos años, conserva su importancia primaria y su industria láctea y es muy vulnerable a los vaivenes del mercado, por lo que debe ser atendido particularmente.

Por su parte, a nivel de las ciudades, la agricultura periurbana, la horticultura y fruticultura orgánica, particularmente en emprendimientos familiares y sociales, debieran ser promovidos con apoyos económicos y tecnológicos. Existen en la provincia miles de hectáreas periurbanas baldías, por razones de preservación ambiental, las cuales pueden ser transformadas en actividades productivas orgánicas (ver proyecto de Jeremías Muller, “Diseño y proyección de un sistema alimentario agroecológico sobre la franja periurbana de la localidad de Pueblo Andino, Santa Fe”, 2024).

En el **sector industrial** las diferencias son tanto en el tamaño de las empresas como en el nivel tecnológico, aun dentro de la misma rama. Por una parte, hay que dejar de lado el falso dilema de diferenciar antagónicamente a las empresas pequeñas vs empresas grandes; ambas forman el entramado industrial de la provincia y, aunque el énfasis de apoyos integrales pueda orientarse mayoritariamente a las pequeñas y medianas empresas, no debe perderse de vista la capacidad de encadenamientos productivos de las empresas grandes, tanto dentro del territorio provincial como desde fuera de él (caso de Vaca Muerta).

Por otra parte, la pregunta es ¿qué hacer con el segmento de empresas en ramas de industrias tradicionales, destinadas al consumo interno (textiles, calzados, alimentos), con tecnologías antiguas y equipos obsoletos, y con fuerte incidencia en la creación de empleos? El diseño de adecuados programas de reconversión industrial y los apoyos financieros y tecnológicos necesarios, puede ser un camino. Por ejemplo, calzado y textiles de diseño y alimentos especiales, pueden ser nichos a analizar.

Una situación particular por su importancia, es el de la metalurgia, la metalmecánica y la maquinaria agrícola, uno de los pilares de la estructura industrial de la provincia, en la que conviven industrias grandes, medianas y pequeñas con diferente grado de complejidad tecnológica. Este sector tiene un enorme potencial de desarrollo fundamentalmente ganando productividad con tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la planificación, gestión, control, diseño, logística y comercialización, etc. Se trata de encontrar los mecanismos de apoyos e incentivos para que la estructura industrial logre una convivencia armoniosa entre los diferentes actores de una trama industrial diferenciada y compleja. Máxime cuando la política económica nacional, por omisión, atenta contra ellos mediante la apertura indiscriminada de la importación de bienes (por ejemplo, maquinarias agrícolas usadas, tractores chinos, etc.) y el tipo de cambio atrasado.

La industria 4.0 (o cuarta revolución industrial), es una nueva etapa en la evolución de los procesos industriales, basada en la digitalización, la conectividad y en los sistemas ciberfísicos. Se trata de una combinación de máquinas con software y algoritmos, que forman una red de operaciones prácticamente autónoma. El mayor desafío estaría en expandir y consolidarla, no sólo por los cambios profundos que la electrónica, la nanotecnología, la biociencia, el internet, etc., han producido en los métodos de producción y comercialización, sino también por el impacto que tiene sobre la productividad, la distribución del ingreso y el empleo/desempleo del futuro, que exige mano de obra calificada de alta formación técnica y científica. La digitalización, la automatización, la robótica, la inteligencia artificial, plantean nuevas cadenas de valor por lo que la vinculación con el aparato científico tecnológico de la provincia y nacional es esencial.

Los incentivos y participación del gobierno provincial en este sector, debieran ser prioritarios, ya que constituyen un núcleo de generación de productos y servicios de la información y la comunicación (TICs), importantes en sí mismos y para la transferencia y asistencia tecnológica, con un alto impacto en la estructura industrial y agroindustrial de la provincia. En este sentido, este segmento innovador puede ser atractivo para el financiamiento y/o las inversiones extranjeras directas, ámbito en el que la provincia de Santa fe, particularmente el financiamiento externo, ha sabido desempeñarse con responsabilidad y efectividad en los últimos años, adaptando convenientemente la normativa nacional.

Junto con la atención a los sectores productivos, habrá que poner atención, necesariamente, en los **sectores sociales y de servicios a la producción** y en **la infraestructura económica**, no tanto en ampliar sus capacidades sino en mejorar su eficiencia operativa. Y en establecer relaciones sinérgicas con el sector productivo, como veremos luego.

Con este diagnóstico, dado el objetivo estratégico central del gobierno provincial, cual es transformar la matriz productiva de Santa Fe y, con ello, expandir la economía real (producto, empleo, salarios reales, excedente económico y acumulación de capital productivo), haciéndola menos desigual en su distribución territorial, deberían emprenderse diversas acciones en cuatro **módulos de primer orden: financiamiento, ciencia y tecnología, intercambio comercial y educación para el trabajo futuro**. De los mismos se derivan tres sectores con **acciones complementarias** importantes en sí mismas. El desafío adicional de todas estas acciones, es la creación de trabajo decente y la disminución de la informalidad empresarial y laboral, dentro de lo posible, dada la legislación nacional vigente.

1. Sobre el financiamiento.

Haber perdido el banco provincial (banca pública), le quitó a la provincia su capacidad de orientar el otorgamiento de recursos financieros al aparato productivo con una mirada estratégica. En su reemplazo deberá, necesariamente, recurrir a otras figuras financieras que, utilizando recursos públicos, resuelvan problemas de financiamiento del sector productivo, tanto en situaciones de normal desenvolvimiento de sus actividades como en situaciones de emergencia.

En tal sentido, sería prioridad la creación de nuevas **instituciones financieras autónomas**, que contengan un **fondo para garantías crediticias** y un **fondo para el financiamiento productivo**, orientadas a atender las necesidades de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia, en cualquier sector productivo, pero con énfasis en el sector industrial, para capital

de trabajo o expansión de su capacidad productiva (ver proyecto de ley creación de la Corporación Santafesina para la promoción y crecimiento de la economía provincial, julio 2014). No debe perderse de vista que muchas veces, la problemática financiera de las pymes es, en verdad, sólo la punta de un iceberg que oculta, bajo la superficie, otro conjunto de problemas de esas empresas (organizativos, tecnológicos, comerciales, etc.), que deberían ser los que, efectivamente, tienen que resolverse antes de solucionar el “problema” financiero.

Ante tal situación y objetivos, se debiera analizar la viabilidad económica y operativa de, por lo menos, tres variantes de instrumentos financieros, en principio independientes, pero que pueden ser integrados secuencialmente en el largo plazo.

- a) Uno, sería continuar, aunque aumentando la cantidad de proyectos productivos a financiar, con el **subsidio de las tasas de interés** de los préstamos, licitadas en el sistema financiero. Esta modalidad, tiene a su favor qué, con los recursos públicos disponibles a esos efectos, se multiplica el monto de los préstamos a otorgar por los bancos licitantes. El contrato de vinculación con el agente financiero de la provincia (actualmente el Nuevo Banco de Santa Fe), debe contemplar el papel del mismo en esta actividad. En este instrumento, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio correspondiente, no es el prestamista, sino que es el que tiene que orientar el otorgamiento del crédito y, obviamente, hacer el seguimiento del cumplimiento de su objeto. Las relaciones financieras se establecen entre el banco y el emprendedor tomador del crédito.
- b) En una segunda variante, el gobierno jugaría un papel de “banquero” mediante la creación de una institución financiera con aporte de recursos presupuestarios (y otros que pudiera tomar al efecto, incluso del sector privado), bajo formas jurídicas como ser: fideicomisos, corporación financiera, u otras. Para el más largo plazo (o nunca) puede pensarse en la creación de un Banco de Inversión y Desarrollo, por ejemplo, como alguna vez lo tuvo la provincia de Santa fe. Aquí, el gobierno provincial sería el prestamista, estableciéndose directamente las relaciones contractuales con el prestatario. Estas variantes institucionales obligan a una organización y funcionarios con el “expertise” necesario y una infranqueable actitud hacia la no discrecionalidad política en la asignación del financiamiento.
- c) Una tercera alternativa, que puede también ser adicionada a la a) o b), consistiría en que el gobierno provincial crease una “propiedad social,” asociándose en la financiación de determinados emprendimientos productivos, con figuras jurídicas como los joint ventures u otras y, con ello, participando de sus resultados económicos. Esta inversión de capital del sector público en términos presupuestarios, adquiere su connotación “social”, en tanto que los resultados obtenidos serían volcados en

beneficio de la comunidad. Se trataría de una variante del reparto de la riqueza ex ante, en el sentido de una democracia de propietarios, como lo sugiere John Rawls, en tanto los propietarios, en tal caso, no estarían individualmente identificados. Así, los resultados incrementales del apalancamiento financiero con recursos públicos, serían compartidos entre el capital privado propio y el aporte público. Quizá sea una forma de trascender el estado de bienestar del capitalismo, buscando, como lo planteaba James Meade una distribución más igualitaria, no solo de los ingresos sino básicamente de la riqueza. De allí sus planteos del impuesto a la herencia y a las donaciones y la copropiedad de empresas por los capitalistas y los trabajadores, políticas todas que apuntaban a una redistribución real de la propiedad.

Esta última figura de financiamiento, implica un cambio radical en la institucionalidad económica provincial, ya que no sólo facilita y promueve la inversión en emprendimientos tecnológicos y estratégicos, sino que, también, coloca a la provincia como acreedora de derechos de propiedad intelectual o industrial o de acciones de empresas estratégicas, con la posibilidad de participar en la toma de decisiones de esas unidades económicas. Al mismo tiempo, el gobierno provincial consigue la retención de actividades productivas de alto valor agregado en su territorio, posibilitando así el encadenamiento de inversiones estratégicas.

- d) Una nota al pasar: el gobierno provincial deberá fijar posición para que, a nivel nacional, se presente un proyecto de una nueva ley de entidades financieras.

2. Sobre la ciencia y la tecnología.

En la búsqueda de una estructura productiva menos desequilibrada en términos de su productividad: entre el agro y la industria; al interior de cada uno de los sectores económicos; dentro de las cadenas de valor productivo y también más diversificada en sus productos, hay que poner atención en la **incorporación de ciencia y tecnología** en los procesos productivos, esto es, **la innovación**. Más aun, favorecer la creación de nuevos polos productivos en base al conocimiento científico: ramas industriales 4.0. En este sentido, la provincia tiene ya los instrumentos necesarios para la ejecución de políticas de innovación: un Ministerio de Ciencia y Tecnología, la creación de la Agencia de Ciencia y Tecnología como su instrumento operativo y sus vinculaciones con el aparato tecno-científico en la provincia, en el país y en el mundo (público y privado), conformando un “triángulo de Sábato” imprescindible. Más aun, el proceso investigación-tecnología-innovación es un proceso que autoreproduce el progreso científico-tecnológico: en un avance científico puede ser reconocible

otro que lo precedió, sin el cual el primero no hubiera sido posible (ver premio Nobel economía 2025).

Los Polos Tecnológicos existentes no debes ser descuidados. Más aun, será necesario fortalecer los servicios tecnológicos de la provincia con una política integral que, bajo un diagnóstico de la oferta y la demanda de servicios tecnológicos, brinde aquellos que son estratégicos. Se debería, además, generar instancias de coordinación entre actores del sistema de servicios tecnológicos especializados (oferente y demandantes) para facilitar soluciones eficaces y eficientes. Esto permitirá, a través de la Dirección de Asistencia Técnica (DAT), dar un salto de productividad en la trama de las micro y pequeñas industrias, actualmente con enormes dificultades para acceder a servicios tecnológicos compatibles con su rentabilidad.

En esta dirección, el gobierno provincial puede dar pasos significativos en la coordinación estratégica del sistema científico, generando inversiones en proyectos de investigación de interés estratégico para lograr los objetivos establecidos en la matriz productiva. Cuenta para ello con las normativas legales necesarias para el fomento científico y tecnológico (ver ley de compromiso de asignación presupuestaria).

Particularmente, la Provincia tiene enormes posibilidades en el campo de la bioeconomía (en todo el espectro de posibles bio productos: energía, moléculas de alto valor, materiales, etc.), la biotecnología, la genética, la medicina, entre otros. En todo caso, se trata de orientar los recursos públicos al sistema científico y tecnológico, público y privado, con sentido estratégico y con el resultado complementario de colocar a la Provincia como un agente decisor en la trama público privada de producción con base en el conocimiento. Más aun, el estado provincial tiene un enorme potencial para constituirse en un promotor e inversor en proyectos de vanguardia tecnológica y científica o en proyectos estratégicos de mediano y largo plazo (ver ítem sobre financiamiento).

3. Sobre el intercambio comercial.

El proceso de acumulación de capital o aumento de la capacidad de producción en el sector productivo provincial, requiere, fundamentalmente, que haya demanda de sus productos, sean insumos o bienes finales. Esta demanda puede estar adentro o afuera de los límites jurisdiccionales de la provincia. El afuera puede ser dentro del país o fuera de él; si se permite la licencia, podríamos hablar de “exportaciones internas” y exportaciones externas o propiamente dichas. Con las primeras se consigue demanda (ingresos) del resto de las provincias argentinas (ejemplo, el turismo receptivo es una exportación interna de servicios); con las segundas, se trae demanda del extranjero, dólares para el país e ingresos en pesos para los exportadores locales. En este sentido, esta

propuesta reconoce la importancia que, para el desarrollo del país, tienen las inversiones productivas, así como las exportaciones; ambas generan demanda agregada en su producto geográfico bruto (PGB). Sin embargo, no deben obviarse las diferencias operativas entre una y otra forma de realización de la producción provincial.

Por ello, entendemos que hay que romper con el falso dilema: comercio interior o comercio exterior. El tratamiento del **Comercio** a nivel provincial, en el sentido de regular y aumentar la capacidad de realización de los bienes destinados al mercado, tiene que ser comprensivo de ambos y saber, también, que el comercio exterior es muy vulnerable, ya que las políticas macro y las leyes regulatorias las fija el gobierno central (por ejemplo, el tipo de cambio y las retenciones a las exportaciones agropecuarias e industriales). También puede haber superposición entre las instituciones y medidas de promoción del comercio exterior municipales, provinciales y nacionales. Ante una decisión política provincial en tal sentido, ¿cómo ejecutarla, con qué instrumentos, con cuáles instituciones, con qué gobernanza, para que sea eficiente? Las nuevas tecnologías están produciendo, además, un cambio en las formas de comercialización interna (compras “on line”) y un “trade off” entre comercio local y comercio exterior (compras por plataforma directamente en cualquier país).

A nivel empresarial, por su parte, su participación en el mercado interno y/o en el externo debe ser analizada estratégicamente. La expansión hacia el mercado doméstico, dentro y fuera de la jurisdicción provincial, puede sentar las bases para mejorar las capacidades productivas, el estado de los negocios, la innovación tecnológica y, con ello, poner luego la mirada en el comercio exterior. La inserción internacional es clave para un país y también para una provincia: no hay desarrollo posible en soledad internacional (Andrés Malamud). De allí que una apertura inteligente al comercio internacional transforma en falso el dilema apertura vs proteccionismo. Un punto no menor para una provincia, es cuando una lectura equivocada de la conformación geopolítica del mundo futuro lleva al gobierno nacional a romper el multilateralismo y a alianzas erróneas. En tal sentido, no es menor la importancia que adquiere la Región Centro en un relacionamiento estratégico con los países del sudeste asiático, para definir políticas conjuntas de exportaciones agroindustriales. A pesar del despropósito alineamiento del gobierno nacional.

La importancia del comercio exterior debe ser vista, también, en la necesaria incorporación del progreso técnico exigidos por las cadenas globales de valor. Es clave la vinculación con la ciencia y la tecnología, para acercarse a la frontera tecnológica mundial, lo que algunas empresas provinciales ya poseen. Una Agencia ad hoc debería ser la encargada de relacionarse con el sector privado, especialmente de las PyMES, a través de sus cámaras empresarias, para atender las necesidades de asistencia técnica y capacitación y, en determinadas instancias, el financiamiento de sus proyectos de inversión y sus proyecciones al

exterior. La provincia no puede estar ajena, sea per se o por otras instituciones como las universidades, a los requerimientos de innovaciones (técnicas, comerciales y administrativas) de las empresas, así como de las necesidades de capacitación técnica y científica del recurso humano requerido. La identificación de la problemática, el acompañamiento para su solución y la búsqueda del financiamiento necesario debe estar en la agenda provincial.

La participación directa de la provincia en la comercialización internacional de su producción no debiera, a priori, ser descartada. La creación de una Compañía de Comercialización Internacional provincial ("Trading Co"), -tal como lo promueve y fomenta la ley nacional 23101 de promoción de exportaciones-, que intermedie entre la oferta y demanda de bienes transables de la provincia, para viabilizar el acceso al comercio exterior de las pymes que tengan dificultades individuales para hacerlo, podría ser un vehículo a indagar (ver anteproyecto de Carlos Lago).

La provincia de Santa Fe puede, así, despegarse de las propuestas del gobierno central, que llevan al país hacia una primarización de su matriz productiva al incentivar el extractivismo, ahora minero (litio, tierras raras, cobre, uranio) y energético (gas y petróleo no convencionales), que tienen la particularidad de ser "enclaves" económicos y territoriales y, básicamente, de capitales extranjeros. Mejor aún, el gobierno provincial puede aprovechar esa política nacional, internalizando industrialmente sus efectos esperados, promoviendo empresas locales como proveedor de insumos y servicios. No habrá derrame y las regalías no se coparticipan: son de las provincias donde están los yacimientos y/o las minas.

4. Sobre la educación y la cultura.

Si bien es innegable que todo el sistema educativo debe ser revisado permanentemente, aquí nos referimos a la **Educación para el trabajo futuro**. Para muchos analistas, en ello se centra la clave del desarrollo económico, sobre todo en un capitalismo idiosincrático como el nuestro. De allí también la preocupación por la cultura, en su sentido lato, esto es, nuestras conductas, actitudes y comportamientos individuales y colectivos, también en su sentido restringido de manifestaciones artísticas. Todo contribuye.

El punto específico que deberá ser atendido por el sistema educativo formal, es la problemática de la formación del trabajador para el desempleo y empleo del futuro. Puede pensarse en estas cuatro clases de empleos/desempleos: a) los cientos de miles que ni estudian ni trabajan (llamados vulgarmente "ni ni"), o sea, no tienen ninguna competencia laboral; b) los desplazados por el proceso de automatización y robótica (un 47% según A. Openheimer); c) los empleos con habilidades propias, que generará la expansión de la industria 4.0 y d) los necesarios por los nuevos servicios sociales y personales.

Tal como lo sugieren las últimas investigaciones, la inminente invasión de las nuevas tecnologías informáticas (internet de las cosas, inteligencia artificial, etc.), no sólo afectarán la creación de empleo, sino que, el que se cree, requerirá de habilidades que el sistema educativo actual no les está brindando. **Hoy mismo** hay que establecer las currículas adecuadas para obtener los resultados en el mediano plazo, cuando la demanda se intensifique. Es indudable que ello está inserto en el complejo sistema educativo de la provincia. Y no debe olvidarse que sus efectos requieren tiempo, por lo que los cambios deben ser hechos en el presente.

III. Algunas acciones complementarias necesarias.

Los cuatro elementos que permitirían, a nuestro juicio, redefinir y expandir el sector productivo en la provincia de Santa fe, exigen vínculos con áreas que han tenido una fuerte expansión en los últimos años, por lo que no deben ser descuidadas, antes bien, mejoradas en su gestión y rediseñadas en su accionar, si fuere menester.

Si el sector productivo se encauza en los lineamientos de transformación sugeridos, serán necesarios vínculos indirectos con, por lo menos, tres áreas, importantes en sí mismas: **Construcción, Infraestructura y Energía**. Las decisiones sobre estas actividades de segundo orden, complementarias o de acompañamiento, deben ser tomadas simultáneamente con los cuatro ejes centrales, en tanto sus efectos se producirán en el mediano y largo plazo.

En materia del sector Construcciones un **área social como el de Vivienda y Hábitat**, tiene un doble efecto. De una parte, atender a una problemática irresoluble históricamente: la vivienda digna, más aún, siendo un mandato constitucional (al respecto, puede verse mi artículo Lineamientos para una política de vivienda y hábitat). Esta problemática es más amplia; se trata del mejoramiento del hábitat y del derecho a la ciudad (actualmente con raíz constitucional en la provincia). En la actualidad, con más razón, se requeriría una ley de usos del suelo y hábitat (revisar nuestro proyecto de ley), que reglamenten y hagan operativas las disposiciones constitucionales de la provincia (CP2025). En este sentido, se debería avanzar superando la disposición de terrenos para la casa propia, y pensar en nuevos instrumentos (terrenos con servicios, construcción de vivienda social, etc.), generando proyectos que puedan conseguir financiamiento externo, como en su momento lo fue el programa Rosario Hábitat.

Por otra parte, siendo la construcción mano de obra intensiva directa (especialmente no calificada), las políticas públicas que la incentiven generan un aumento de la demanda de trabajo en el sector, que contribuye a disminuir el desempleo en los “ni ni” y, consiguientemente, el nivel de salarios pagados,

aumentando el consumo sobre las ramas de la canasta. Al mismo tiempo, aumenta la demanda de insumos hacia el sector productivo provincial, sea la industria o los servicios comerciales y financieros, por su encadenamiento con ramas tradicionales e industriales abastecedoras del proceso de construcción.

Por otro, habría que incrementar los niveles **obras de infraestructura**, que no sólo dinamiza el sector construcciones y la actividad toda, sino que, fundamentalmente, siendo seleccionadas estratégicamente en transporte y logística, comunicaciones y servicios productivos se logran mejorar los estándares de competitividad sistémica meso. Debe entenderse que la competitividad sistémica es el resultado de un proceso social y perdurable en el tiempo, del que el Estado no es ajeno. Esto puede significar mejorar los programas y proyectos llevados a cabo en materia de infraestructura económica (caminos, transporte, nodos logísticos y redes de conectividad, redes eléctricas y de gas) e infraestructura social (acueductos, agua potable y saneamiento, escuelas y hospitales, etc.), tanto para su expansión con recursos adicionales (básicamente externos), como, sobre todo, para una gestión operativa y de mantenimiento de las infraestructuras existentes.

Lo obvio es que la provincia debe mantener y ampliar su propia red vial, ya que hace a una conectividad esencial tanto en el transporte de personas como de su producción, particularmente la destinada a la exportación. Pero también cuenta con dos aeropuertos internacionales en sus dos ciudades más importantes, Rosario y Santa Fe. El mantenimiento de estas estaciones aéreas, no concesionadas al sector privado (Aeropuerto Argentina 2000), es necesario para garantizar una infraestructura de calidad a sus usuarios, aunque su ampliación y modernización tienen, a nuestro entender, un efecto positivo marginal en el incremento de su operatoria con nuevas líneas aéreas y destinos nacionales e internacionales. Son otras las variables económicas que lo determinan.

El financiamiento presupuestario, el cofinanciamiento con el sector privado y el endeudamiento externo en el mercado de capitales o con los organismos internacionales se hace necesario. En tal sentido, la provincia cuenta con una vasta experiencia en los mercados externos e internos, teniendo tres mercados de capitales, dos con sede en Rosario (A3 y MAV) y uno con sede en CABA (BYMA) a los cuales poder recurrir. Más aun cuando el gobierno nacional de turno no paga lo que debe (déficit de la caja de jubilaciones, RN19) ni hace lo que debe hacer (mantener la red vial nacional; reparar los monumentos; etc.) en un país federal. No obstante, cabe la pregunta de si los beneficiarios de las obras deben o no contribuir a su financiamiento, siendo que el “cuello de botella” no existía al momento de la actividad industrial o agroindustrial. En particular, surge este interrogante con la red vial congestionada por la instalación de los 29 puertos privados a la vera de **la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP)**.

Esta infraestructura de jurisdicción nacional, merece una especial consideración por el gobierno provincial. En el extenso litoral sobre el río Paraná, la provincia cuenta con cuatro puertos públicos (Reconquista, Santa Fe, Rosario y Villa Constitución), una zona franca (Villa Constitución) y un túnel subfluvial (junto con la provincia de Entre Ríos. Sin embargo, en nuestra opinión, al margen de la dinámica de los puertos privados dedicados a la exportación de granos, oleaginosas y derivados, que ha generado una correlación positiva con la expansión de las ciudades directamente afectadas, la HPP ha tenido un “efecto túnel” sobre otras posibles actividades productivas de la provincia. Incluso la creación de los Entes Portuarios en la década de los 90, no fue suficiente para romper esa inercia, salvo el puerto de Rosario que fue concesionado en su operación. Es necesario un diagnóstico situacional y analizar la posibilidad de revertir esa inmovilidad, a la luz de las desregulaciones en el sector de vías navegables (no solo el transporte de cabotaje sino también la industria naviera, el turismo receptivo, la piscicultura, la energía en ríos de llanura, la industria naviera, etc., son algunas de las tantas actividades posibles a la vera de más de 700 km. sobre el río Paraná). La participación del gobierno provincial en la gestión de la HPP no sería ajena a esos objetivos.

Es innegable la importancia del complejo exportador privado, tanto para el país como para la provincia. Sin embargo, la jurisdicción nacional de la HPP ha obviado muchas veces la anuencia de la provincia para la instalación de las terminales de embarque y las usinas de molienda. La congestión de los servicios de conectividad vial era un resultado anunciado. Hoy el gobierno provincial se hace cargo financiándolo con sus propios recursos y endeudamiento externo. Cabe preguntarse si los impactos futuros positivos esperables sobre la economía provincial, resarcirán este esfuerzo presente. ¿Cuáles son los beneficios y quienes los beneficiarios? ¿El cobro de peaje a los usuarios, la captación del plusvalor inmobiliario, la contribución por mejoras, etc., pueden ser instrumentos para distribuir intergeneracionalmente los costos?

Por último, y no el menos importante, se debiera avanzar en la transformación de la **matriz energética**, sin la cual, no hay estructura productiva que funcione (ver “Un breve pantallazo sobre el problema energético argentino”, ajs/set.2017). La revisión de sus fuentes, así como los costos y el precio de la energía, deberán ser objeto de las políticas productivas y sociales en la provincia. La totalidad de la energía eléctrica consumida en la provincia es comprada al sistema integrado nacional por la empresa distribuidora provincial, la EPE. La ampliación de las fuentes de energías “limpias” y la distribución de las energías convencionales deberán ir cambiando sus pesos relativos, ampliando las fuentes solar y eólica, la biomasa y la hidráulica de llanura. El papel directo que juegue el estado provincial y el indirecto promoviendo el cambio por el sector privado, será fundamental. La nueva ley de energía distribuida permite la existencia de “prosumidores” energéticos, esto es, particulares que producen energías renovables e inyectan a la red el excedente no utilizado. La dinámica de la

investigación y el desarrollo de nuevas fuentes de energía reabre una ventana productiva en la provincia: la producción de etanol. Colateralmente, con ello se atiende el impacto de las fuentes de energía sobre el cambio climático: no hacerlo es una inmoralidad, como sostiene Paul Krugman.

IV. Una adecuada gestión interministerial.

Frente a cualquier forma de participación del sector público en la promoción del sistema productivo del sector privado, sea a través del financiamiento, de la promoción de empresas nacientes, de la incorporación de tecnologías innovadoras, etc., se viabilizaría eficientemente con una **Agencia de Desarrollo Productivo (ADP)**, o institución similar. Sería una organización transversal a todos los ministerios, dotada de la capacidad técnica para el análisis situacional de cada solicitud de intervención (no sólo inversiones de capital) y para el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos, con relación directa con el poder ejecutivo provincial, tomador de las decisiones en última instancia. Esto es, se requeriría una organización adecuada y reglas claras para su funcionamiento, sin desprestigiar el diálogo y consenso con los actores insoslayables del proceso productivo, los trabajadores a través de sus sindicatos y los empresarios a través de sus cámaras y federaciones. La gestión gubernamental requiere trabajo en equipo, con formación, convicción, ejecuciones descentralizadas y responsabilidad operacional y política.

Por eso, deben revisarse los roles, funciones y responsabilidades de las instituciones existentes en la provincia para que, con una centralidad decisional, concentren sus esfuerzos en los objetivos estratégicos. Así, por ejemplo, se cuenta con una Dirección de Asistencia Tecnológica (DAT), dependiente del Ministerio de la Producción, que tiene la función de asistir a las PYMES para su modernización, innovación tecnológica, análisis de materiales y productos, resolución de problemas técnicos, etc. Por otro lado, y sin conexión formal con esta, una Agencia de Ciencia y Tecnología dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que también se propone vincular lo público con el sector privado, para colaborar en la innovación de los procesos productivos, en la apertura de nuevas áreas tecnológicas de colaboración público-privado, etc.

Más aun, la provincia cuenta con el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), organismo que, con su autonomía funcional y personal calificado, podría contribuir a la elaboración de diagnósticos situacionales económicos y sociales de la provincia y al diseño de escenarios estratégicos alternativos.

En tal sentido, el gobierno provincial debiera abordar, por una arquitectura institucional con base en una Agencia para el Desarrollo Productivo (ADP), al menos, tres cuestiones que hacen a la gestión gubernamental de la economía real:

- a) Recuperar, procesar y analizar toda la información social y económica relevante ya generada por el propio Estado Provincial, sea, a través de la captación por los distintos ministerios y empresas del Estado, o directamente mediante relevamientos realizados por el IPEC.
- b) Elaborar diagnósticos situacionales de la realidad socio productiva de la provincia, identificando los principales sistemas productivos, los cuellos de botella y las potencialidades económicas. La elaboración de un DAFO territorial, identificando las fortalezas, amenazas, oportunidades y debilidades de las actividades productivas en el territorio y marcando los fallos de mercado y cuellos de botella identificados, serian de ayuda para el proceso de planificación.
- c) Bajo escenarios prospectivos, presentar programas y políticas de acción, así como proyectos de leyes si fuere menester, que definan cursos de acción institucional, fundamentados en diagnósticos cuantitativos y cualitativos, que tengan como objetivo incrementar la capacidad productiva al mismo tiempo que se transforma su matriz estructural, prestando atención a una distribución equitativa en el territorio y en la sociedad.

En síntesis, definidas las imágenes objetivo a alcanzar, una planificación estratégica estatal participativa y el diseño adecuado de los programas y proyectos, será fundamental para avanzar en la transformación de la matriz estructural del sector productivo de la provincia. Para ello se requerirá, necesariamente, una gestión institucional integral por parte del gobierno, orientada a la formación de unidades de análisis y planificación económica transversales, que tengan la capacidad de recibir, procesar y analizar toda la información social y económica producida en el ámbito público y privado, con miras a la identificación y caracterización de los sistemas de producción en la provincia y los cuellos de botella que, tácticamente, deben ser resueltos con prioridad.

Muchos proyectos de ley fueron presentados para la creación de una institución que pudiese aprehender la totalidad y complejidad de la realidad provincial. Fueron esos los intentos de creación de un Consejo Económico y Social, el cual pudo ser concretado por decreto en el año 2016, con resultados muy valiosos en el lapso de su funcionamiento 2016/2019. En febrero de 2024 fue nuevamente presentado un proyecto de ley de creación, como órgano asesor y consultor del Poder Ejecutivo provincial. Sin dudas, tal como se lo plantea históricamente, sería una institución que tiene una representatividad comprehensiva y directa de la actividad productiva, social, financiera y científica de la provincia, con los medios, condiciones de funcionamiento y objetivo de brindar información cualitativa y cuantitativa para un diagnóstico fehaciente sin mediatizaciones y generar lineamientos de políticas públicas estratégicas para el largo plazo.

Al mismo tiempo, el gobierno provincial debiera revisar las funciones y actuación de sus instituciones económicas, adecuándolas o creando otras si fuere necesario, a fin de una mayor eficacia como actor en la planificación y orientación estratégica para el desarrollo socio económico de la provincia. Pero el **dialogo** interjurisdiccional y con las instituciones del sector privado es sólo el comienzo de la práctica política para dirimir diferencias y contradicciones en la gestión gubernamental y con los objetivos e instrumentos de una transformación de la actividad económica creciente e inclusiva. Llegar al **consenso** en una economía tan heterogénea como la santafecina, donde cada región, sector económico o social, cada estrato al interior de cada sector, cada cadena de valor son afectadas diferencialmente por las políticas nacionales (por ejemplo, peso apreciado o dólar alto; apertura indiscriminada o proteccionismo; desinflación y recesión con desempleo, etc.), hacen mucho más difícil adoptar políticas económicas provinciales cuando cada uno de los actores involucrados y en el marco del contexto nacional, estarán requiriendo políticas diferenciales en función de sus intereses. El problema económico se convierte en una cuestión política. Decide el responsable en última instancia: el Poder Ejecutivo.

La preparación del presupuesto participativo y por programa, es un momento clave de este proceso y contiene una orientación política: detrás de los fríos números están los ciudadanos. De no ser así, no habría discusión parlamentaria para su aprobación. Y la norma debe ser su ejecución con transparencia, economicidad, eficacia y eficiencia. Pero un presupuesto provincial en un país en recesión tiene más dificultades en su preparación y ejecución que cuando la economía nacional se expande. Todo cambia: los ingresos exceden lo estimado y aumenta la presión sobre los gastos. Y aun con sus políticas públicas a contrario sensu de las del gobierno nacional, en tanto el producto geográfico bruto provincial forma parte del producto interno bruto nacional, podrá decrecer menos o crecer más, pero nunca crecer más cuando el crecimiento del país decrece; si podrá la economía provincial decrecer menos.

Gestiones claves:

Una planificación estratégica estatal participativa, a nivel global y sectorial, flexible, con una gestión gubernamental horizontal y la elección adecuada de los proyectos, será fundamentales para avanzar armónicamente en la transformación de la matriz productiva de la provincia, visto su heterogeneidad tecnológica, su diversificación productiva y los cambios del contexto macroeconómico nacional y de las relaciones internacionales.

Será entonces necesario un plan agropecuario y un plan industrial, orientadores hacia los objetivos del incremento de la competitividad, la innovación tecnológica, el crecimiento de la productividad, la creación de empleo y de valor agregado con sustentabilidad ambiental, en base a una permanente promoción e incentivo, asistencia técnica, formación empresarial, capacitación laboral y

acceso al financiamiento, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

ajs/rev.2- octubre 2025/ WP/VF Se agradecen los comentarios y aportes recibidos y a recibir.