

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Capacidades estatales de la provincia
de Santa Fe (2000–2013)



María Jimena García Puente

UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL





**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

Rector **Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento Institucional y Académico **Miguel Irigoyen**

Directora Ediciones UNL **Ivana Tosti**

Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales **Javier Francisco Aga**

.....

García Puente, María Jimena
Transformaciones del Estado y desarrollo
industrial : capacidades estatales
de la provincia de Santa Fe, (2000-2013) /
María Jimena García Puente.
- 1a ed. - Santa Fe :
Ediciones UNL, 2020.
Libro digital, PDF - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-175-3

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Industrial. 3.
Estado Argentino. I. Título.
CDD 320.8224

.....

© María Jimena García Puente, 2020.

© ediciones  UNL, 2020

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Luis Quevedo
Daniel Comba
Gustavo Ribero
Ivana Tosti
Ana Canal
Mónica Osella

Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación diseño
Alina Hill
Corrección
Laura Prati
Diagramación de interiores y tapa
Laura Canterna

—
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial



Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Capacidades estatales de la provincia
de Santa Fe (2000–2013)

María Jimena García Puente



COLECCIÓN
CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Este trabajo tiene su origen en mi tesis doctoral en Ciencia Política realizada en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y en las actividades de investigación que desarrollo, hace ya más de una década, en el marco del Grupo de Estado, Espacio y Desarrollo del IHUCSO (Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y CONICET. Ambas instancias las compartí con Víctor Ramiro Fernández, quien no solo fue mi director de tesis y de proyectos de investigación sino que también supo redespertar mis inquietudes académicas y continuamente proponerme desafíos interesantes. Gracias Ramiro por las eternas horas y las visiones compartidas, por tu paciencia, respeto, confianza y generosidad.

A la Caro Lauxmann por compartir trabajo, ansiedades, «estructuras» y dudas pero, sobre todo, por ser mi amiga.

A mis amigas Alida, Flaca, Flopi, Geo, Marce, Lola y Sole, por compartir la vida.

A mis eternos amigos de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR: Gastón, Fede, Vero, Gise y Fio.

A Liliana Bolsi, quien tuvo la paciencia de revisar atentamente el primer original.

Un especial agradecimiento a Lautaro por el sostén, la comprensión y el permanente empuje; a Catalina y a Victoria por hacerme feliz; y a mi familia por el incondicional apoyo.

Índice

Introducción / 7

PARTE 1. Estado, capacidades estatales y desarrollo industrial

Capítulo 1. Transformaciones estatales y capacidades / 15

Transformaciones estatales: cambios en la morfología
y en el desarrollo de las funciones estatales / **15**

Lo regional y la instancia subnacional del Estado en el
marco de la reestructuración multiescalar / **22**

El Estado y sus capacidades / **28**

Estado y desarrollo industrial / **35**

Un enfoque para analizar al Estado y sus capacidades / **39**

Capítulo 2. El estudio de las capacidades estatales / 45

Capacidades estatales de la instancia subnacional en el marco
de la multiescalaridad / **45**

Componentes de la noción de capacidades estatales / **50**

Componente institucional / **50**

Componente escalar / **55**

PARTE 2. Estado, política industrial y estructura productivo-industrial en la Argentina reciente

Capítulo 3. Transformaciones funcionales, organizacionales y escalares del Estado / 61

Transformaciones del Estado en la Argentina reciente.

Crisis de la matriz estadocéntrica y el fin de la ISI / **62**

Los '90: transformaciones funcionales, organizacionales
y escalares del Estado / **64**

Estado y política industrial pos 2001 / **75**

El regreso del Estado y los cambios en sus políticas respecto
de los '90 / **76**

La articulación escalar y las instancias estatales regionales con
relación al fomento del desarrollo productivo-industrial pos 2001 / **92**

Capítulo 4. El desarrollo de la estructura productivo-industrial argentina y santafesina / 101

El crecimiento económico e industrial, un rasgo de la Argentina
pos 2002 / **102**

La provincia de Santa Fe en el marco de ese crecimiento / **105**

La estructura productivo-industrial argentina / **109**

La inserción internacional y la balanza comercial
de la industria argentina / **113**

La persistencia del perfil de la industria santafesina
y de su inserción internacional / **118**

El empleo industrial y las empresas en Santa Fe / **123**

PARTE 3. Capacidades estatales para la promoción del desarrollo productivo-industrial en la provincia de Santa Fe, período 2000–2013

Capítulo 5. Capacidades institucionales del Estado santafesino para el desarrollo productivo–industrial / 129

Autonomía estatal / **130**

Capacidad operativa y técnica / **130**

Fuentes conceptuales / **159**

Capacidad y autonomía financiera / **170**

Nodalidad horizontal / **194**

Nodalidad intraministerial / **195**

Nodalidad en el Estado santafesino en torno a lo productivo–industrial / **199**

El debilitamiento de las capacidades institucionales
del Estado santafesino / **204**

Capítulo 6. Capacidades escalares para la promoción del desarrollo productivo–industrial / 208

Implicación regional estatal en la configuración de la estrategia
de desarrollo productivo–industrial nacional / **210**

La escala estatal regional en la formulación de las políticas productivo–
industriales y en la estrategia de desarrollo / **211**

La escala estatal regional en la implementación de las políticas
productivo–industriales nacionales / **221**

Articulación escalar de la estrategia productivo–industrial / **226**

Implicación territorial del Estado nacional / **226**

El Estado nacional y la capacidad institucional provincial / **234**

Las acciones estatales de las distintas escalas
en el territorio santafesino / **235**

¿Capacidades escalares? Los caminos paralelos de Santa Fe
y la Nación / **243**

Conclusiones / 246

Entrevistas realizadas / 254

Referencias bibliográficas / 256

Anexo 1: Políticas industriales nacionales y presupuesto del Estado nacional / **277**

Anexo 2: La economía argentina y la santafesina / **285**

Anexo 3: El Estado de la provincia de Santa Fe y sus políticas industriales / **289**

Introducción

La reedición de las políticas de reducción del Estado para otorgar un lugar más preponderante a los mecanismos de mercado en la regulación de la vida socioeconómica —que se aleja de las experiencias neodesarrollistas (Aranibar y Rodríguez, 2013) o posneoliberales (López, 2015) de la región de los últimos 20 años— estimuló la reemergencia de aquellas posturas que cuestionan al Estado por las distorsiones que provoca su «excesiva» intervención.

En contraposición a ello, desde el inicio del siglo XXI —y por aproximadamente una década y media— asistimos a una revalorización del rol del Estado (Gaitán, 2013; Kohli, 2010; Thwaites Rey, 2008) en el planteamiento de nuevas estrategias de desarrollo en América Latina (Bresser Pereira, 2007; Boschi y Gaitán, 2008; Filgueira, 2009; Iglesias, 2006; ILPES, 2009) que se basan en el reconocimiento de su accionar como condición necesaria y relevante para el desarrollo equitativo de las sociedades.

En la región latinoamericana, y Argentina en particular, luego de las experiencias desarrollistas bajo la estrategia de sustitución de importaciones (ISI) —donde la industria era considerada el sector estratégico—, y de aquellas neoliberales —donde se relativizó la relevancia del sector industrial como motor del desarrollo (Fernández, Tealdo y Villalba, 2005)—, a inicios del año 2000 el protagonismo del Estado reapareció asociado al estímulo de la producción industrial como una función estratégica y central para recomponer el crecimiento económico y garantizar el bienestar de las sociedades (CEPAL, 2012; Coronel, Azevedo y Campos, 2014; Grugel y Riggirozzi, 2012; Ministerio de Industria, 2011; Peres, 2005).

La relevancia de las políticas industriales para concebir el desarrollo volvió a estar presente desde comienzos del siglo XXI no solamente en la periferia (Laravello, 2015) sino que también fue planteada en y para los países centrales (Baldwin, 2011; Rodrik, 2004; Wade, 2011).

Pero esta vuelta «al primer plano» (Skocpol, 1991) del Estado como un actor estratégico para la generación del desarrollo a través del fomento al sector industrial no es una reedición de las versiones anteriores, sino que el mismo se ha transformado organizativa y funcionalmente. En las últimas décadas ha redefinido sus modos de relación y articulación con la sociedad civil, las modalidades y objetivos de intervención y sus formas organizativas.

En Argentina, ello implicó el paso de una matriz estadocéntrica (Caravozzi, 1997), que poseía una configuración estatal centrada en la escala nacional, jerárquica y cupular, donde los principales objetivos de las políticas eran generar el desarrollo a través de la protección y promover el mercado interno, ciertos sectores industriales y la redistribución de la renta con políticas sociales universales a un esquema organizativo resultado de los procesos de ajuste y de reforma estructural implementados en la década del '90, los que se tradujeron en la descentralización y en las reformas orientadas a reducir el tamaño y el alcance de las acciones estatales. En ese marco, los ámbitos estatales regionales asumieron nuevas funciones, responsabilidades, competencias y capacidades decisorias sobre diversas áreas, incluyendo las de desarrollo productivo, las cuales se desarrollaron de manera desarticulada y fragmentada entre sí y en relación con el Estado nacional. Las principales orientaciones de las políticas, en ese período, fueron la generación del crecimiento a través de la apertura de los mercados y de la desregulación del mismo y la compensación de los efectos sociales de dicho proceso con políticas focalizadas en grupos–beneficiarios para atenuar la pobreza.

Luego de la crisis del año 2001, donde se puso de manifiesto el fracaso de esa experiencia neoliberal, en paralelo con la revalorización de las intervenciones estatales, el Estado redefinió su papel para remotorizar los procesos de desarrollo a través de un cambio de orientación en las políticas macroeconómicas y mediante la reemergencia de las políticas industriales, acompañadas con políticas de protección social tendientes a la universalización. Organizativamente, esta estatalidad poseía una configuración escalar que, por un lado, contenía un ámbito regional que desde los '90 asumió cada vez mayores responsabilidades y, por otro, una instancia estatal nacional con mayor presencia e incidencia en los territorios regionales.

En relación con esas transformaciones organizacionales y funcionales estatales, en el sistema capitalista a nivel global se modificaron las modalidades de producción y acumulación del capital, proceso que algunos autores exami-

nan como el paso de un modo de desarrollo fordista hacia otro posfordista (Boyer, 1989; Bustelo, 1994; Harvey, 1991; Jessop, 2008; Peck y Tickell, 1994). Estos cambios redefinieron y rejerarquizaron los espacios territoriales, donde lo local y lo regional adquirieron una nueva relevancia. Para las perspectivas regionalistas ello se sustenta en las dinámicas intraterritoriales que se pueden desarrollar en esos ámbitos, especialmente las interrelaciones entre los actores productivos con los institucionales para potenciar la innovación en el marco de la economía del conocimiento en el escenario posfordista (Boisier, 2004; Porter, 1998). Otros enfoques colocan el acento en los nexos que directamente pueden establecerse desde lo regional en la inserción de las cadenas de valor global (Dicken, 2011; Gereffi, 2001; Yeung, 2015).

En este escenario global, y en el marco del resurgimiento de proyectos neoliberales en Argentina y en la región que —como mínimo— colocaron bajo un manto de sospecha a la intervención estatal, es necesario volver a —o continuar haciéndolo— pensar, reflexionar, estudiar y abordar al Estado con relación al desarrollo en nuestras realidades.

La asunción de una estrategia de desarrollo, centrada en políticas de incentivo al sector productivo industrial, demanda al Estado una configuración organizacional, escalar y funcional que contenga determinadas características para afrontar esa tarea, pero ¿cuáles son? ¿Qué aspectos de las estructuras estatales y qué forma de vinculación escalar viabilizan la generación de una estrategia de desarrollo industrial en el marco de las transformaciones globales del capitalismo? ¿Qué papel y qué dimensiones son relevantes en las instancias estatales regionales para afrontar la construcción del desarrollo sustentado en la promoción de un núcleo industrial?

Para responder tales preguntas, propongo recorrer un camino que se inicia con la construcción y redefinición teórica y analítica de la noción de capacidades estatales, poniendo de manifiesto las condiciones y requisitos necesarios para llevar adelante esas acciones estatales. Esas características no están predefinidas ni determinadas, sino que son el resultado de un examen que incluye la consideración de, por un lado, los factores que demanda esta etapa de reinvolucramiento del Estado en el marco del capitalismo posfordista y, por otro, la actual configuración organizacional y espacial del Estado y la relevancia que asumen las instancias regionales en dicho esquema, en especial en su incidencia en la construcción y configuración de formas organizativas productivas posfordistas y el contexto histórico en el que se desarrollan.

Desde un esquema modélico, construido a partir de un marco teórico analítico, que contempla las transformaciones estatales y del capitalismo, propongo una matriz de abordaje metodológico para el estudio de las capacidades estatales desde la escala estatal provincial (regional) en las áreas productivo industriales.

Tradicionalmente, los estudios sobre capacidades estatales examinan el Estado-nación o bien realizan abordajes sobre lo local (municipal), pocos son los que examinan el nivel regional/meso. Sin embargo, colocar la atención en esta escala se justifica por configurar una de las más importantes transformaciones morfológicas de la estatalidad en la Argentina reciente, que incrementa sus responsabilidades, funciones y competencias, entre las que se encuentra el desarrollo productivo, las cuales requieren de capacidades estatales en dicho nivel escalar. Además de ese argumento, sustentado fácticamente, a nivel teórico la escala regional es realzada y destacada desde los abordajes regionalistas por sus ventajas y recursos para adaptarse a los patrones de organización y generación de valor posfordista aunque no en referencia a su estatalidad. Es decir, la literatura sobre el desarrollo regional no ha incluido la problematización sobre el Estado y su rol en su construcción a ese nivel escalar (MacLeod, 2008).¹

En tanto, aquellos estudios que conciben al desarrollo desde la promoción por parte de las intervenciones estatales de un núcleo de acumulación productivo industrial, dadas sus potencialidades para lograr mayor inclusión y equidad, no lo abordan desde la escala estatal regional sino en el Estado nacional y sus casos de estudio no suelen ser los países latinoamericanos.

Por lo tanto, examinar la estatalidad a nivel regional en cuanto a las acciones de fomento productivo industrial es intentar suplir esas vacancias teóricas y de estudios empíricos y cooperar a comprender el actual papel del Estado en Argentina en su configuración multiescalar, específicamente el rol medular que puede asumir el Estado regional en la construcción de un desarrollo equitativo, sustentado en lo productivo industrial.

Este estudio sobre las capacidades estatales para fomentar el desarrollo productivo industrial se basa en la consideración de dos tipos de componentes: por un lado, los de índole institucional, referidos a diversos aspectos de las estructuras estatales regionales (tales como capacidad operativa y técnica, fuentes conceptuales, autonomía financiera y coherencia intra e interministeriales) y, por otro lado, la articulación escalar, esto es, la modalidad de organización y vinculación entre las escalas estatales regionales y la nacional.

La inclusión de la lógica de articulación escalar, a partir y en consonancia con el desarrollo de la capacidad estatal institucional, es uno de los aspectos centrales de la propuesta analítica y metodológica de este libro. La misma se funda en consideraciones teóricas así como en las experiencias de las diversas transformaciones escalares estatales en la Argentina y en los cambios del capi-

1 Con algunas excepciones como Brandao (2007) y Fernández (2003).

talismo que dieron cuenta de la relevancia de la instancia territorial regional, donde coloco la atención en el papel del Estado regional en la configuración del desarrollo. No obstante ello, los Estados regionales operando por sí mismos, descoordinada e individualmente, presentan importantes limitaciones y vulnerabilidades para llevar adelante una estrategia de desarrollo productivo industrial, además de acrecentar las desigualdades preexistentes entre ellos. Por lo que la vinculación de los Estados regionales con el Estado nacional es un aspecto de la capacidad estatal que expresa la aptitud para configurar una estrategia de desarrollo industrial e implicación estatal sustentada en una base descentralizada —regional— y a la vez cohesionada y articulada en una estrategia nacional. Esto conlleva a una modalidad de articulación escalar sinérgica entre los ámbitos regionales/provinciales con la escala estatal nacional.

Los interrogantes arriba señalados, los posicionamientos de perspectivas y modalidades de abordaje brevemente presentados, las transformaciones estatales y las reelaciones por el desarrollo productivo industrial de los últimos años en Argentina son los aspectos que confluyen en las siguientes preguntas: ¿Qué aspectos de las estructuras estatales es necesario fortalecer y qué modalidad de organización escalar se requiere para llevar adelante intervenciones estatales destinadas a promover el desarrollo a través de incentivar al sector industrial? ¿Se construyeron capacidades estatales para promover procesos de desarrollo industrial? Específicamente, ¿las instancias estatales regionales se configuraron como actores centrales de dichas estrategias? ¿Se fortalecieron las capacidades institucionales y las escalares para promover/fomentar/incentivar procesos de desarrollo productivo—industrial en los Estados regionales?

Estos últimos interrogantes son abordados en un caso de estudio: la provincia de Santa Fe durante los años 2000 y 2013.

La elección de Santa Fe como base empírica se fundamenta en la riqueza que aporta su análisis debido a su economía, su sector industrial y su Estado, puesto que es una provincia relevante en el contexto nacional, que forma parte de la pampa húmeda, la región agrícola—ganadera e industrial más importante del país.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia tiene una participación del 7,6 % en el total nacional y su estructura productiva es dinámica y diversa: el 29 % del PBG corresponde al sector secundario y el 17 % al primario.² El Estado santafesino administra un presupuesto que representa el 7,43 % del total de los gastos realizados por las provincias argentinas.³

2 Los datos corresponden al año 2005, fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía de Nación. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Santa_Fe.pdf

3 El dato corresponde al año 2009. Dicho porcentaje se calculó considerando el total de los gas-

Por su parte, la selección del recorte temporal toma en cuenta la emergencia a partir del inicio de la década del 2000, en el ámbito académico, de la reconsideración del papel del Estado en la construcción del desarrollo y en las agendas públicas, de la necesidad de revertir las consecuencias del modelo neoliberal en la región. En Argentina, el año 2001 fue el momento en que se puso de manifiesto ese quiebre y entonces se inició una fase denominada posconvertibilidad o posconsenso de Washington, con referencia al abandono de las principales políticas, actores y orientaciones que dominaron la década del '90. El período transcurrido entre los años 2000 y 2013 también se funda en la resignificación que asumió el Estado en esa etapa para revertir los procesos de exclusión y fragmentación y para fomentar el desarrollo y el crecimiento experimentado por el sector industrial.

A nivel institucional y organizacional, en el Estado nacional ello se visualizó en la creación, jerarquización y reorganización de las instancias estatales específicas⁴ así como en el incremento de la cantidad de políticas públicas, programas y de recursos presupuestarios destinados a tal fin (Fernández, García Puente y Alfaro, 2012).

Durante ese período, en el Estado santafesino se realizaron modificaciones en las áreas estatales vinculadas con lo productivo. Entre ellas, la reorganización funcional del tradicional Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (MAGIC) en Ministerio de la Producción en el año 2004, y a fines de 2007 se puso en marcha un proceso de redefinición del Estado provincial. Específicamente, en las estructuras estatales orientadas al fomento de lo productivo, se llevó a cabo un cambio de perspectiva de análisis y de gestión —a través de la introducción de la noción de cadenas de valor— y de modalidad organizativa y de trabajo —con la implementación de un organigrama matricial.

El libro está organizado en tres partes, cada una de ellas compuesta por dos capítulos. En la primera parte desarrollo el enfoque teórico—analítico y metodológico. En el Capítulo 1, por un lado, abordo los procesos de mutación del capitalismo, los cambios en los patrones productivos a partir de la emergencia de las formas organizativas posfordista y de la reestructuración espacial en los territorios regionales y cómo ello incidió en las transformaciones de la modalidad de organización escalar y funcional del Estado. Por otro lado, me

tos presupuestarios compuesto por las 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con la información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía nacional: <http://www.mecon.gov.ar/secretarias/politica-economica/>

4 Como la creación del Ministerio de Industria en 2008 y la ubicación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional en el mismo año, entre otros ejemplos.

centro en la consideración del Estado y sus capacidades para explicar los desenvolvimientos de las sociedades, y en el papel del Estado y sus estrategias en los procesos de industrialización tardía. Luego de identificar las contribuciones de tales abordajes, presento el esquema teórico analítico.

En el Capítulo 2 me concentro en la noción de capacidades estatales para estudiar el nivel regional/subnacional en su rol promotor del desarrollo a partir del incentivo al sector industrial en el marco de una estrategia nacional. Después operacionalizo tal concepto en dos componentes (el institucional y el escalar) con sus respectivas variables, dimensiones e indicadores empíricos.

En la segunda parte del trabajo examino las transformaciones estatales morfológicas y funcionales del Estado argentino y los cambios en el sistema productivo industrial. Para ello, en el Capítulo 3 la mirada está centrada en identificar los rasgos más salientes de la organización estructural de la estatalidad y modos de realización y orientación de sus funciones en dos etapas recientes, aquella de la década del '90 y la que se inicia pos 2001. El foco de atención está en las modalidades de implicación a través de las políticas industriales y en las formas de articulación escalar entre el Estado nacional y los regionales. En el Capítulo 4 analizo y caracterizo la estructura productiva industrial en Argentina y a nivel regional en Santa Fe durante esos años.

La tercera parte analizo el desenvolvimiento de las capacidades estatales regionales para el fomento del desarrollo productivo industrial en la provincia de Santa Fe en el período 2000–2013. En el Capítulo 5 realizo el abordaje del componente institucional y en el Capítulo 6 del escalar. Los datos y argumentos que expongo en tales secciones se basan en la información recolectada de documentos oficiales, de los presupuestos y cuentas de inversión, y fundamentalmente de las entrevistas en profundidad que efectué a distintos informantes clave.⁵

En las conclusiones retomo los principales ejes argumentativos que fundamentan la realización del estudio, el enfoque teórico–metodológico propuesto, sistematizo los resultados de la investigación empírica y planteo algunas futuras líneas de indagación.

El libro, además, cuenta con tres Anexos para un mayor detalle de la información referenciada así como datos adicionales.

5 Para el presente trabajo realicé 25 entrevistas en el período transcurrido entre abril de 2014 y febrero de 2015. Los informantes fueron seleccionados en función de sus distintos roles en la gestión de las políticas públicas vinculadas con lo productivo industrial en el Estado santafesino. Para más detalle, ver el apartado *Entrevistados*.

PARTE 1

Estado, capacidades
estatales y desarrollo
industrial

Capítulo 1. Transformaciones estatales y capacidades

En este capítulo, en primer lugar, examino los cambios morfológicos y funcionales del Estado en relación con las transformaciones en el capitalismo contemporáneo. Luego, a partir de la relevancia que adquiere la instancia regional en ese marco, me centro en los cambios de la estatalidad en el nivel subnacional —provincial— y en sus articulaciones con la escala nacional. En segundo lugar, analizo la concepción de las capacidades estatales y el rol del Estado en la generación de los procesos de desarrollo productivo-industrial. En una tercera instancia, articulando los aportes y poniendo en diálogo esos abordajes, desarrollo el marco analítico que empleo para analizar las capacidades del Estado de la provincia de Santa Fe para generación del desarrollo industrial.

Transformaciones estatales: cambios en la morfología y en el desarrollo de las funciones estatales

Los cambios en el desarrollo histórico del capitalismo, en su modo de producir y acumular riqueza, conllevan transformaciones en las modalidades de regulación social y política que garantizan su reproducción dada la dinámica contradictoria y conflictiva de dicho sistema económico. Específicamente, la crisis del modo de desarrollo fordista de los años 70 y su tránsito hacia el

llamado posfordismo implican modificaciones en el régimen de acumulación y en su modo de regulación.

Esa tríada de categorías y argumentación proviene de la Escuela de la Regulación,¹ que analiza el desarrollo del capitalismo a partir del desenvolvimiento de etapas denominadas «modos de desarrollo». Cada una de ellas está compuesta por un patrón de acumulación y un modo social de regulación que configuran trayectorias de desarrollo institucionales específicas, con crecimiento económico, donde las crisis son contenidas, mediadas o postergadas (Peck y Tickell, 1994). Ese enfoque de la economía política remarca el carácter contradictorio y la naturaleza social de la economía capitalista (Jessop, 2008) y, en relación con ello, el rol del modo de regulación en cuanto a conducir el régimen de acumulación y a garantizar la reproducción de las relaciones sociales (Boyer, 1989) en cada modo de desarrollo.

En esta perspectiva teórica, el Estado está incluido en el modo de regulación, es decir, es parte del conjunto de instituciones, reglas, procesos sociales interiorizados, que aseguran la coherencia, unidad, la consistencia de los comportamientos individuales respecto del esquema de producción (Harvey, 1991). Por su parte, los regímenes de acumulación compatibilizan la relación producción–distribución–consumo bajo una modalidad macroeconómica coherente.²

La transición de un modo de desarrollo a otro se inicia con procesos de crisis en el régimen de acumulación, en las relaciones de producción, dados por el agotamiento de las formas de valorización del capital y la consecuente necesidad de crear otras nuevas que las superen. De acuerdo con el enfoque regulacionista, la acumulación capitalista no se autorregula, tampoco se expande solamente por las fuerzas del mercado, ni este tiende al equilibrio. Por el contrario, aquella es conceptualizada como contradictoria e inestable, por lo que requiere de un marco institucional. En consonancia con ello, los cambios en el régimen de acumulación conllevan y demandan redefiniciones del modo de regulación donde se incluye la modalidad de organización, intervención e implicación estatal.

Esta vertiente aborda al Estado —como parte del modo de regulación— en el contexto de consolidación del modo de desarrollo fordista y en la trans-

1 Me refiero, especialmente a la Escuela de Regulación Francesa, cuyos principales exponentes son: Michael Aglietta, Robert Boyer y Hernie Lipiez. Para su tratamiento ver Bustelo (1994) y Fernández (2001).

2 El régimen de acumulación comprende las normas de producción, distribución y de uso, que permiten durante un período de tiempo largo la adecuación de las formas de producción y los cambios en el consumo. A su vez, supone un modelo de organización del trabajo y de uso de técnicas (Bustelo, 1994:156).

formación de los elementos que lo componen, pero no se realiza un análisis particularizado del mismo (Fernández, 2001). Sin embargo, la estructura conceptual de la Escuela de la Regulación fue retomada y utilizada por otros autores que sí profundizan el tratamiento del Estado y analizan sus reestructuraciones morfológicas y funcionales teniendo como punto de referencia el surgimiento de los nuevos patrones y requerimientos del régimen de acumulación y la consecuente emergencia de un modo de regulación posfordista.

Entre los principales rasgos del régimen de acumulación posfordista se encuentra una nueva modalidad de producción que, en respuesta a la crisis de la organización en masa, en serie, con patrones rígidos, adopta una organización de producción flexible, en red y centrada en altos valores. Es decir, desarrolla productos especializados, variados y con altos valores agregados, para responder a una demanda cada vez más diversificada, cambiante, inestable y de base internacional (Piore y Sabel, 1990).

Ese patrón de producción y especialización flexible realiza una diversidad de productos en una misma aglomeración territorial (economías de alcance) y en red mediante el funcionamiento de activos complementarios y compatibles entre distintas organizaciones (Jessop, 2008). A su vez, conlleva a una modalidad de organización del proceso laboral, de la fuerza de trabajo y del mercado de trabajo, centrada ahora en principios flexibles.

Supone, también, la transición a un nuevo patrón tecnológico en el mundo productivo dado por la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (Pérez, 1996; 2010), que contribuyen y facilitan el establecimiento de redes, y a la internacionalización de la producción y el consumo. Esto último se evidencia en la emergencia de los procesos de globalización, es decir, en la presencia de una multiplicidad de redes de flujos —de información, dinero, conocimiento, productos, etc.— que operan a escala global en tiempo real (Castell, 1999) y que afectan a los procesos de producción y consumo y la internacionalización de los mercados. Asimismo, en la emergencia de cadenas de valor/productivas conformadas a nivel global, que integran funcionalmente actividades que se encuentran geográficamente dispersas, compuestas por diferentes etapas o funciones, bajo las cuales se genera valor (Gereffi, 2001).

El régimen de acumulación posfordista implica, además, un cambio en la organización territorial del sistema económico. La primacía del ámbito nacional se desplaza dada la importancia que adquieren los espacios regionales, locales y globales, y los vínculos que se establecen entre ellos.

El espacio regional/local se constituye en la base territorial del capital mediante su capacidad de reorganizar los procesos de producción material con patrones dinámicos, flexibles y en red que responden a la inestabilidad de la demanda y las exigencias de la globalización. Esos «nodos de acumulación

del capital» (Brenner, 2003) impulsan la competitividad de sus territorios a través del desarrollo de posibilidades de asociación y reducción de costos de transacción (Fernández, 2001; Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, 2006) y con la exploración de formas colectivas de aprendizaje e innovación acordes a los nuevos patrones de generación de valor y de producción flexible.

Esa redefinición de las escalas geográficas se caracteriza por el concepto de «glocalización» (Swyngedouw, 1997), que da cuenta de los vínculos que se establecen entre lo global —donde operan las redes y la economía en tiempo real— y lo regional/local, con «los sitios sustantivos de las actividades económicas reales» (Jessop, 2004:28). En tal noción se remarca la incidencia de lo global en lo local y la resignificación de este último en la configuración de los procesos globales.

El análisis de los nuevos patrones del régimen de acumulación —la modalidad de circulación, producción, valoración del capital y su base territorial— implica una reestructuración de las relaciones económicas sociales y políticas y de sus pautas regulatorias. En consonancia, la reformulación del modo de regulación y, particularmente, del Estado en sus aspectos organizacionales y funcionales, se guía por la emergencia del modo de producción flexible (Harvey, 1991) descentralizado y por la modificación de las escalas territoriales.

Entre las características del proceso de reestructuración global del capitalismo, se destaca el cambio de la base nacional de la economía y la centralidad del Estado-nación que identificaba al modo de desarrollo fordista. La noción de «relativización de la escala» alude a la modificación de la coherencia estructural entre la economía nacional y el Estado nacional que caracterizó al fordismo frente a la proliferación de nuevas escalas en los ámbitos locales y globales y a la ausencia del predominio de alguna de ellas (Jessop, 2004; 2008), lo que involucra una reestructuración espacial y funcional del Estado.

Siguiendo el análisis de Bob Jessop (2006; 2008), la primacía de la escala nacional del Estado bajo el fordismo se caracterizaba por: a) políticas públicas planificadas y organizadas sobre la base —y alrededor— de la escala nacional, mientras que las políticas regionales y las internacionales poseían roles de apoyo; b) a nivel de organización morfológica, el Estado nacional era el ámbito primario y las instancias subnacionales eran cintas transportadoras encargadas de la ejecución de las políticas definidas en la esfera nacional, en tanto que las instituciones supranacionales —agencias internacionales e intergubernamentales— estaban diseñadas para promover la cooperación entre Estados nacionales; y c) una economía nacional relativamente cerrada, que era el objeto prioritario de intervención del Estado puesto que las economías subnacionales eran consideradas subunidades de ella.

Ahora bien, esa centralidad del Estado–nación, su organización e implicación funcional se ven desafiadas *desde abajo* por la rejerarquización de las instancias estatales subnacionales, a partir de las funciones que desarrollan —dada la relevancia de sus territorios— para promover la competitividad de sus espacios regiones y por las responsabilidades y roles que asumen desde la implementación de procesos de descentralización; *desde arriba*, por el nuevo rol y la relevancia —en términos de incidencia y condicionamientos— de los actores y las agencias supranacionales en la definición de políticas y en la regulación y reestructuración de los espacios territoriales internos; y *desde el exterior* por la presencia de las redes económicas y políticas translocales y transnacionales (Brenner, 2003; Fernández y Cardozo, 2012; Jessop, 2008; Peck, 2010). De esta manera, algunas funciones específicas se reubican en diferentes niveles de la organización estatal, otras se comparten o son desplazadas a actores no estatales, y los objetivos que antes eran internos se expanden para incluir un rango efectivo de factores y procesos transnacionales o extraterritoriales (Jessop, 2006).

A nivel organizacional, la transformación del Estado–nación es graficada como un re–escalamiento morfológico (Brenner, 2003), donde este asume pautas organizativas descentralizadas y flexibles. También se alude a un proceso de «ahuecamiento —*hollowing out*—» (Jessop, 1994; 2006; 2008) del Estado–nación debido al cambio en el modo de ejercer sus funciones, ahora compartidas y/o delegadas a otros actores estatales y no estatales, nacionales, regionales o internacionales. Es decir, se redefinen las funciones de las distintas escalas y se modifican las relaciones entre ellas, aunque no desaparece ninguna. Para dar cuenta de los cambios, Jessop (1994; 2008) caracteriza y denomina a la emergente configuración del Estado nacional como *schumpeterian workare posnational regimen*.³

Para dar un marco institucional, de regulación estatal y sostenimiento al capital, las funciones estatales de acumulación⁴ se ejercen a través de políticas que se orientan a:

3 Tal noción refiere al «régimen schumpeteriano del trabajo posnacional y competitivo» (Jessop, 2008:309) en contraposición al «Estado nacional de bienestar keynesiano» característico del modo de desarrollo fordista (2008:72).

4 Para analizar los cambios en las políticas, empleo la distinción analítica que proponen tanto O'Connor (1981) como Offe (1990) con relación a las funciones que realiza el Estado capitalista. De acuerdo con O'Connor, el Estado realiza dos funciones básicas, irreconciliables pero indelegables, como consecuencia de contradicción central del sistema capitalista: la convivencia de la apropiación privada del excedente social con la sociabilización de los costos. La función de acumulación se orienta a garantizar la acumulación privada del capital, y la de legitimación, a garantizar la armonía y el orden social y político. Distinción que es retomada por Offe (1990) para analizar las funciones y contradicciones del Estado en el capitalismo tardío.

garantizar el crecimiento económico dentro de sus fronteras y de asegurar ciertas ventajas competitivas para los capitales establecidos dentro de las mismas, aunque operen en el extranjero, promoviendo las condiciones económicas y extraeconómicas actualmente consideradas esenciales para triunfar en competencia con actores y espacios económicos localizados en otros Estados. (Jessop, 2008:118)

Esto es, a movilizar las fuerzas productivas con relación a la reterritorialización del capital, a promover la competitividad a través de incentivar, crear, mantener y realzar fuerzas productivas específicas y regular las contradicciones sociopolíticas de la dinámica del capital (Brenner, 2003). Ello implica políticas públicas descentralizadas y estratégicas, que se desarrollan en economías abiertas e intervienen desde la oferta —pero abandonando las acciones productivas estatales directas—, dirigidas a facilitar y promover la competencia, flexibilidad, innovación y los aprendizajes colectivos.

Respecto de las funciones orientadas a garantizar la reproducción social, la tendencia es la reorientación de las políticas sociales desde una visión redistributiva basada en el bienestar y en la extensión de los derechos sociales, propias del modo de desarrollo fordista, hacia un enfoque más productivista —subordinando a la política económica— y dirigido al ahorro de los costes de la economía abierta, a satisfacer las necesidades de capacitación y flexibilización de los mercados y de la competencia internacional (Jessop, 2008:188 y 316). Los objetivos de intervención se orientan a maximizar la participación de la fuerza de trabajo asalariada, a naturalizar el empleo contingente conforme a criterios de empleabilidad junto con el desarrollo de una asistencia social residual (Peck, 2010:95–97).

Además del cambio de orientación de las funciones estatales, se modifica la escala de las estructuras del Estado donde estas se desarrollan. Es decir, las condiciones de regulación e implicación estatal de las funciones de acumulación y legitimación desbordan los límites nacionales y se incluyen otras escalas estatales y nuevas formas de coordinación con actores no estatales.

Ahora bien, la pérdida de centralidad de la escala nacional del Estado no implica su desaparición o retirada general ni la redistribución de sus funciones en términos de «suma cero» en otras escalas y actores. Las posturas analizadas dan cuenta de una reestructuración, de una reorganización espacial y cualitativa, que involucra cambios en la forma estructural y en la orientación de sus niveles —morfológica— y modificaciones en la modalidad de intervención e implicación —funcionales—. Se trata de una redefinición de las relaciones Estado, mercado y sociedad civil (Peck, 2010) y un reacomodamiento de la forma de organización del poder y de las relaciones entre los actores.

Sin embargo, algunos enfoques sobre la globalización y regionalización analizan tal proceso como un debilitamiento o reducción de la escala nacional. Desde una lectura bipolar o dualista —en la cual solo poseen relevancia dos instancias, la local y la global— se remarca la contracción, pérdida de poder, capacidad y autonomía de los Estados nacionales frente a lo global.

La concepción de las escalas como «suma cero» —donde el aumento de la relevancia de una de ellas conlleva la pérdida de otra— coopera a desactivar la capacidad de intervención del Estado y de su escala nacional en particular. La narrativa de declive del Estado alienta una modalidad de transformación del mismo: la reestructuración, sus capacidades —no su achicamiento o desaparición— para lograr ventajas competitivas específicas en determinados territorios a través del desmantelamiento de las restricciones regulatorias y la creación de nuevas formas de regulación que privilegian los intereses y prioridades del capital global (Brenner, 2003; Brenner y Theodore, 2002).

La redefinición del Estado no supone su reducción ni una disminución de la intervención, tampoco una pérdida de relevancia. El Estado enfrenta nuevos desafíos que ponen en cuestión su forma de ejercer el poder, sus funciones, capacidades, legitimidad y mapeo institucional (MacLeod, 2008). Se trata de una reformulación de su centralidad, intervención y reestructuración a través de sus escalas y dinámicas.

El Estado nacional reescalado, reestructurado, reorganizado y reterritorializado, de acuerdo con Jessop (2006; 2008), continúa cumpliendo una función genérica⁵ crucial: el mantenimiento de la cohesión social. Esa función, vinculada a la población territorialmente delimitada, se mantiene como competencia en ámbito estatal nacional, a pesar de que los procesos de acumulación ocurren a escala planetaria y se vinculan directamente con el ámbito regional, porque las condiciones de legitimación aún se conservan en escala nacional, produciendo un «dislocamiento estructural» (Fernández, 2002). Ello implica que es el principal lugar de lucha entre las diversas fuerzas, redes, capitales y actores individuales y colectivos de las distintas escalas en competencia y el espacio institucional para las luchas políticas.

5 El autor retoma la distinción de Poulantzas (1984) entre funciones particulares y genéricas del Estado. Las primeras se refieren a «las funciones técnico económicas con respecto a las fuerzas y relaciones de la producción, las funciones políticas (...) preocupadas por el automantenimiento del núcleo militar del Estado, la policía y las actividades administrativas; y las funciones ideológicas (por ejemplo, educación, rituales patrióticos y nacionales, comunicación en masa)» (Jessop, 2006:29; 2008:256). La función genérica se define como el aseguramiento de la cohesión social de una sociedad dividida en clases.

Resolver los conflictos sociales, afrontar las repercusiones internas de la reestructuración global, la definición de las pautas de redistribución, la generación y la garantía de la integración y la cohesión, son roles y áreas de competencia que conserva el Estado—nación, puesto que «dispone de una base fiscal potencial para realizar modificaciones significativas en esos ámbitos» (Jessop, 2008:261) y sigue siendo «un factor político clave como instancia máxima de la responsabilidad política democrática formal» (262).

Pero esa función —al igual que las específicas del modo de desarrollo posfordista— es redefinida constantemente en la rearticulación multiscalar, en el reposicionamiento del Estado, de sus políticas, en la reestructuración y reorientación de cada escala y con relación a los diversos niveles de organización económica y espacial de la estatalidad. Por lo que, «su papel en la gestión de los vínculos políticos entre las diferentes escalas territoriales, y su legitimidad depende precisamente de su capacidad de hacerlo conforme a lo que es percibido como su propio interés por parte de su base social» (261). Rol que se centra en la función crucial y activa de coordinación y conducción escalar de los niveles regionales, locales e internacionales, pero no ya de un modo centralizado, vertical e imperativo, sino a través de una modalidad descentralizada en diversas escalas y mediante la gestión de la interdependencia de las escalas estatales.

Lo regional y la instancia subnacional del Estado en el marco de la reestructuración multiscalar

La relevancia de la escala subnacional/regional en el marco de los procesos de redefinición del capitalismo, de reestructuración del régimen de acumulación, caracterizado por la producción flexible y en red, se relaciona con el posicionamiento estratégico que asumen los territorios regionales en una economía nacional abierta y en la global. Las potencialidades de las aglomeraciones territoriales regionales se vinculan con las posibilidades de desarrollar ventajas estáticas —derivadas de los procesos de desintegración vertical y de nuevas asociaciones entre empresas que permiten reducir los costos de transacción y los riesgos individuales mediante la obtención de economías de escala o de aglomeración— y ventajas dinámicas —relacionadas con la generación de conocimiento colectivo y altos niveles de innovación a través de la cooperación e interdependencia entre diversos actores—, en sintonía con los nuevos patrones posfordistas de acumulación flexible (Fernández, 2001; Fernández *et al.*, 2006). Las regiones representan el espacio territorial donde el capital industrial se valora *in situ*, el ámbito de desarrollo de este frente a la emergencia de la

hipermovilidad del capital financiero, que se desplaza en el espacio abstracto de flujos y redes (Jessop, 2008).⁶

En las producciones teóricas y académicas sustentadas en el análisis de diversas experiencias de los países centrales, la nueva relevancia de las regiones en el desarrollo del sector industrial fue abordada por las teorías de desarrollo regional.⁷ Ello se observa en la emergencia de conceptos tales como: distrito industrial, sistema regional de innovación, regiones de aprendizaje y clúster.⁸ Estas nociones aluden a las nuevas formas de organización y producción del capital (industrial, principalmente) en los territorios; poseen una concepción del desempeño y organización de las regiones que contempla las dimensiones económico-productivas y comerciales pero también incluyen otras como la capacidad de articulación y cooperación entre diversos actores —empresas, gremios, gobiernos/Estados, ONG (Organizaciones No Gubernamentales), instituciones científicas, entre otros— y la generación de acciones colectivas sinérgicas (Fernández, Amin y Vigil, 2008:29–30). De este modo, el desarrollo pensado/concebido desde las regiones se centra en ese elemento colectivo como una fuente explicativa de la generación de los atributos —dinamismo, eficacia, flexibilidad e innovación— que aseguran el éxito de esos espacios en el marco de la producción flexible, centrada en el conocimiento y bajo los procesos de globalización.

La acción colectiva en los territorios regionales se aleja de la postura de las regiones como meras receptoras de una planificación jerárquica y centralizada de la escala nacional y las supone como sujetos activos, autoforjadoras y gestoras de su dinamismo, reproducción e inserción en el escenario global (Fernández *et al.*, 2008).

Sin embargo, algunas perspectivas regionalistas poseen limitantes. Entre ellas se encuentra la concepción de las regiones como unidades aisladas, capaces de autorreproducirse armónica y dinámicamente y de establecer vínculos virtuosos y cualificados con las redes globales. Se supone que la capacidad de autoorganización de los actores para el establecimiento de vínculos sinérgicos

6 En este sentido cabe recordar la necesidad de raíces territoriales, también, del capital financiero, que Sassen (2010) señala al abordar las ciudades globales y cómo el mercado global de capitales y su naturaleza en gran medida electrónica requiere de múltiples inserciones en los territorios nacionales.

7 «La nueva ortodoxia regionalista, afirma que la escala regional representa un punto crucial para la creación del conocimiento, del aprendizaje y de la innovación. Esto se considera esencial para establecer la competitividad en una era de la globalización (...) las regiones se presentan como recipientes del desarrollo económico y el foco principal de la política económica» (Jones, 2008:185).

8 Para una profundización de su tratamiento y evolución ver Fernández, Amin y Vigil (2008).

y redes cooperativas es una cualidad universal y generalizada, sin considerar las singularidades de cada una de las regiones y las específicas estructuras de poder que operan en cada una de ellas. Por otro lado, tal supuesto se contrapone con la dinámica territorial que imprime el capital global: concentrador, selectivo y excluyente (Fernández, 2003; 2010).

En el establecimiento de esos nexos entre lo regional y lo global se presentan tensiones, inestabilidades, asimetrías, desequilibrios y desarrollos geográficos desiguales, que no suelen estar incluidos en esas perspectivas. Las estrategias locales se inclinan a generar las condiciones para atraer el capital global móvil al favorecer su libertad de acción, asegurar variables y adaptables ambientes productivos. Pero también se someten a las exigencias globales y se establecen relaciones competitivas entre las regiones por las fracciones de capital, lo que acentúa procesos fragmentarios de reproducción socioespacial e intralocales (Peck y Tickell, 1994).

Otra limitante de las corrientes regionalistas es su no atención a la compleja relación entre la resurgencia regional y el rol cambiante del Estado (MacLeod, 2008). El proceso de reescalomiento del Estado y las transformaciones del capitalismo también coadyuvan a modificaciones de la instancia estatal regional, que asume un nuevo y diverso protagonismo, funciones y responsabilidades —algunas de ellas se cristalizaron a través de los procesos de descentralización— que implican desafíos, el desarrollo de capacidades, demandas y articulaciones con el resto de las escalas estatales. Sin embargo, los enfoques regionalistas no abordaron al Estado, menos aún en su instancia regional, como un agente central en la promoción y activación de los procesos de desarrollo.

Por su parte, las perspectivas teóricas presentes en América Latina que examinan los cambios del Estado a partir de la descentralización relacionan ese proceso con la identificación de las regiones como instrumentos centrales del desarrollo. La transferencia de funciones y de responsabilidades es considerada como un medio para generar territorios competitivos y se remarcan el rol y el fortalecimiento de las capacidades de las instancias estatales subnacionales para promover espacios de concertación público–privada para lograr el desarrollo —caracterizado como local, territorial y endógeno— (Boisier, 2004; Finot, 2001, 2003; Lira, 2003; Madoery, 2001). Ese nuevo rol exige que los Estados regionales se orienten a fomentar la articulación con los actores de la sociedad civil y asuman un papel estratégico en la construcción de nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (Montecinos, 2005).

Los autores que examinan cómo las nuevas modalidades de producción flexible han afectado tanto la organización espacial como funcional del Estado, describen la emergencia de un nuevo modo de regulación estatal, de implicación y de políticas públicas a nivel regional. Es decir, continuando

con las funciones de *acumulación*, el ámbito estatal regional pasa de ser una mera extensión de las políticas nacionales definidas de modo jerárquico y en dirección de abajo hacia arriba (*top down*) y de orientar la política regional hacia la promoción del pleno empleo mediante incentivos y subsidios a la producción industrial, a que, a partir de la competencia inter-espacial global entre las regiones el Estado regional asuma un nuevo rol en la promoción de la acumulación de capital a escala subnacional (Brenner, 2003). Esa función se traduce en la generación de competitividad de sus economías regionales en la emergente economía mundial y en el marco del aumento de la competencia entre los diversos espacios regionales. O sea, las intervenciones estatales regionales se orientan a fomentar e incrementar la transferencia de tecnología e innovación, entre otras estrategias, acorde a las características del régimen de acumulación flexible (Jessop, 2008).

Vinculadas con las políticas destinadas a garantizar la reproducción social, el foco de atención se encuentra en el flexibilizado mercado laboral, la educación y capacitación, conforme a las nuevas necesidades de la sociedad basada en la globalización. Por otro lado, otras tantas funciones son asumidas de manera residual a nivel regional. Es decir, entre las diversas modalidades que puede adquirir la transformación del Estado a nivel escalar, la narrativa y orientación neoliberal del reescalamiento (Brenner, 2003; Peck, 2010) reducen la escala nacional de la estatalidad a la implementación de políticas de descentralización, privatización y desregulación, lo que conduce a los Estados subnacionales/regionales a ocuparse de las funciones que fueron abandonadas por la escala nacional. Y dichas funciones asumen la responsabilidad de intentar resolver las consecuencias y las contradicciones del modo de acumulación, produciéndose así un desplazamiento espacial de la crisis: los problemas de pobreza y desempleo (que son macro) quedan confinados a resoluciones locales (Peck, 2010).

En el mismo sentido, la resignificación de la estatalidad regional se enmarca en un proceso de transformación del Estado en todas sus escalas, lo que no implica que sea la única, dados sus límites para afrontar problemáticas y dinámicas económicas y sociales que impactan en su territorio pero que no provienen solamente de él.

No siempre los procesos de descentralización lograron generar mayores desarrollos en los espacios regionales. Los resultados diferenciales, en términos de atenuar las disparidades regionales, se vinculan con las capacidades de las instancias subnacionales para capitalizar las oportunidades de la descentralización y hacer frente a los costos políticos, fiscales y administrativos que traen consigo (Rodríguez-Pose y Gill, 2007). Con la evidencia también de esos problemas y la heterogeneidad de las regiones y sus Estados, se apela a una coordinación y articulación institucional entre los distintos niveles y sectores

estatales y se señala —aunque muy tímidamente— la presencia de definiciones y estrategias que inciden en lo regional, que no dependen solamente de ese ámbito (Cuervo y Williner, 2009; ILPES, 2009).

Desde otro punto de vista, pero igualmente marcando los límites —y las consecuencias— de la regulación, intervención y de las políticas públicas planteadas exclusivamente desde la instancia local/regional, Peck y Tickell (1994) plantean que estas por sí solas poseen poco poder político-económico para conducir esos procesos en un contexto de acumulación global y desregulada.⁹ Asimismo, con el acento puesto en la resolución de conflictos sociales y en las políticas redistributivas, Jessop (2008) señala que las instancias estatales subnacionales sin una articulación con el Estado-nación no pueden por sí mismas generar transformaciones sustantivas en esas materias. Contextualizando esas advertencias en escenarios periféricos como el de América Latina —donde domina el poder concentrado y transnacional del capital (De Mattos, 1989)— solo un selecto grupo de instancias subnacionales compatibles con ese dominio adquieren protagonismo, por lo que, con esa actuación individual y descoordinada desde lo regional, se profundizan los procesos de desigualación. Asimismo, las instancias regionales de la periferia, en un contexto de debilidad de las instancias nacionales, resultan más vulnerables de ser objeto de captura de dispositivos y políticas neoliberales difundidas por las agencias internacionales (Fernández y Cardozo, 2012).

Entonces, el proceso de transformación escalar organizacional, espacial y funcional del Estado conlleva a una nueva y dinámica modalidad de articulación y ensamblaje entre los niveles meso (regional), micro (local) y nacional de la estatalidad.

Para recapitular, la atención en la instancia estatal intermedia o meso (regional, subnacional, provincial) emerge como relevante por su basamento operacional en ese ámbito territorial que adquirió una nueva importancia en el marco de los procesos de globalización y producción flexible. A nivel productivo industrial, es el espacio donde se produce valor en consonancia con los actuales procesos de acumulación, es decir, es el lugar donde se posibilita la creación de las condiciones para la promoción de la competitividad e innovación mediante el fomento de la articulación, la conformación de redes y la acción colectiva entre los diferentes actores de diversas iniciativas, en función de las particularidades y necesidades de su base social, económica y política.

9 Los ámbitos locales poseen responsabilidad sin poder y las instancias supranacionales poseen poder pero sin responsabilidad por las consecuencias sociales y económicas (Peck y Tickell, 1994). Estas últimas, además, «carecen de toda responsabilidad democrática real» (Jessop, 2008:261).

Además, como parte del proceso de reestructuración multiescalar del Estado, la implementación de procesos de descentralización aumentó las funciones, responsabilidades y las demandas en esa instancia de la estatalidad, que debe afrontar ese novedoso desafío. A partir de esa redefinición con la escala nacional, las instancias subnacionales comenzaron a asumir la definición de sus estrategias de desarrollo productivo y a fomentar sus procesos de producción e inserción global.

El nivel subnacional regional, que en Argentina identifico en la jurisdicción provincial,¹⁰ posee una base fiscal y social cuantitativamente de relevancia media, que le permite tomar de manera endógena determinadas estrategias y llevar adelante políticas públicas, no obstante las cuales demandan la articulación con la escala nacional (debido a los motivos ya indicados y otros que se señalan más adelante) por la interdependencia para la disponibilidad de recursos financieros.

La escala estatal subnacional/regional, el nivel meso de la estatalidad reestructurada, tiene también la potencialidad de convertirse en un nexo estratégico en el establecimiento de los diversos vínculos entre las distintas escalas estatales y con los actores que operan en el territorio, no solo como mediador o mero transmisor sino como reorientador o codireccionalizador de esas articulaciones.

La articulación del Estado regional con la escala estatal nacional (macro) es la que posibilita la coordinación, sintonía y coherencia de la estrategia regional con la estrategia y regulación nacional, y el establecimiento de pautas de direccionamiento de las dinámicas y los procesos globales. Las definiciones en torno a la política macroeconómica —monetaria, cambiaria, fiscal, comercial—, las condiciones marco de acumulación y las funciones de redistribución general se mantienen en la esfera nacional que, a partir de su rol de articulación y orientación, puede armonizar y codireccionar los diversos desarrollos de cada una de las regiones y, de este modo, evitar las disparidades y la fragmentación.

Asimismo, la estatalidad regional, en estrecho vínculo con las dinámicas y lógicas territoriales propias y exógenas, asume un relevante papel en el fomento de las redes de cooperación local, el desarrollo de las condiciones de innovación y competitividad y en la articulación entre las diferentes escalas y dinámicas, constituyéndose en el soporte territorial regional de un desarrollo de base descentralizada con un vector articulador a escala nacional.

10 Cuando menciono el nivel meso/regional/subnacional aludo a la escala estatal provincial, de acuerdo con la denominación en Argentina, que representa una escala mayor y diferente —con relación a su intervención e implicación— a la instancia micro/local/municipal.

Del mismo modo, la escala regional en la configuración de una estrategia de desarrollo macronacional que opera de forma multiscalar aporta el sustento territorial/regional descentralizado, tanto en la definición de la misma como en su implementación, papel que se articula con el rol de la escala estatal nacional de tornar coherentes las diversas iniciativas regionales, en torno a un vector y con su función de redistribución y compensación de desequilibrios.

El Estado y sus capacidades

Luego de analizar el proceso de reestructuración escalar y redefinición morfológica y funcional del Estado y la nueva relevancia de la instancia regional en cuanto a las transformaciones en el capitalismo global y para examinar cuáles son los requisitos de una implicación estatal cualificada y estratégica que defina, direcciona e implemente una estrategia de desarrollo productivo-industrial, a continuación abordo el rol del Estado para dirigir procesos e incidir en las dinámicas económicas, sociales y políticas, y en el desarrollo de las capacidades estatales.

Compartiendo el enfoque del apartado anterior, la postura sobre la transformación y no la desaparición del Estado-nación bajo los procesos de globalización y de apertura, los autores neoinstitutionalistas sostienen que los cambios en la economía mundial inciden en las posibilidades de los Estados nacionales de direccionar la economía, promocionar el desarrollo económico, generar protección y cohesión social, pero que ello no implica necesariamente su desvanecimiento ni eclipse (Evans, 2007; Mann, 2007; Weiss, 2003). El impacto de ese proceso —que posee nuevos constreñimientos, pero también oportunidades— en cada estatalidad depende las características del entorno nacional, por lo que el Estado no pierde relevancia ni centralidad. Incluso, según esa corriente, en ese contexto la acción estatal efectiva incrementa los beneficios potenciales y disminuye los costos de la incompetencia (Evans, 2007).

Según Saskia Sassen (2010),¹¹ las capacidades transformadoras de la dinámica de la globalización se materializan —y suponen una imbricación— en los espacios nacionales, de este modo se modifica la estructura interna del Estado y se asiste a una nueva lógica organizadora, donde el Estado asume un importante rol en dicha concreción y adquiere una nueva modalidad de ensamblaje pero que —en consonancia con lo señalado— no pierde relevancia ni significatividad.

11 La autora, a pesar de que no proviene del neoinstitutionalismo, comparte sus posturas para analizar las transformaciones del Estado bajo los contextos de globalización.

De acuerdo con ello, las respuestas a los procesos de globalización y a la crisis del modo de desarrollo fordista no se configuran a partir de un conjunto de regiones que convergen hacia la acumulación flexible, sino que se realizan desde distintas respuestas provenientes de los espacios nacionales,¹² donde las específicas capacidades de los Estados y sus posicionamientos en el sistema global marcan las diferentes respuestas (Fernández, 2003), las características que asume el proceso y las posibilidades de direccionamiento.

El marco institucional nacional y, como parte de él, el Estado —actor clave y central de su configuración— adquiere relevancia explicativa para dar cuenta de las divergencias en esas respuestas y diversas variedades de organización del sistema económico capitalista en el ámbito nacional y su relación con el global (Hall y Sosckie, 2001).

En ese contexto, cualidades y capacidades del Estado nacional constituyen aspectos centrales para analizar los diversos modos de adecuación de cada realidad estatal y las redefiniciones de sus intervenciones bajo los procesos de globalización.

La mirada hacia el Estado desde las perspectivas que «traen al Estado al primer plano» (Skocpol, 1991) se basa en que lo colocan como un actor relevante para incidir en los comportamientos sociales y generar estrategias de desarrollo. Esta corriente, en los años 80, renovó el interés por el Estado, en tanto un actor dotado de estructuras institucionales, capaz de configurar la sociedad, la política, el cambio social (Skocpol, 1991), de generar transformaciones estructurales y promover el desarrollo de las sociedades (Evans, 1995; 1996; Mann, 1991; 2007).

Este enfoque parte de conceptualizar al Estado como un actor que cuenta con recursos y poder propio, está dotado de cierta autonomía frente a las fuerzas y de los actores sociales, siendo que, de esa cualidad depende del desarrollo de sus capacidades. Es decir, alejándose tanto de las perspectivas neomarxistas como de las pluralistas, el Estado no es el resultado de las luchas entre los actores o clases sociales como tampoco es el reflejo de los intereses, las demandas de una clase o grupo social. No es un mero gestor territorial de una serie de recursos políticos, económicos e ideológicos (Mann, 2007), sino que posee una *autonomía* que lo posibilita a actuar sobre la sociedad —y sus actores y clases— incidiendo en su configuración y desarrollo.

Reconociendo sus raíces weberianas, Theda Skocpol (1991) y Michel Mann (1991) conceptualizan al Estado como un conjunto de organizaciones, estructuras y personas, centralizadas e integradas territorialmente, con capacidad

12 También los análisis como los de Sassen (2010) y Weiss (2003), entre otros, sostienen que los procesos de globalización son resultado de decisiones políticas de los Estados nacionales.

de extraer recursos —mediante impuestos— de la sociedad y que posee el monopolio de la dominación coactiva autoritaria.

La concepción del Estado como un actor, diverso al resto, parte de considerar la autonomía de éste para afrontar los condicionamientos y presiones externas a él. Mann (1991) analiza el origen de la autonomía estatal del Estado a partir de señalar la necesidad del Estado para la sociedad —dados los roles que cumple que garantizan la existencia de la sociedad y su desarrollo—, la multiplicidad de funciones que realiza y el poder centralizado que posee sobre un territorio específico. Esas características son las que lo diferencian del resto de los actores sociales y económicos, lo configuran como una «organización socioespacial diversa» y lo dotan de autonomía.

Dado ese diferencial organizativo, de recursos y de poder —en relación al resto de los actores—, el Estado puede formular y perseguir objetivos e incidir, mediante sus estructuras y políticas públicas en las capacidades, ideas y demandas de los diversos actores de la sociedad (Skocpol, 1991; Weir y Skocpol, 1993). Skocpol (1991: 38) remarca el rol de los aspectos estructurales del Estado —y su específica conformación histórica en cada caso nacional— para explicar el modo en que los intereses y los conflictos, las luchas políticas se organizan (Carnoy, 1984).

Las posibilidades del Estado de convertirse en un tercer actor, autónomo, protagonista y configurador de las posibilidades de desarrollo de sus sociedades, depende de sus capacidades. La noción de *capacidades estatales*, entonces, constituye una variable explicativa de las diferentes trayectorias seguidas por los Estados en determinadas situaciones (Evans, 1996; Sikkink, 1993; 2009; Weir y Skocpol, 1993).

Colocando el centro de atención en la autonomía del Estado, como uno de los aspectos que conforman esa noción de capacidades estatales —que se compone de dos dimensiones articuladas como se verá más adelante—, el foco de análisis se orienta hacia la dimensión interna organizacional del Estado, al examen de las cualidades de la burocracia y de las estructuras estatales.

La dimensión interna comprende: la estructura organizacional de los aparatos del Estado, los recursos humanos y los financieros, las tecnologías de gestión y de organización para la definición de objetivos y para poder alcanzarlos. El énfasis se encuentra tanto en el aislamiento de los cuadros burocráticos y técnicos del resto de los actores, esto es, de sus intereses y sus potenciales presiones sectoriales o particulares para evitar la cooptación de la dinámica estatal, como en las cualidades y *expertise* de dicha burocracia. En referencia a los recursos humanos, se remarca y valora las características weberianas de los cuadros administrativos: organizados en base a normas preestablecidas, con reclutamientos meritocráticos y con la presencia de oportunidades de una

carrera profesional. La dimensión interna alude a la eficacia administrativa para instrumentar los objetivos oficiales, dada por la índole de sus estructuras, de los procedimientos que rigen a la burocracia —en relación a la regulación, al reclutamiento, el salario, la promoción y el escalafón— y la idoneidad técnica de sus funcionarios (Sikkink, 1993; 2009). A ello Barbara Geddes (1994) le adiciona las reglas que enmarcan las relaciones entre la burocracia y la élite política.¹³

Una burocracia con altas calidades es la que posibilita una cualificación de la acción estatal al momento de definir, formular e implementar políticas e incluso para realización de transformaciones estructurales (Evans, 1996; Haggard y Kaufman, 1995).

Además de ello, la dimensión interna da cuenta de los medios organizativos con los que cuenta dicha burocracia, los recursos fiscales¹⁴ (Skocpol, 1991), la organización morfológica del Estado y las relaciones que se establecen a nivel horizontal y vertical al interior del Estado.

Por otro lado, las características weberianas de una burocracia es lo que genera sentimientos de adhesión y coherencia administrativa y corporativa (Evans, 1996). Esto último proporciona un sentido de identidad grupal, que sirve de base para la autonomía —resistirse a la persuasión de otros actores (Schneider, 1999)— y posibilita el establecimiento de vínculos entre los comportamientos de los funcionarios con los objetivos colectivos.

Sin embargo, el Estado como un actor específico y diferente al resto, no implica que sea un actor homogéneo. En él existen intereses contrapuestos y recursos de poder diferenciales (Brown y Erie, 1999; Peters, 1999) y diversos canales de interconexión con los actores sociales (Fox, 1994). En su interior también se procesan intereses y demandas del entramado organizacional y externas a éste. Llamando la atención sobre este aspecto Vivek Chibber (2002), advierte que la coherencia y la cohesión interna estatal no se garantiza solo con la presencia de una burocracia cualificada y meritocrática. Además, es necesario lograr una cohesión estratégica, coordinar las acciones de las diversas dependencias estatales y resolver los conflictos que se presentan entre ellas. La realización de determinadas políticas en un área o sector del Estado puede afectar a los objetivos e intereses de otra y provocar conflictos entre las diversas

13 Geddes (1994) realiza un análisis institucional del Estado pero partiendo de la perspectiva de la elección racional, y desde ese enfoque comparte la preocupación por la capacidad administrativa, en términos de implementación de las decisiones.

14 «Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran *las fuentes y las cuantías* de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación» (Skocpol, 1991:23) subrayado mío.

agencias del Estado y entre los distintos niveles de la estatalidad. Es decir, a la calidad de la burocracia, su autonomía, los medios para alcanzar los objetivos, este autor, aludiendo al problema de la fragmentación o desintegración del Estado y de sus políticas públicas, agrega otra variable a la dimensión interna de las capacidades estatales en relación a la coordinación interna y la coherencia dentro del aparato estatal, que el autor indica a través de la noción de nodalidad. La misma se refiere a la presencia de instancias (formales o no) de articulación estatal que dan coherencia y cohesión, a través de una dirección centralizada de las distintas acciones y dependencias organizacionales en torno una estrategia.

La autonomía del Estado no es un rasgo permanente ni fijo, esas cualidades se modifican: «las mismas posibilidades de acción autónoma cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como externamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con los sectores representativos del gobierno» (Skocpol, 1991:23). La dimensión interna de la noción de capacidades se transforma, además, en relación a modalidad de organización estructural del Estado y a la forma en que lleva adelante sus funciones.¹⁵

En esa última cita se observa, también, otra dimensión de la noción de capacidad estatal: la relacional, que centra su examen en el análisis de los modos en que se establece la relación entre el Estado y la sociedad. Esa dimensión relacional se articula con la interna, ambas se complementan y en conjunto conforman la noción de capacidades estatales, una remarcando la autonomía y la otra los vínculos con el resto de los actores.¹⁶

Siguiendo el planteo de Mann (1991), el poder del Estado no solo consiste en desarrollo del poder despótico¹⁷ o autónomo sino también del poder infraestructural. Ello alude a la capacidad del Estado de «penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país» (Mann, 1991:6–8). A partir de los recursos, energías, técnicas desarrolladas y presentes en la sociedad civil y sus diversos grupos, el Estado desarrolla sus

15 Me refiero a las transformaciones organizacionales y funcionales señaladas en el apartado anterior.

16 La noción de capacidades en esa doble dimensión, con algunas especificidades y variaciones en sus denominaciones, es compartida por Alonso (2007), Bertranou (2015), Castellani y Llampart (2012) Crespi, Fernández Arias y Stein (2014), de Ávila Gomide y Rocha C. Pires (2014), Fernández et al. (2006) Isuani (2010), Lattuada y Nogueirra (2011), Repetto (2001; 2004), Schapiro (2014) y Zubriggen, Narbono y Ramos (2008) entre otros autores latinoamericanos.

17 «El poder despótico de la elite estatal es el abanico de acciones que la elite tiene la facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional con los grupos de la sociedad civil» (Mann, 1991:5).

bases infraestructurales, que lo capacitan para regular un conjunto de relaciones sociales y territoriales. El Estado usa los recursos conferidos y los incrementa al centralizarlos territorialmente, lo que generan ulteriores recursos de poder y aumenta el poder infraestructural y con ello la territorialidad, la centralidad de la sociedad y el desarrollo social general, estableciéndose, de este modo, un vínculo que fortalece mutuamente tanto al Estado como a la sociedad civil.

La coordinación estatal de servicios infraestructurales para la sociedad —y no sobre ella— potencia la capacidad del Estado y amplía la densidad del tejido social. Se adquiere fortaleza operativa, información y flexibilidad, para responder a las cambiantes circunstancias y situaciones (Hall e Ikenberry, 2000:169).

Linda Weiss (2003) retoma esa la noción de poder infraestructural para examinar las distintas posibilidades de direccionamiento del Estado —de tomar iniciativas y perseguir objetivos deseados en diversos sectores, entre los que incluye el industrial— de las presiones competitivas externas bajo el contexto de la globalización. La autora con el concepto de «interdependencia gobernada» alude a la potencialidad de los vínculos cooperativos que establece el Estado, configurados descentralizadamente en forma de redes, con otros actores internos y externos, bajo la dirección o reglas que establece el Estado.

El concepto de «autonomía enraizada»¹⁸ que acuña Peter Evans, es «la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante» (1996:540) «de coherencia interna con conexiones externas» (1996:555). Ese enraizamiento de las estructuras estatales y sus cuadros burocráticos en la sociedad mediante redes (formales e informales) y lazos sociales concretos, evita el aislamiento de los aparatos estatales y permite que las políticas sean definidas, negociadas y renegociadas en función de los problemas percibidos por los actores sociales, por lo que posibilita la construcción de un proyecto compartido.

De acuerdo con ello, la capacidad de implementar las políticas públicas no solo se vincula con la *expertise* de la burocracia y con posibilidades de realizar una acción colectiva sostenida, sino que también depende de los vínculos con los actores de la sociedad civil,

18 Evans retoma el aporte de Polanyi (2007) y el alude a la noción «enraizamiento» de Granovetter (1985). Ambos autores en contraposición a las posturas neoutilitaristas y neoclásicas, incorporan las especificidades de las relaciones sociales en las que se desenvuelve el mercado, es decir, abordan al mercado considerando su entrelazamiento con otros tipos de lazos sociales y con las formas y políticas fijadas por el Estado (Evans, 1996:533–534). «Como la acción económica, la acción estatal requiere de un “encastramiento” que (autonomía mediante) lo enriquece y opera como condicionante para un desempeño eficaz» (Evans, 1992 citado por Fernández, 2003:68).

una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. (Evans, 1996:557)

Pero ambos elementos —autonomía y enraizamiento— van juntos, combinados, no funcionan por separado. Un Estado solamente autónomo no posee fuentes de inteligencia ni capacidad para confiar en la implementación descentralizada, por su parte, un Estado enraizado sin autonomía estaría en una situación propicia a ser capturado y desmembrado (Schneider, 1999). Del mismo modo, que la dinámica interactiva con los actores sociales, sin un desarrollo consistente de su capacidad interna, en términos de autonomía y capacidad técnica-administrativa, trae aparejado efectos nocivos como la captación de la orientación de las acciones del Estado —o de su estructura— por algunos sectores o coaliciones de actores, o bien, su capacidad operativa (Evans, 1996).

A partir de tal planteo, se puede inferir la centralidad que asume la dimensión interna del Estado en la noción de capacidades estatales. Es desde las cualidades de los aspectos internos del Estado que es posible establecer la dimensión relacional virtuosa. La ausencia de autonomía, de acuerdo con Evans, condiciona la presencia de una interacción sinérgica de las estructuras del Estado con los actores económicos y sociales, estableciéndose en su lugar vínculos relacionales nocivos, predatorios o facciosos.¹⁹

La capacidad interna también es central para poder demandar reciprocidad (Amsden, 1989), esto es el cumplimiento de metas o normas de desempeño a los actores económicos por los recursos públicos transferidos directa o indirectamente —subsidios, créditos, bonificaciones, aranceles, entre otros—. Modalidad de interacción que, mediante el control y la evaluación, se orienta hacia el disciplinamiento de los actores económicos, es decir, a obtener el comportamiento deseado (Schneider, 1999; Castellani y Llanpart, 2012).

Las modalidades de vinculación también se relacionan con los recursos de poder de los actores nucleados alrededor de las distintas áreas de intervención estatal y de la interacción entre los diversos actores sociales y estatales que se encuentra mediada y enmarcada por reglas, normas y costumbres (Repetto, 2001; 2003). De ello depende la capacidad estatal para inducir cambios en los comportamientos de los actores sociales o bien evitar bloqueos a las políticas públicas (Alonso, 2007).

19 Evans se pregunta: «¿Acaso el enraizamiento redundará en clientelismo, corrupción y socavamiento de la eficacia del Estado? El enraizamiento solo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de una estructura administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos» (1996:557).

Es por ello que esa interacción entre el Estado y los actores sociales, y en la configuración de las características, intereses y poder de éstos, el Estado no juega un rol pasivo. Tanto Evans (1996) como Skocpol (1991), remarcan la incidencia, en grado variable o en parte, de la acción y las estructuras del Estado en la configuración de los intereses y el poder los grupos y de los actores sociales.

El examen de las capacidades se enmarca dentro de las experiencias y realidades nacionales (en la que incluyo también las regionales) para explicar las diferentes respuestas de los Estados a situaciones de crisis internacional (Weir y Skocpol, 1993), las políticas de industrialización en países de desarrollo tardío (Evans, 1996), los proyectos desarrollistas en Brasil y Argentina (Sikkink, 2009) y sus resultados en relación a las cualidades y el desarrollo de las capacidades de sus Estados; lo que remarca y aporta la especificidad y el examen de las particularidades en cada uno de los casos analizados.

Los rasgos diferenciales de cada experiencia se relacionan con la conformación histórica de las capacidades (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1994; Weir y Skocpol, 1993). Los legados políticos históricamente construidos inciden en el desenvolvimiento de la capacidad estatal y dan lugar a diversas modalidades de intervención. La historización de los procesos nos lleva al examen, en cada experiencia, de las condiciones internas y externas que actúan y actuaron en la construcción las capacidades de los Estados, es decir, de sus intervenciones y sus resultados.

Estado y desarrollo industrial

Luego de examinar el rol del Estado y sus capacidades para configurar e incidir en los procesos de desarrollo social y económico. Como parte de ello, a continuación, realizo unas breves consideraciones sobre el papel del Estado específicamente en la generación y promoción de desarrollo productivo industrial.

La relevancia asignada al Estado y al desarrollo de sus capacidades para explicar las diversas respuestas y trayectorias nacionales proviene, en gran parte, de producciones teóricas de la economía política y de la sociología histórica, que han realizado sus análisis a partir de estudios empíricos sobre las experiencias de los países del este asiático (Amsden, 1989; Chang, 2004; Evans, 1996; Wade, 1999).²⁰ Países que, partiendo de posiciones periféricas, lograron desempeños exitosos a partir de una estrategia centrada en el sector industrial basada en

²⁰ Como antecedentes al examen de Estado y su papel en la configuración de los procesos de industrialización, se encuentran en aquellos estudios que abordaron los países centrales como Cohen y Zysman (1897) Gourevitch (1993) y Katzenstein (1985).

el desarrollo del mercado interno y de su inserción internacional. Estrategia que contó con modalidades de intervención y direccionamiento estatal, que pudieron «capitalizar legados, pero también redefinir aprendizajes a nivel de actores financieros y productivos, para orientarlos hacia un consistente y sostenido proceso de industrialización y crecimiento» (Fernández *et al.*, 2006:29). Cabe señalar que esta perspectiva y orientación estaba en contraposición a las corrientes teóricas y políticas dominantes en América Latina y Argentina —iniciadas en los años setenta y consolidadas en los noventa—, que le quitaron al sector industrial el papel que tuvo durante el proceso de sustitución de importaciones, la consideración de su relevancia como motor del crecimiento sostenido, lo que se tradujo en un repliegue de las intervenciones estatales en los procesos productivos industriales (Fernández *et al.*, 2005).

En el análisis de esas experiencias nacionales, se destaca el papel central y estratégico que asumió el Estado en las diversas las políticas que contaron con distintos instrumentos para el estímulo de determinados sectores industriales (Stiglitz, 1997).²¹

Ese rol del Estado se efectuó sobre la base del desarrollo de sus capacidades dado tanto por las características de su estructura estatal basada en altas capacidades meritocráticas, por cualidades de sus burocracias (Evans, 1996; Hikino y Amsden, 1995; Wade, 1999), como en las diversas modalidades de articulación, direccionamiento, cooperación, control y disciplinamiento de las estructuras estatales con el resto de los actores (Wade, 1999). Además incluyeron una estrategia de desarrollo compartida, una definición colectiva del proyecto fundada en la concertación con los actores económicos —amén de los diversos matices de cada una de las experiencias— y con un Estado con capacidades de adaptación y flexible a los cambios de la coyuntura, que se tradujo en una intervención «sistemática y bien coordinada» (Hikino y Amsden, 1995:9).

Dani Rodrik (1995) sostiene que los instrumentos de política no difieren a los que fracasaron en América Latina en el período de la ISI, lo que sí fue distinto el papel y las capacidades del Estado, entre las que destaca la modalidad de interacción establecida con el sector privado, como «conductor»

21 «Lo que hubo fue un entrecruzamiento de políticas, que variaron de un país a otro, pero todas las cuales compartían algunas características (...) los gobiernos intervinieron activamente en los mercados, utilizándolos, complementándolos, regulándolos y hasta creándolos, pero sin reemplazarlos» (Stiglitz, 1997:347). Para el sector industrial «se desplegaron acciones destinadas a orientar el crédito y seleccionar 'ganadores', desarrollar subsidios condicionados a resultados, concretar estrategias de inversión, producción y exportación con los grandes actores locales, así como estimular y condicionar la inversión externa y propiciar la copia de tecnología» (Fernández *et al.*, 2005:193).

y no «seguidor», con un Estado «riguroso» capaz de disciplinar a los actores económicos en función de las metas establecidas (1995:197–198) y desalentar los comportamientos buscadores de rentas. También lo detalla Robert Wade (1999) en el modelo que denominó «economía dirigida de mercado» en referencia al caso de Taiwán y Amsden (1989) en su análisis de Corea.

Evidenciando la persistencia bajo los procesos de globalización de la relación entre desarrollo económico e industrial con las cualidades de los Estados —en términos de capacidades— Artur Kohli (2007; 2010) señala que cómo éstos estén organizados y cuáles sean sus modalidades de vinculación con el sector privado seguirán siendo los ejes centrales para el crecimiento de los países en desarrollo. Ello no se vincula con un aumento —en términos de cantidad y grado— sino con el tipo de implicación estatal. Es decir, con la modalidad de intervención estratégica, cohesionada, articulada en sus diversos niveles y con capacidad de direccionalidad.

Esos enfoques marcan la presencia del Estado para la generación del desarrollo, aún bajo los procesos de globalización, pero además dan cuenta de la permanencia de la concepción del fomento de industria como una herramienta estratégica a la hora de concebir un modelo de desarrollo que sienta las bases materiales en el crecimiento económico para la inclusión social.

La relevancia de la industria se funda en las potencialidades del sector en dinamizar el crecimiento y viabilizar el desarrollo a través de sus capacidades de generar fuentes de empleo, crear producciones con mayor valor agregado (Nochteff, 1999), a través de procesos de innovación que demandan y producen progreso técnico y tecnológico que se extiende —e introducen dinamismo y densidad—, al conjunto del sistema productivo. El sector industrial no solo genera una mayor productividad y reduce la brecha tecnológica, sino también competitividad internacional y posibilidades de insertarse cualificadamente en la escala global.²² Una transformación en el patrón de especialización a través del aumento de la complejidad de la estructura productiva logra captar en mayor medida los impulsos dinámicos que provienen de la demanda efectiva global y generan un círculo virtuoso de crecimiento y cambio estructural

22 Nochteff (1999) y Fernández *et al.* (2005) señalan el sector industrial no ha perdido relevancia a pesar del crecimiento del sector servicios y de la financiarización de la economía. Fernández *et al.* (2005, 15–23) sustentan ese argumento, en contra las perspectivas de las sociedades posindustriales, en la perseverante presencia del sector industrial en el economía mundial, en los países centrales y en los del Este Asiático (de industrialización tardía). A ello hoy se puede incorporar la presencia creciente de la industria en China. Nochteff (1999) también remarca la persistencia de la industria en la creación de riqueza, por lo que indica que economías como la Argentina —periféricas— requieren del crecimiento y el incremento de los sectores productivos y especialmente del industrial.

(Cimoli y Porcile, 2015:225–226). Es por ello que la protección y del fomento al sector industrial ha sido la base en la cual se asentaron los países desarrollados para alcanzar dicha condición (Chang, 2004).

En América Latina los estudios del «campo del desarrollo del subdesarrollo» (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006), llamaron la atención sobre el escaso desarrollo industrial en los países periféricos —inicialmente desde el estructuralismo latinoamericano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de los años cincuenta con Raúl Prebisch y las corrientes desarrollistas—, siendo un central objetivo su reversión de las intervenciones estatales hasta los años sesenta.

Desde inicios de este siglo se asiste a la reemergencia de las políticas industriales, ello se presenta en los países centrales (Baldwin, 2011; Rodrik, 2004; Wade, 2011), como una de las reacciones para frenar la relentización del crecimiento económico «debido al dismantelamiento o desarticulación de los complejos productivo–industriales a que indujeron las mismas y a las prácticas de financiarización a ellas asociadas» (Fernández y Lauxmann, 2014:51).²³

La vuelta de las políticas industriales en América Latina, se plantea como parte de un modelo de desarrollo que incluye un cambio de la estructura productiva (CEPAL, 2012; Lavarello, 2015) y como un camino para lograr mayor equidad y distribución, modificando, además, la modalidad de inserción en el escenario global y disminuyendo la dependencia del crecimiento vinculado a las volátiles condiciones de los *commodities*. El desafío del fomento al sector industrial requiere de la construcción de economías más complejas, que den densidad y dinamismo a los entramados productivos internos e incorporen procesos de innovación y aprendizaje que agregan valor (Cimoli y Porcile, 2015; Lavarello, 2015; Porta, 2015), en consonancia con los requerimientos posfordistas y el impulso de una base industrial nacional capaz de incorporarse en los segmentos más cualificados de las redes de producción global (Fernández y Lauxmann, 2014:56).

Desde esos argumentos que dan cuenta de la relevancia de dinamizar el sector industrial y aumentar la complejidad de sus estructuras para generación del desarrollo, retomando los análisis de las experiencias de desarrollo industrial y aquellas posturas que señalan la presencia de incentivos para la intervención del Estado en ese sector bajo los actuales procesos de globalización (Weiss,

23 Cabe señalar, retomando la advertencia de Fernández y Lauxmann (2014) sobre los diversos desafíos y concepciones de política industrial que requieren los países centrales —ya desarrollados— de los periféricos, siendo que unos pueden reindustrializarse a través de *politics soft* y los otros demandan el aún pendiente conformación de un proceso de industrialización integrado, complejo y dinámico.

2003), se hace necesario articular lo recorrido en los apartados anteriores en un andamiaje teórico que posibilite el estudio del Estado y sus capacidades para la promoción de desarrollo industrial.

Enfoque para analizar al Estado y sus capacidades

A continuación identifico los aportes y elementos analíticos de cada uno de los enfoques abordados y los articulo, estableciendo nexos complementarios, para analizar al Estado y a sus capacidades en América Latina, particularmente en Argentina, centrado en una instancia subnacional, para promover el desarrollo desde políticas públicas orientadas al fomento de la producción industrial.

Cabe señalar que las raíces de dichas perspectivas se encuentran en los países centrales y que las mismas no fueron aún puestas en diálogo en sus lugares de origen, así como tampoco para analizar las realidades estatales de América Latina. No obstante ello, propongo una modalidad de vinculación, a partir de la selección y articulación de ciertas dimensiones.²⁴

Del abordaje desarrollado en el primer apartado, se destaca la contextualización de la transformación del Estado a partir de considerar los cambios en el capitalismo global, ello implica modificaciones tanto en su morfología como en el modo de realizar sus funciones. Es decir, la emergencia de una nueva modalidad de acumulación y su configuración socioespacial, demandan e implican nuevas formas de regulación, y como parte de ellas, un reacomodamiento morfológico, funcional y de los patrones de intervención del Estado. Por lo que ese enfoque evidencia la relación entre las nuevas lógicas del capital —y entre ellas los actuales rasgos de la producción industrial—, las dinámicas que imprimen en las relaciones sociales, económicas y políticas, en el territorio y los cambios del Estado.

Dentro de las tendencias señaladas sobre las transformaciones del Estado, la atención en la reestructuración de la escala nacional y su relativización frente a la nueva relevancia de las locales y regionales, es abordada por ese enfoque desde la resignificación del territorio regional a partir de los cambios en la forma de producir y acumular riqueza del capitalismo posfordista que configuran una mutación socio espacial y económica.

24 Esta propuesta se enmarca en la preocupación por la construcción de perspectivas y producciones endógenas que den cuenta de nuestras realidades, apelando a la necesaria reinstalación y recuperación de la discusión de la estatalidad en y desde América Latina que, con nuevos elementos y dimensiones, den continuidad la tradición de producción teórica sobre el Estado de la región, en la cual se destacan los aportes de, entre otros, Cardoso (1975), O'Donnell (1996), Lechner (1983), Oszlak y O'Donnell (1984), Faletto (1989), Oszlak (1997) y Bresser Pereira (1998).

Por consiguiente, la interpelación y los desafíos que presentan al Estado las transformaciones en el sistema económico se evidencian en el proceso de rearticulación, reescalamiento, reestructuración funcional y organizacional del Estado en todas sus escalas. En ese marco, el Estado regional/subnacional, asume nuevos roles y modalidades de implicación, cuya centralidad, se debe a su potencialidad de vincularse directamente en su esfera territorial con los actores, sus intereses y dinámicas que se desarrollan en ese espacio, y con sus posibilidades de plantear estrategias descentralizadas de desarrollo del sector industrial, desde la particularidad de su región, en consonancia con los rasgos de la acumulación flexible y en el marco de los procesos de globalización.

La atención a los cambios funcionales, y entre ellos, los orientados a garantizar el proceso de acumulación —donde se encuentran las políticas e intervenciones dirigidas a la promoción productiva industrial— da cuenta de las modalidades de implicación estatal acorde a las características del posfordismo y a sus transformaciones escalares. El desarrollo de esa función demanda nuevas, estratégicas y selectivas políticas públicas descentralizadas en cada instancia regional para la generación de tejidos productivos industriales diversificados, dinámicos y complejos, que cuenten con redes de cooperación público–privado a nivel territorial, orientadas a promover e incentivar la innovación y los aprendizajes colectivos, con un alcance integral, es decir que reviertan la fragmentación, concentración y las asimetrías al interior de cada región.

Retomando los señalamientos realizados sobre la reestructuración multiescalar del Estado —no la desaparición de alguna de sus escalas sino su transformación— y considerando las limitaciones de la concepción del Estado regional como un ente aislado de las demás escalas estatales, la potencialidad de sus funciones y las posibilidades de direccionamiento, se relaciona con el establecimiento de articulaciones entre todos los niveles de la estatalidad. Articulaciones demandadas tanto desde de la nueva configuración organizacional —es decir, descentralizada y multiescalar— como desde el desarrollo de las funciones estatales —que abordan cuestiones y dimensiones que no se desarrollan solo en y desde lo regional—. Articulaciones, en las cuales, el Estado regional posee la potencialidad de transformarse en un nexo nodal como configurador y co–direccionador de una estrategia descentralizada a nivel regional de desarrollo coordinada a escala nacional.

La modalidad de articulación de esas escalas, cómo se organicen y establezcan, da cuenta de un modo de implicación del Estado que es resultado de un proyecto político estatal (Brenner, 2013), que se refleja institucionalmente a través de la organización espacial/escalar del Estado. En este sentido, emergen dos cuestiones: por un lado, la resignificación de la escala estatal regional y de las formas que adquieren las articulaciones escalares como reflejo de un

proyecto que puede asumir diversas modalidades (más inclusivas o excluyentes de las instancias escalares y de los distintos sectores de la sociedad) y, por otro lado, ello se manifiesta institucionalmente en las capacidades que asume el Estado en sus estructuras y en su articulación multiescalar. Lo que implica que toda estrategia de desarrollo conlleva (y demanda) un proyecto de organización estatal con determinadas características.²⁵

Ahora bien, los rasgos y las tendencias presentadas en el primer apartado requieren para su abordaje la consideración de la especificidad de cada trayectoria estatal, que contemple la identificación de las dinámicas, los intereses y lógicas (o condicionantes), que predominan en esa transformación del Estado y en la orientación de sus objetivos, para cumplir con sus funciones y el análisis de los particulares modos de adecuación a ese contexto de cada una de las realidades estatales. Es decir, enfocar la atención en el modo en que se reestructura el Estado, forma que adquiere el reescalamiento y la articulación entre las diversas escalas y la presencia de políticas multiescalares y a las lógicas que responde en cada realidad empírica.

Para analizar la estatalidad en América Latina, específicamente la Argentina y, en ese contexto, a una de sus instancias subnacionales, demanda establecer complementaridades que den cuenta de esas particularidades, que permitan explicar al Estado contemporáneo en su actual configuración. Ello conduce a examinar, en esa rearticulación, cómo se produjo el rescalamiento, qué funciones realiza cada instancia estatal y qué articulaciones y conectividades se establecen entre ellas. Es evidenciar, por ende, el proyecto estatal que se refleja a nivel institucional (en sus aspectos organizativos y escalares) y examinar las especificidades de cada experiencia de transformación y rearticulación del Estado.

Además, la consideración de las transformaciones estatales, —en el marco de un proceso de modificación del capitalismo— de su rescalaridad y de las orientaciones de sus políticas y modalidades de intervención (en otras palabras, de su nueva morfología y contenidos de las políticas), reconoce la presencia de una nueva complejidad y la necesidad de direccionar esa reestructuración y afrontar los retos con implicaciones que demanda una estrategia de desarrollo. Esto es, que regulen el sistema de acumulación en pos de una integralidad, inclusión y equilibrio entre las diversas regiones.

25 Brenner —retomando a Jessop (1990)— se refiere a las estrategias estatales como «a las iniciativas para movilizar instituciones estatales en orden de proveer una particular forma socioeconómica de intervención» y a los proyectos estatales como «aquellas iniciativas que dotan de coherencia organizativa, coordinación funcional y unidad operacional a las distintas instituciones estatales» (Brenner, 2013:202 traducción propia).

La potencialidad de cada Estado para afrontar esos nuevos desafíos y para constituirse en un actor estratégico en la promoción del desarrollo se encuentra en estrecha relación con los atributos con los que cuenta, es decir, con el desarrollo de sus capacidades, dimensión que no abordan los autores mencionados en el primer apartado.

La recuperación del rol del Estado en la configuración de la sociedad en sus diversos aspectos a partir del análisis de sus fortalezas y debilidades que se condensan en la noción de capacidades estatales —abordada en apartados anteriores— permite visualizar la calidad y la cualidad de las estructuras estatales y la modalidad de los vínculos establecidos con el resto de los actores en cada experiencia, para desarrollar políticas públicas, y como una parte de ellas aquellas orientadas a incentivar el desarrollo producción industrial.

Las capacidades estatales, entonces, en su dimensión interna, implican estructuras burocráticas organizacionales con alta calidad, autónomas, cohesionadas y coherentes, con modalidades nodales de resolución de conflictos en su interior (Chibber, 2002) y, en su dimensión relacional, el establecimiento de relaciones tanto de direccionamiento como virtuosas con el resto de los actores no estatales, que se traduce en un proceso de conducción y de retroalimentación. Esos vínculos incluyen tanto el enraizamiento (Evans, 1995; 1996) del Estado, el desarrollo del poder infraestructural (Mann, 1991), una modalidad de gestión en base a una interdependencia gobernada (Weiss, 1998; 2003), el disciplinamiento y control (Hikino y Amsden, 1995; Schenider, 1999; Wade, 1999) de los actores, como el examen de quiénes son los actores —y cuáles no— con los que se establecen esas redes, que cooperan o bloquean determinadas políticas (Alonso, 2007; Castellani y Llanpart, 2012; Repetto, 2004).

Ahora bien, dicha conceptualización de las capacidades fue desarrollada y abordada teórica y empíricamente en el nivel nacional del Estado, por lo que para dar cuenta de las actuales transformaciones estatales es necesario articularla con lo desarrollado en el primer apartado. Es decir, analizar las capacidades estatales en un proceso de reestructuración multiescalar del Estado, de transformación morfológica y funcional, lo que implica a la inclusión de nuevas variables en sus dos dimensiones.

A los aspectos abordados de su dimensión interna es necesario adicionar la capacidad del Estado de poder definir, desarrollar e implementar sus políticas a partir de la nueva configuración morfológica y escalar de la estatalidad, es decir, mediante articulaciones horizontales y verticales y de coordinaciones intra y muliescalares. Considerando los aspectos funcionales del Estado en cada uno de niveles de la estatalidad, éstos demandan nuevos requerimientos en relación a las características de los procesos de acumulación flexible en las

políticas, lo que exige el desenvolvimiento de modalidades de implicación multiescalares, dado que las dinámicas, los actores y las dimensiones de las problemáticas que afrontan cada política pública no se desarrollan solo en una escala territorial. Además, teniendo en cuenta las limitaciones de las políticas planteadas exclusivamente desde una instancia escalar, una cualificada articulación escalar, implica la coordinación entre las distintas instancias estatales, una articulación multiescalar en las que la instancia regional participa activamente en una estrategia nacional coordinada y que adquiere protagonismo en la producción e implementación espacial/territorial de esa estrategia.

En consecuencia, en la dimensión interna de las capacidades estatales, para analizarlas desde el nivel regional de la estatalidad, es necesario incluir variables que cualifican su intervención y autonomía para desarrollar sus funciones. Tales como: la articulación entre las diversas escalas estatales, la cohesión y coherencia de sus estructuras en ese dinámico ensamblaje y la generación de políticas estratégicas de desarrollo, que en ese contexto reviertan las fragmentaciones y las asimetrías —que la acumulación flexible global genera— y puedan direccionar al proceso de acumulación en función de una estrategia descentralizada en cada región, pero articulada a nivel nacional.

Respecto a la dimensión relacional, es necesario considerar que el proceso de globalización y regionalización conlleva al establecimiento de relaciones con otros actores, que operan en el territorio, que le imprimen su lógica y dinámica, pero que no necesariamente se encuentran anclados en él. El poder, entonces, se comparte y construye con múltiples actores con intereses y recursos diversos y asimétricas dotaciones de poder, lo que desafía al Estado en su rol de establecer incentivos, direccionar comportamientos y en el establecimiento de esos vínculos sin perder su autonomía.

El Estado regional dotado de capacidades, puede generar estrategias de desarrollo en función de las particularidades de cada una de sus realidades, como resultado de su información y conocimiento y posibilidades de implementar políticas. Posee la potencialidad de establecer articulaciones con los diferentes actores para la generación de nuevos aprendizajes y acción cooperativa y modificar los comportamientos particularistas. El Estado regional, entonces, —en estrecha relación con la fortaleza de sus capacidades y articulado con el resto de las escalas— adquiere significatividad para el fomento territorial de las diversas fuerzas económicas y sociales para quebrar legados, introducir rupturas e inducir hacia nuevos aprendizajes, que reorienten los comportamientos hacia nuevas lógicas de coordinación y cooperación.

A modo de síntesis en el cuadro n° 1, que se encuentra a continuación, sintetizo los principales aportes de los abordajes y perspectivas examinadas

en el este capítulo, para la configuración del marco analítico indagar sobre las capacidades estatales de la provincia de Santa Fe en el período 2000–2013, para la promoción de la actividad productiva.

Contribuciones del enfoque regulacionista

- Reconocimiento del escenario, configurado por nuevos patrones y formas productivo-organizacionales posfordistas que redefinen las formas regulatorias fordistas lo que conlleva a una transformación organizacional espacial y funcional del Estado.
- Efectos espaciales de las transformaciones del capitalismo: relativización de las escalas, con aumento de relevancia de las instancias regionales y supranacionales, sin que ello implique la pérdida de centralidad de la escala nacional.
- Resignificación del espacio y la estatalidad en la escala regional
- Emergencia de nuevas políticas posfordistas de acumulación y de reproducción
- Relevancia de la articulación y cohesión entre las escalas territoriales, dados los límites y consecuencias (en términos de fragmentación y desigualdad) de las acciones descoordinadas, individuales y desparejas en términos de recursos de las instancias regionales.
- La modalidad de reestructuración del Estado refleja un modo de intervención e implicación del Estado

Contribuciones del enfoque institucionalista

- Conceptualización del Estado como una variable independiente y determinante de la estructura social y sus actores, examinado como un conjunto de intereses, ideas y recursos propios configurados en una particular conformación de estructuras administrativas, recaudatorias, jurídicas y coercitivas que se diferencia del resto de los actores sociales y económicos.
- Sus capacidades y posibilidades de acción, persisten aún bajo los procesos de globalización, se vinculan con las cualidades de sus estructuras organizacionales, cohesión, coherencia, autonomía y con los vínculos (cooperativos y disciplinantes), con el resto de los actores.
- Relevancia de los legados históricos en la presencia y en el desarrollo de las capacidades estatales.
- De los estudios sobre el desarrollo industrial: relevancia del Estado y de sus cualidades en la configuración e implementación de una estrategia de desarrollo con epicentro en las políticas productivo-industriales. Relevancia del sector industrial en la concepción del desarrollo

Cuadro 1. Aportes de los enfoques regulacionista e institucional al marco de análisis

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 2. El estudio de las capacidades estatales

En el presente capítulo presento el esquema metodológico para estudiar las capacidades estatales del Estado santafesino orientadas a la promoción del desarrollo productivo industrial en el período 2000–2013. A continuación, destaco los elementos a considerar en la conceptualización de las capacidades estatales enfocada desde la instancia regional/subnacional de la estatalidad para el desarrollo de políticas productivo–industriales para avanzar en la definición conceptual. Después de realizar algunos comentarios sobre la perspectiva teórica y de recorte analítico, prosigo con la operacionalización del concepto propuesto a través de la identificación y precisión de los componentes, las variables y los indicadores a emplear para observarlas y estudiarlas.

Capacidades estatales de la instancia subnacional en el marco de la multiescalaridad

Considerando las transformaciones espaciales y funcionales del Estado bajo la crisis del patrón fordo–keynesiano de acumulación y regulación y la emergencia del posfordismo, la escala regional asume una resignificada relevancia en el desarrollo productivo industrial y la estatalidad regional; en consonancia con ello, afronta el desafío de realizar nuevas funciones y responder a demandas. De modo que la estatalidad a nivel provincial para llevar adelante esas

acciones (políticas) requiere del desarrollo de cualidades y habilidades para poder afrontarlas.

Las mismas demandan de una calidad institucional–organizacional del Estado, componente señalado y analizado por la perspectiva institucionalista a nivel nacional. Dada la complejidad y los nuevos requerimientos funcionales de las instancias estatales regionales, ellas también precisan desarrollar cualidades organizacionales institucionales. De acuerdo con ello, es relevante crear en todas las escalas de la estatalidad estructuras organizacionales que posibiliten definir e implementar políticas de desarrollo industrial, tanto por la relevancia que asume en ese marco el Estado provincial como por las relaciones y articulaciones que desde ese ámbito se establecen con los actores económicos anclados en el territorio y con las redes políticas y económicas globales. Estas consideraciones implican superar el nacionalismo metodológico de las perspectivas institucionalistas (Medeiro, 2010) y de los estudios del desarrollo industrial (Gore, 1996; Chang, 2010) e incluir en el análisis la transformación de la estatalidad y la resignificación de las escalas.

De manera que el ámbito estatal regional no es abordado como un actor en sí mismo, aislado, sino que, teniendo presente el proceso de transformación espacial y funcional de la estatalidad y considerando las consecuencias negativas en términos de igualdad y de desarrollo y la debilidad de la acción estatal cuando esta es asumida por el Estado a nivel mesoprovincial aislada y descoordinadamente, emerge como relevante la consideración, en este contexto, de las articulaciones multiescalares. Por lo que centrar la mirada en lo subnacional supone, además de examinar sus características institucionales–organizacionales, analizar su funcionamiento y organización espacial, esto es, su articulación con el resto de las escalas de la estatalidad. La multiescalaridad puede asumir diversas formas de organización y dinámicas de acción pero, para poder realizar una acción estatal conjunta y estratégica orientada al desarrollo, con epicentro en lo productivo industrial, requiere de sólidos y dinámicos canales de enlace entre la escala nacional y las regionales, lo que nos obliga a examinar la articulación regional con el ámbito nacional y viceversa.

Elementos para el estudio de las capacidades estatales a nivel subnacional

- a) la relevancia de lo regional en las estrategias de industrialización posfordistas,
 - b) la demanda de desarrollar cualidades institucionales y organizacionales en todos los niveles de la estatalidad y en especial en la regional,
 - c) potencialidades de la articulación multiescalar para lograr desarrollos equitativos y para evitar la debilidad de las acciones estatales cuando operan individual, aislada, fragmentaria y descoordinadamente.
-

Cuadro 1. Elementos para el estudio de las capacidades estatales a nivel subnacional
Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta esos elementos destacados del marco teórico–analítico, conceptualizo la capacidad estatal como la aptitud para elaborar y llevar delante de manera coherente un conjunto de políticas públicas que conforman una estrategia de desarrollo productivo industrial, en las cuales las instancias estatales regionales están implicadas activamente en su configuración e implementación. La misma se sustenta en la presencia de una combinación de cualificadas estructuras organizacionales, de recursos humanos, financieros y de nociones conceptuales que posibilitan, acciones autónomas, cohesivas y articuladas con el resto de las instancias estatales que operan en un territorio y permiten desarrollar distintas modalidades relacionales con los actores del ámbito interno como en el global.

Esta conceptualización¹ posibilita situar el estudio colocando el foco de análisis en la instancia regional/provincial pero, como ya destacó, no como un cerramiento separado sino que se incluyen las articulaciones escalares, lo que implica que supera las nociones tradicionales de capacidades estatales y del desarrollo industrial, que se centran en la escala nacional y los límites de los abordajes teóricos y empíricos que examinan solo un nivel de la estatalidad subnacional sin considerar sus vinculaciones con el resto de los ámbitos estatales.

Esta noción conceptual pretende, asimismo, dar cuenta de las características y requisitos que debe asumir y contar el Estado en sus múltiples escalas en el marco de los actuales procesos de reorganización funcional y espacial. Es por ello que, a pesar de que el estudio empírico se enfoca en el nivel mesorregional, es abordado y estudiado como parte componente de una estrategia nacional. Así, son sopesadas ambas instancias estatales como relevantes en la constitución del desarrollo productivo industrial.

En la definición propuesta, los componentes internos del Estado adquieren preponderancia, ello se funda en la conceptualización de las condiciones insti-

1 La misma retoma otro intento de definición presente en Fernández y García Puente (2013).

tucionales y escalares —más adelante profundizo sobre este último aspecto— como aquellas que permiten e inciden en las características que puede asumir la acción estatal. Es a partir de esas cualidades institucionales y escalares que el Estado puede desarrollar una estrategia coherente y articulada y, desde esa cualidad, cuenta con posibilidades de direccionar un proceso de acumulación a través del establecimiento de sinérgicas, retroalimentarias y disciplinantes acciones con el resto de los actores.

En este sentido, los aspectos que en el capítulo anterior se ubican en la dimensión relacional de la perspectiva institucional que hacen referencia a los distintos tipos de vinculaciones (cooperativas, disciplinarias, entre otras) y a los diversos actores y redes económicas y políticas a los que el nivel regional de la estatalidad está ligado (domésticos, globales, pequeños, grandes productores y capitales, organismos internacionales de financiamiento, entre otros), no son el foco del estudio empírico del presente trabajo, que se centra en las dimensiones institucionales y escalares de las capacidades estatales.

La realización de este recorte analítico no implica ignorar la relevancia que poseen las modalidades de relación y la consideración de los actores con los que se vincula el Estado, y tampoco los distintos estudios sobre el desarrollo en América Latina y Argentina que se centraron en marcarlo tanto en abordajes teóricos como en algunos estudios de casos.² Pero la decisión de colocar la atención en las capacidades estatales en sus dimensiones institucionales y escalares se fundamenta en que tales aspectos son condición necesaria para el establecimiento de las diversas modalidades de relaciones con el resto de los actores. Es decir, el desarrollo de las capacidades institucionales y escalares posibilita la acción estatal de direccionamiento de los actores y la conformación de las relaciones sinérgicas (y no lo contrario).

Centrar la mirada en los componentes institucionales y escalares de las capacidades del Estado tampoco supone ignorar que la construcción y configuración de este —presente e histórica— es un resultado que refleja determinadas dotaciones de poder, relaciones de fuerza y entre actores estatales y no estatales en un determinado contexto histórico, político y económico. De acuerdo con la perspectiva que sostiene que la forma, la estructura, la organización espacial y escalar del Estado son producto de iniciativas —que materializan un proyecto estatal producto de determinadas estrategias políticas estatales (Brenner, 2013; Jessop, 1990)—, no son algo dado sino que, por el contrario, la coherencia organizacional, la coordinación operativa y la unidad funcional son expresiones institucionales de una particular forma socioeconómica de

2 Sólo a modo de ilustración cito los trabajos de O'Donnell (1977), Cardoso y Faletto (1994) y Castellani (2006; 2009).

intervención del Estado que es resultado de las relaciones de fuerza dominantes (Brenner, 2013; Jessop, 2008). En este trabajo se examina cuál fue esa modalidad de organización institucional y escalar del Estado santafesino en el período 2000–2013.

Se aborda al Estado a través de su morfología funcional y sus implicaciones, considerando que puede definir estrategias de desarrollo y configurar estructuras sociales (Skocpol, 1991). Sin embargo, no se desconoce que los marcos contextuales —como el modo de producción capitalista y las relaciones sociales (Block, 1987)— lo limitan, configuran, pero no lo determinan (Weiss, 2003). Del mismo modo, no se pasa por alto la selectividad estratégica del Estado (Jessop, 2008)³ ni que este es un aspecto inherente, co–constitutivo, de las relaciones sociales, que aparece escindido y objetivado en sus instituciones (O’Donnell, 1984). Esas posturas no se contraponen con la consideración que, de acuerdo con el desarrollo de sus capacidades puede llevar adelante acciones autónomas —en términos de O’Donnell (1977) que resultan de un Estado no colonizado por la sociedad civil ni fragmentado por los conflictos de ella— con potencialidades de direccionar un proceso de acumulación⁴ y condicionar e incentivar a los distintos actores en función de una estrategia de desarrollo.

Efectuadas esas aclaraciones conceptuales y analíticas, realizo el estudio de las capacidades estatales a partir de una instancia subnacional destacando sus características y elementos necesarios, en cuanto a su organización y funcionamiento institucional y escalar, para que asuma el demandado rol de «director y generador decisional del rumbo económico regional (social y políticamente consensuado)» (Vigil y Fernández, 2011:112), en estrecha vinculación con la escala nacional. Articulación relevante tanto para potenciar las acciones que emprende el Estado regional como, y fundamentalmente, para cohesionar esas acciones en una estrategia nacional en torno a un direccionamiento y garantizar la redistribución y el equilibrio entre las diversas regiones, de manera

3 Jessop sostiene «el poder del Estado refleja el equilibrio de fuerzas predominante, mediado por el aparato estatal con su selectividad estratégica inscrita estructuralmente (...) Por selectividad estratégica entiendo la forma en que el Estado, considerando como un conjunto social, posee un impacto específico y diferenciado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para conseguir sus intereses (...) para ello utiliza el acceso o el control sobre ciertas capacidades estatales» (2008 46). La noción de selectividad estratégica proviene del concepto selectividad estructural de Poulantzas (1991), que es retomado por Offe a quien O’Donnell (1984) cita para desarrollar su noción de «complicidad estructural» del Estado en relación a la sociedad capitalista.

4 Brenner en ese sentido destaca «el Estado no solamente reacciona frente a las fuerzas geoeconómicas externas, sino que activamente produce y continuamente remoldea el terreno institucional en que se desarrollan las dinámicas espaciales de acumulación del capital» (2013:199 traducción propia).

de aminorar las desigualdades y evitar las fragmentaciones de las acciones estatales cuando operan descoordinadas del resto de las escalas. Así, a través de una activa y cualificada implicación regional/provincial se dota de contenido, consenso e implementación descentralizada a la estrategia de desarrollo de alcance nacional.

Componentes de la noción de capacidades estatales

Con el propósito de identificar los diversos aspectos y elementos que conforman el concepto de capacidad estatal, realizo una distinción analítica de dos grandes componentes de la misma: institucional y escalar. Cabe señalar que ambos operan de manera complementaria y retroalimentaria en la conformación de la noción.

El componente institucional alude a las estructuras y organizaciones que posibilitan una acción estratégica, coherente y autónoma, de la estatalidad a nivel regional; y el componente escalar se refiere a las articulaciones escalares del nivel regional con el nacional y a los vínculos que desde este último se establecen para lograr una estrategia nacional coordinada y consensuada regionalmente.

Componente institucional

Para responder a las nuevas demandas, funciones y restricciones que enfrentan los Estados y direccionar sus acciones hacia la motorización de un desarrollo regional con epicentro en lo productivo industrial, es necesario contar con un conjunto de estructuras y recursos que permitan la definición e implementación de esas políticas públicas.

El componente institucional contempla las variables que dotan de autonomía a las acciones estatales y de nodalidad horizontal a las estructuras organizativas, que favorecen la presencia de políticas públicas coherentes y cohesionadas en torno a una estrategia.

La variable autonomía del Estado abordada por la perspectiva institucionalista (ver Capítulo 1) alude a la no cooptación de la dinámica estatal por parte grupos o sectores con intereses particulares y sectoriales (Evans, 1995; Haggard y Kaufman, 1995), siendo de este modo un requisito necesario y previo para establecer sinergias y retroalimentaciones con el resto de los actores. Es decir, la condición de autonomía incide en las posibilidades de realización de las acciones estatales, en las características que asumen y en los rasgos de

las vinculaciones con el resto de los actores. La ausencia de autonomía en la definición de los objetivos, metas, y de las decisiones públicas de los intereses y presiones de los actores sociales da lugar a modalidades relacionales nocivas, predatorias o facciosas (Evans, 1995), que conducen a Estados capturados o neopatrimonialistas (Kohli, 2007; 2010) y atentan contra el establecimiento de relaciones virtuosas con los actores y las redes económicas que retroalimentan las capacidades de ambos (Weiss, 2003).

El otro aspecto de la autonomía se vincula con la aptitud del Estado para definir sus propios objetivos y con la habilidad de llevarlos adelante y alcanzarlos (Mann, 1991). Esto se refiere a la cualidad de los recursos humanos, a la organización y a los recursos financieros para definir políticas públicas e implementarlas (Skocpol, 1991). Esta dimensión material del Estado se relaciona con el conjunto de estructuras y recursos que posibilitan su accionar.

Retomando esa postura y complementándola, en este trabajo la variable autonomía se constituye de tres dimensiones: la capacidad operativa y técnica, las fuentes conceptuales y la capacidad y autonomía financiera.

En los estudios sobre las capacidades estatales, tradicionalmente se aborda la autonomía a partir de examinar la calidad burocrática de los recursos humanos dada por presencia de servicios civiles calificados, con ingreso y el desempeño meritocrático, en tanto es, de acuerdo con ella, una burocracia con características weberianas la que garantiza la exigencia de la independencia de las presiones sociales y la presencia de la aptitud técnica.

De este modo, los recursos humanos que cuentan con una sólida *expertise*, con conocimiento respecto de las funciones asignadas, representan un elemento relevante al momento de evaluar la capacidad de acción del Estado. Dicho saber, una buena retribución, junto con las modalidades de organización del trabajo que distribuyen las tareas y los tiempos de planificación y gestión que conllevan la formulación y gestión de las políticas, y la presencia de sistemas de monitoreos y evaluaciones, que proveen información para la realización de diagnósticos, definiciones de problemas, insumos para la toma de decisiones, son aspectos se orientan a garantizar la cualidad y la autonomía a las políticas estatales.

Por lo que, a nivel de indagación empírica, la dimensión capacidad operativa y técnica atañe a examinar diversos aspectos traducidos en indicadores. Ellos son: la dotación de recursos humanos,⁵ la continuidad del personal, su nivel

5 La cantidad de recursos humanos no es un indicador que se toma aisladamente para examinar el fortalecimiento o no de las capacidades estatales en esas áreas. El mismo es estudiado en relación a su evolución en un periodo de tiempo (con relación a al total y en comparación con otras áreas, como sucede con los recursos financieros —ver más adelante—) y en combinación y articulación con el resto de los indicadores cualitativos señalados.

de formación, sus modalidades de ingreso, permanencia, las características de la carrera administrativa que regula las promociones, las diversas capacitaciones que se brindan desde la organización en función de las necesidades detectadas, así como las modalidades de organización del trabajo y la presencia de sistemas de información.

Sin embargo, esa relevante dimensión —la capacidad operativa y técnica— no es suficiente para dotar de autonomía a la acción estatal. La capacidad de acción de los recursos humanos del Estado se complementa con el examen de las fuentes conceptuales que sustenta la definición de una estrategia; es un elemento co-constituyente de esa variable. Con ello me refiero al basamento conceptual e instrumental que da contenido y forma a las políticas públicas como resultado de una elaboración propia, construida sobre la base de las realidades, problemáticas locales y objetivos de acción, y que no representa una mera replicación acrítica de políticas/programas, modalidades de gestión ajenas a las necesidades que prioritariamente se deciden afrontar y cómo hacerlo.

En las definiciones de política pública se pueden emplear diversas perspectivas teóricas, saberes disciplinares y desarrollos científicos externos al Estado, provenientes de los centros académicos y de investigación regionales, nacionales e internacionales; pero la condición de autonomía o endogeneidad conceptual se sustenta en que la construcción de la problemática, la definición de las áreas prioritarias de interés y del diseño de las respuestas, desde diversas fuentes y perspectivas teóricas, sean resultado de un análisis conceptual endógeno y no una simple traslación acrítica de prácticas e instrumentos elaborados externamente.

La inclusión de este aspecto se sustenta en el rol preponderante que jugaron los organismos internacionales, y en especial aquellos de financiamiento, en la definición de las políticas públicas —en sus contenidos, conceptos e instrumentos de gestión— en América Latina y en Argentina, en el ámbito nacional y en la escala provincial, en distintos sectores de políticas (Felder, 2005; Fernández *et al.*, 2008).

Empíricamente, esta dimensión analítica se refiere a la presencia en las estructuras estatales de instancias (formales e informales), de producción de los diversos elementos de acción y de formulación de herramientas conceptuales e instrumentales que conforman las políticas públicas orientadas a incentivar el desarrollo productivo industrial.

De manera que se requiere identificar instancias o centros de estudios e investigación intraestatales que actúen como fuentes endógenas de perspectivas y herramientas conceptuales. Asimismo, demanda relevar en las principales políticas públicas que lleva adelante el Estado las conceptualizaciones que ellas suponen. En este caso, sobre el desarrollo productivo, la procedencia/origen de las mismas y cómo ellas fueron introducidas, adaptadas y/o adoptadas.

Otra arista de la noción de autonomía está dada por la dotación de los recursos financieros y su disponibilidad para poder llevar adelante y materializar las políticas estatales. De este modo, la cantidad de recursos fiscales con los que cuenta y que ejecuta el Estado son un prerrequisito para poder actuar. Los montos y la evolución de los gastos y la continuidad de ese financiamiento en las áreas relacionadas con las políticas orientadas al desarrollo productivo industrial marcan las posibilidades de intervención del Estado (Fernández *et al.*, 2006; Skocpol, 1991). Asimismo, examinando comparativamente los gastos presupuestarios de las distintas áreas o sectores de políticas es posible identificar cuáles son las prioridades estratégicas del Estado (O'Connor, 1981), y si en ellas se encuentra lo productivo industrial.

En ese sentido, a partir de indicadores cuantitativos sobre los gastos presupuestarios del Estado santafesino, es posible inferir si se fortalecieron las capacidades financieras o no de las áreas y las políticas vinculadas con el fomento de la actividad productivo-industrial después de examinar la evolución de los recursos presupuestarios destinados a ellas en el período de estudio, años 2000 a 2013. Luego, los análisis holísticos y comparados permiten la identificación del lugar de esas áreas y políticas en el conjunto del Estado provincial y en cuanto a otros sectores de acción estatal (como, por ejemplo: educación, salud, desarrollo social, economía), es decir, cotejar si ha sido un área priorizada y fortalecida individualmente en términos de recursos financieros con relación al total y a otras áreas, y cómo ello fue evolucionando en los años 2000–2013.

El estudio de las capacidades y la autonomía en términos financieros demanda, además, la inclusión del examen del origen y las fuentes de financiamiento. Esto es especialmente relevante para examinar las posibilidades de acción a partir de la capacidad y autonomía financiera que posee cada instancia estatal respecto de la disponibilidad de recursos endógenos, esto es, cuyo origen es la propia recaudación. Asimismo, cuánto dependen de las transferencias de otro nivel estatal (como el nacional) y si estas están predeterminadas con relación a su destino; como también la consideración de aquellos de recursos de origen exógeno a las estructuras del Estado, como son los fondos que provienen de los organismos internacionales de financiamiento y de la cooperación internacional. Estas dos últimas observaciones aluden a posibilidades de captura de la acción estatal a través de la dependencia financiera y se incluyen teniendo presente tanto los ya indicados rol y relevancia del financiamiento internacional en los Estados de la región como la problemática relación entre la recaudación y la distribución de recursos entre los distintos niveles jurisdiccionales estatales en Argentina (Cetrángolo y Jimenez, 2004).

De este modo, la dimensión capacidad y autonomía financiera, compuesta por los indicadores de gasto presupuestario y de origen y las fuentes del

financiamiento de los recursos que ejecuta el Estado, es también una de las dimensiones analíticas que posibilitan ponderar la autonomía estatal.

El presente estudio de la variable autonomía contempla estas tres dimensiones de análisis que operan en conjunto (no por separado ni individualmente): capacidad operativa y técnica, fuentes conceptuales, y capacidad y autonomía financiera.

La segunda variable del componente institucional se refiere a la articulación y coherencia de la acción estatal y a la cohesión interior de sus estructuras organizacionales. Retomando la propuesta de Chibber (2002), tal cohesión está dada por la presencia de una instancia nodalizadora que sea capaz de direccionar y coordinar las diversas políticas en una estrategia, evitando las fragmentaciones, las superposiciones y las contradicciones entre las distintas áreas del Estado y entre las políticas públicas. Desde esa perspectiva, se incluye como variable del componente institucional la consideración de la nodalidad horizontal. La misma se distingue analíticamente como nodalidad intraministerial, es decir, al interior de la organización estatal encargada de llevar adelante las políticas específicas vinculadas con el fomento de las actividades industriales (como, por ejemplo, un ministerio) con respecto a ellas y al resto de las políticas productivas, y como nodalidad interministerial o del Estado (o nivel estatal; en este caso, el provincial) en su conjunto —que contempla la articulación y vinculación con otras carteras ministeriales— con poder de ordenamiento para la conformación de una estrategia coherente y cohesionada de desarrollo productivo-industrial.

Ambas —la nodalidad intraministerial y la interministerial— pueden asumir distintas modalidades organizacionales (Chang, 2010), estar constituidas formalmente como tales para esa finalidad, realizarse informalmente, o bien puede que sea una de las áreas preexistentes la que ejerza esa función. De acuerdo con ello, para examinar la presencia de una centralidad que dirija y dote de unidad a la estrategia de desarrollo, con coherencia en los objetivos y en la coordinación e implementación de las acciones (Martínez Nogueira, 2010), se tendrán en cuenta las distintas formas organizacionales que pueden asumir y se estudiarán las políticas públicas, considerando la conformación de sus objetivos en una estrategia (en contraposición a una suma de acciones aisladas, desconectadas y fragmentadas).

Por lo tanto, el componente institucional de la noción de capacidades estatales para su abordaje posee dos variables: la autonomía y la nodalidad horizontal, las cuales tienen dimensiones analíticas conformadas por indicadores que posibilitan su estudio empírico. Esta propuesta metodológica es la empleada para estudiar las capacidades institucionales del Estado santafesino para el desarrollo de políticas productivo-industriales en el período 2000-20013.

Componente escalar

Para poder desarrollar las políticas públicas coherente y articuladamente y con posibilidades reales de configurar un desarrollo sustentado en lo productivo-industrial, se requiere que esas políticas no se desarrollen aisladamente desde un nivel estatal. Las limitaciones de las instancias subnacionales (y sus dispares desarrollos) se fundan en que la mayoría de los procesos y dinámicas que se gestan en su territorio no tienen basamento exclusivamente regional. Por otro lado, los actores y las redes de capitales que conforman el núcleo de acumulación regional y las posibilidades de su transformación y conducción se potencian en la construcción de una estrategia de desarrollo nacional que dote de direccionalidad y coherencia a las distintas acciones estatales regionales.

En el marco de la nueva relevancia del rol de los Estados regionales en la definición e implementación de las políticas industriales, el Estado nacional mantiene su importancia al direccionar y cohesionar todas las iniciativas y requerimientos y necesidades de las diversas regiones y en torno a una estrategia, lo que potencia (tanto por compensar las debilidades como por fortalecer las capacidades institucionales regionales) las posibilidades de conducir un proceso de desarrollo integrado y sustentado regionalmente. Por eso tiene especial importancia la necesidad del establecimiento de dinámicas articulaciones multiescalares.

Estas articulaciones dan cuenta de la modalidad de organización e intervención espacial del Estado y, específicamente, de la configuración espacial de la estrategia de desarrollo. De modo que la forma en que se reescale y en la que se establezcan los vínculos —en ese marco y en este contexto— entre las diversas escalas alude a la capacidad espacial o escalar del Estado de operar territorialmente y de definir su estrategia de industrialización en la actual etapa del capitalismo y la modalidad de inserción con la economía global.

La relevancia de este componente de la noción de capacidades estatales está dada por la consideración de la dimensión territorial en el marco de los procesos de reestructuración del Estado, en el cual la organización espacial-funcional, es decir, el reescalamiento en el que se presentan una «relatividad de las escalas» (Jessop, 2006) y una resignificación y reemergencia de la escala subnacional representa una estrategia político-estatal y no meramente una reacción al contexto global (Brenner, 2013). Es decir, la organización espacial y la dinámica de vinculación escalar son el producto de una acción estatal que constituye el «terreno institucional donde las dinámicas espaciales del capital global se despliegan» (Brenner, 2003:199), en lo que también podríamos incluir las dinámicas de los capitales de otros orígenes (locales, regionales, nacionales, etcétera).

En tanto, el examen de cómo se establecen las articulaciones multiescalares en el marco del proceso de reestructuración escalar, dará cuenta de la capacidad de operar coherente y articuladamente en el territorio del Estado en sus diversos niveles y, desde allí, qué posibilidades desarrolla para establecer en las diversas escalas las vinculaciones con el resto de los actores (y redes) domésticos, internacionales y globales y conducir un proceso de desarrollo productivo.

En este trabajo se coloca el eje de análisis en la modalidad de operar territorialmente del Estado provincial/regional en su articulación con el nivel nacional. Ello se justifica por la conceptualización de la noción de capacidades como la aptitud de operar cohesivamente del Estado en sus diversas escalas, modalidad que, con las actuales características de operación espacial del capitalismo, conlleva el desafío de configurar una estrategia cohesionada (o centralizada) que dote de coherencia y unidad a las diversas políticas e implique a las iniciativas estatales regionales. Ese parámetro/desafío representa un esquema que supera la modalidad organizativa esencialmente *top down* o cupular, así como aquella en la cual pierde relevancia y capacidad de nodalizar la escala nacional, donde las estrategias regionales operan fragmentariamente y en competencia entre ellas en función de sus posibilidades de inserción en la economía global.

Una variable de este componente la constituye la implicación de lo regional en la estrategia nacional. Esto es, el involucramiento de las escalas regionales/provinciales en la definición e implementación de una estrategia de desarrollo productivo industrial en el marco de una coordinación nacional. Las modalidades y el grado de participación de las instancias estatales provinciales dan cuenta de los mecanismos de articulación y vinculación de la escala estatal provincial con la nacional, pudiendo asumir diversas características. Tomando en cuenta la noción teórica propuesta de capacidades estatales, ella debe poder representar una activa y equilibrada implicación de las distintas instancias regionales, al margen de las dotaciones de poder económico y político y capacidades estatales que cada una de ellas posean.

Una de las dimensiones analíticas de esta variable es el análisis de las estrategias regionales/provinciales en la fase de formulación con las políticas impulsadas desde la escala nacional. Ello implica, por un lado, las relaciones entre la escala estatal provincial (en este trabajo, la de Santa Fe) y la Nación en las acciones productivo-industriales en cuanto a la inclusión de las problemáticas y las estrategias industriales regionales en las políticas nacionales, esto es, la participación en la codefinición de la estrategia nacional en la que estén consideradas las particularidades regionales, mecanismo que se puede ilustrar como «de abajo hacia arriba» (*bottom up*).

La otra dimensión está dada por la polea que representa esa articulación en la dirección de «abajo hacia arriba», pero a través del estudio del proceso de implementación de las políticas, esto es, relevar la participación de las instancias provinciales en las diferentes políticas nacionales, examinando sus posibilidades de cogestión descentralizada de la estrategia, que implica la constante incidencia y definición de quién hace qué y quién define qué al momento de llevar adelante la política. O sea, el examen de la adaptación de las políticas a las realidades regionales, de las responsabilidades de decisión, gestión e implementación que se delegan en las estructuras estatales regionales y la participación en la ejecución de los aspectos administrativos, en tanto que pueden presentarse diversas situaciones con grado variable de la autonomía y de decisión del rol que asume la escala estatal regional.

Desde el otro lado de la relación, la siguiente variable del componente escalar alude a las modalidades de vinculación de la Nación con los Estados provinciales, constituyendo de este modo la dirección «de arriba hacia abajo» (*top down*) de la polea. Con referencia a ello, la dimensión de estudio es la articulación coordinada de manera multiescalar de la estrategia nacional, es decir, la capacidad de nodalizar/ensamblar de la escala estatal nacional las diversas, contradictorias, complejas y particulares iniciativas provinciales en un vector estratégico de acción que conformen un cuadro coherente de desarrollo productivo industrial en el territorio nacional.

La dimensión analítica de esa variable se relaciona con el estudio de las modalidades de implicación de la Nación en el territorio, examinando cómo «baja» a los territorios provinciales y a través de qué actores (organizaciones no gubernamentales, oficinas descentralizadas, estructuras estatales regionales, entre otros). Del mismo modo, implica el examen de la coordinación de las distintas acciones estatales de las instancias regionales y la nacional en el territorio. Esto es, la cohesión y coherencia entre las políticas industriales de la Nación y, en este caso, de la provincia de Santa Fe, que se expresa en el territorio, a través de la coordinación, complementariedad, acción conjunta o división de roles o destinatarios.

Esa dimensión también contempla el accionar del Estado nacional en el fomento de la construcción y del desarrollo de las capacidades institucionales de las instancias provinciales, puesto que ello da cuenta de una modalidad de relación que incentiva la conformación de acciones cualificadas de la escala regional, que eviten las desigualdades de cada una de ellas, para afrontar respuestas y estrategias que constituyan y sean parte de una estrategia coherente de desarrollo nacional.

Retomando lo planteado, a partir del concepto propuesto de capacidades estatales para la configuración de una estrategia integrada y cohesiva de desarrollo productivo industrial para su estudio a partir de una instancia estatal subnacional, identifiqué dos grandes componentes de la misma: el institucional y el escalar. Para abordarlos empíricamente, definí variables, con sus dimensiones e indicadores, que posibilitan el examen del caso de estudio y realicé así una operacionalización de tal concepto. Cabe señalar que esas dimensiones y sus indicadores, al momento de hacer el examen empírico, son considerados en su conjunto y no aisladamente para dar cuenta de cada una de las variables definidas.

En el Cuadro 2, que está a continuación, sintetizo el esquema que empleo para estudio de las capacidades estatales del Estado santafesino para la promoción del desarrollo productivo industrial en el período 2000–2013.

CAPACIDADES ESTATALES			
Componentes	Variables	Dimensiones	Indicadores
Institucional	Autonomía	Capacidad operativa y técnica	<p>1) <i>Sobre Recursos Humanos</i>: -dotación (cantidad de agentes) y presupuesto (monto ejecutado del inciso presupuestario nº1), en el Ministerio y en referencia al total de la Administración Central de la Provincia. -Distribución de agentes en las distintas Secretarías del Ministerio. -Identificación de los perfiles de los agentes del Ministerio de la Producción considerando su formación, antigüedad y las capacitación desarrolladas por el Estado.</p> <p>2) <i>Organización del trabajo</i>: tiempos de ejecución y planificación y división de tareas entre el cuerpo de funcionarios de carrera y los políticos en el Ministerio de la Producción.</p> <p>3) Identificación de sistemas de elaboración de distintos tipos de <i>información</i> para diagnósticos como fuentes primarias, en articulación con otras dependencias estatales y/o resultado de evaluaciones y monitoreos de políticas.</p>
		Fuentes conceptuales	- Fuentes teóricas/conceptuales que dan origen a las políticas y a las modalidades de implementación. (Se seleccionan dos políticas emblemáticas del periodo y dos experiencias de cooperación internacional y se examinan la conceptualización que poseen sobre desarrollo productivo, la procedencia y cómo fueron introducidas y adaptadas)
		Capacidad y autonomía financiera	- Gastos presupuestarios en referencia: a) la evolución del gasto presupuestario del Ministerio y por finalidad y función –servicios económicos e industria- b) participación en el total del presupuesto y con las otras carteras y funciones económicas c) el desarrollo en el tiempo, d) discriminación recursos por origen y fuente de financiamiento.
	Nodalidad horizontal	Coherencia de articulación intra e interministerio	-Nodalidad intraministerial: identificación de una instancia –formal o informal-, que dote de centralidad y coherencia a las distintas acciones del Ministerio de la Producción. -Nodalidad en el Estado santafesino en tomo a lo productivo industrial: identificación de una instancia que dote centralidad y coherencia a las políticas públicas vinculadas con lo productivo-industrial del Estado provincial.
Escalar	Implicación de lo regional en la estrategia nacional	Participación equilibrada de las regiones en la formulación de las políticas	-Instancias de participación del Estado regional/provincial en la formulación de las políticas y de la estrategia de desarrollo: a) mecanismos de participación b) identificación y examen experiencias.
		Participación equilibrada en la implementación de las políticas	-Modalidades de participación del Estado regional/provincial en la implementación de las políticas y la estrategia de desarrollo -Responsabilidades de implementación y de decisión que poseen las instancias estatales provinciales sobre las políticas nacionales.
	Articulación coordinada multiescalar-mente de la estrategia nacional	Implicación territorial de la escala estatal nacional	-Implicación territorial de la Nación a través: a) Estructuras estatales provinciales, b) entes no gubernamentales con articulación público- privada, b) oficinas descentralizadas, y/o. c) directamente con los destinatarios - Acciones nacionales de co-construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de las instancias regionales
		La coordinación de las acciones estatales de las distintas escalas en el territorio	-Cohesión y coherencia de las políticas nacionales y las provinciales en el territorio a través de: a) coordinación de políticas públicas nacionales y provinciales que poseen el mismo objetivo b) complementariedad en el uso de instrumentos nacionales

Cuadro 2. Operacionalización de la noción de capacidades estatales. Fuente: elaboración propia.

PARTE 2

Transformaciones del
Estado, política industrial
y estructura productiva
en la Argentina reciente

Capítulo 3. Transformaciones funcionales, morfológicas y escalares del Estado

A lo largo de este capítulo examino las principales reestructuraciones estatales a través del análisis de las transformaciones funcionales y morfológicas del Estado en la Argentina reciente, con especial atención a los cambios en la política productiva–industrial y en la organización escalar. La finalidad es relevar las modificaciones y continuidades de las diversas configuraciones del Estado argentino y de su forma de implicación en el modo de acumulación para garantizar el desarrollo industrial, esto es, dotarlo de coherencia, sustento y legitimidad. No es el propósito realizar un *racconto* histórico evolutivo del Estado ni de todas las políticas públicas desarrolladas, sino identificar las principales características de las diversas modalidades de organización e intervención estatal y la articulación escalar entre la instancia nacional y las provinciales con referencia a lo productivo–industrial.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: inicio con un apartado introductorio dedicado a revisar brevemente la crisis de los rasgos funcionales y organizacionales de la matriz estadocéntrica basada en el modelo de sustitución de importaciones (ISI). Continúo el tratamiento de las principales transformaciones de la estatalidad ubicadas temporalmente en la década del 90 —pero no por ello se ignora que dicho proceso comenzó a configurarse a mediados de los '70—, etapa en la que se consolidó y profundizó un tipo de Estado y un modo de accionar caracterizado como neoliberal (Ferrer, 2012; 2014; Thwaites Rey, 2005). En esta sección abordo los cambios funcionales

con relación a la modalidad de implicación del Estado en el sector económico y específicamente en el productivo-industrial, y luego las modificaciones morfológicas/organizacionales en cuanto a los procesos de descentralización desarrollados en esa década y al papel que asumieron las instancias estatales provinciales en el fomento del desarrollo productivo-industrial.

En el segundo apartado me aboco a examinar la estatalidad argentina luego del año 2001, cuando se puso en evidencia el agotamiento del esquema de desarrollo y del Estado neoliberal, lo que significó una redefinición del modelo de los '90 y un cambio conceptual sobre papel del Estado en la construcción del desarrollo. El objetivo es delinear las características organizacionales y los cambios en la realización de las principales funciones del Estado nacional, concentrando el análisis en las políticas productivo-industriales de la instancia estatal nacional y después en las relaciones escalares entre el Estado-Nación y los Estados provinciales.

Transformaciones del Estado en la Argentina reciente. Crisis de la matriz estadocéntrica y el fin de la ISI

Durante la década del 90, el Estado argentino asistió a un proceso de transformación estructural que conllevó al abandono de la matriz estadocéntrica (Cavarozzi, 1997) que se desarrolló desde los años 30 hasta mediados de los '70.

Tal proceso fue analizado como un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad en una triple dimensión: la funcional (de qué se ocupa el Estado), la material (qué sectores afrontan los costos), y de dominación (quién decide), y como una pérdida de centralidad hegemónica del Estado nacional en la configuración de esa relación, dada la incorporación de las instancias subnacionales, de los actores no estatales y los supranacionales (Oszlak, 1997).

Esa transformación implicó una ruptura con el Estado liberal (desarrollado entre los años 1880-1930) y con el modelo de Estado de bienestar periférico o social (conformado a partir de la década del 40 hasta su crisis a fines de los '70) —en sus diversas etapas caracterizadas por García Delgado (1996) como nacional-popular, desarrollista y burocrático-autoritaria— fundamentalmente a partir del agotamiento de los procesos de integración social de vastos sectores sociales y del esquema de acumulación basado en la sustitución de importaciones.

En ese marco, el Estado nacional se conformó como el actor central, tanto en la regulación del mercado y en la definición de las orientaciones de política económica, como en la constitución de espacios de inclusión social. «Los mecanismos estadocéntricos (...) permitieron desplegar el impulso de

integración social y cultural vinculado a la industrialización sustitutiva y al modelo económico autárquico y semicerrado» (Cararozzi, 1997:97).

Se configuró un «modelo centrado en el Estado y basado en la sustitución de importaciones» (O'Donnell, 1993:79) que contó como rasgos principales, entre las acciones orientadas a garantizar la acumulación y la reproducción del capital, con el fomento de la demanda y del mercado interno. Las políticas industriales, bajo el denominado modelo ISI, se caracterizaron por ser proteccionistas (a través de altas tarifas), por el desarrollo de empresas públicas de servicios e industriales, y por la presencia de subsidios fiscales y financieros en el marco de una economía semicerrada. De manera que, durante esa fase, el Estado nacional asumió el papel de garante del capital a nivel de actividad y del empleo, promoviendo actividades de crecimiento ante «la ausencia de capital privado maduro para encararlas», situación que Thwaites Rey (2005:55) recrea con la categoría «capitalismo asistido».

Por su parte, las políticas vinculadas con las funciones de legitimidad (O'Connor, 1981) del Estado también se concentraron en el ámbito nacional y se caracterizaron por un esquema universalista de provisión pública de los servicios de educación, salud, la consolidación de la seguridad social ligada al empleo, la regulación de las relaciones laborales y acciones residuales de asistencia a la pobreza (Cortés y Marshall, 1999; Repetto, 2001).

En la modalidad de organización escalar, las instancias estatales subnacionales tuvieron un papel secundario y marginal. Estas recibieron pasivamente y ejecutaron las decisiones tomadas de forma centralizada desde en el ámbito nacional. El Estado nacional fue el actor que definió y planificó cupularmente las principales orientaciones de políticas en las distintas regiones, lo que afectó de manera desigual la configuración de los sistemas productivos en cada una de ellas. Con el fin de descentralizar geográficamente las actividades industriales, se establecieron mecanismos de promoción industrial para incentivar el establecimiento de empresas de capital nacional en áreas de desarrollo y de frontera, siendo todo el territorio nacional, excepto la Capital Federal y el conurbano bonaerense, considerado zona de promoción, con mayores mecanismos de fomento para las provincias de San Luis, San Juan, Catamarca y La Rioja (Rougier y Schorr, 2012:39). No obstante ello, se mantuvieron y reprodujeron los esquemas espaciales regionales asimétricos preexistentes y heredados (Cao y Vaca, 2006; Rofman, 1982), que luego se acrecentaron.

El modelo de centralidad estatal, junto con la estrategia de industrialización bajo la ISI, comenzó a mostrar debilidades, a redefinirse y a abandonarse a mediados de la década del 70, presentó modificaciones en los años 80, y se consolidó el quiebre durante la década del 90 con la transformación estructural del Estado y de sus implicaciones, que a continuación abordó.

Los años 90: transformaciones funcionales, organizacionales y escalares del Estado

El agotamiento de la matriz de centralidad estatal nacional y del modelo de acumulación basado en la ISI fue producto tanto de las propias debilidades internas como de procesos exógenos vinculados con la crisis del capitalismo global. Se presentó acompañado y sustentado por un amplio consenso, constituido por distintos actores nacionales —políticos, técnicos y académicos—, corrientes teóricas y organismos internacionales de financiamiento, que cuestionó el papel del Estado.

Los principales problemas internos se relacionaron con el funcionamiento macro de la economía: la persistencia del déficit fiscal, la deuda externa, los fallidos planes de estabilización económica que condujeron a un inéxito proceso de inflación con recesión (estanflación), a la hiperinflación y con dificultades en la propia organización industrial y en la adopción del cambio tecnológico.¹ Elementos que conformaron un diagnóstico que abrió la puerta a las perspectivas que sostenían la necesidad de reducir el tamaño del gasto público, abrir la economía y ampliar el espacio del mercado como asignador de recursos, limitando de este modo las intervenciones del Estado en las áreas productivas y en las sociales.

La crisis y el posterior abandono de la ISI se caracterizó por el estancamiento productivo-industrial, la adopción de políticas aperturistas y de liberalización del mercado (y el abandono de las medidas proteccionistas) y la consecuente pérdida para el sector industrial de su condición de motor de la economía dada por la disminución de su participación en el PBI, sumada a la no generación de empleo y bajos niveles de inversión (Kosacoff, 1996:140). Las falencias de ese modelo de industrialización «trunca» —en sus componentes de bienes de capital y dependiente de las exportaciones agrarias—, bajo un proteccionismo que se caracterizó como «frívolo» (Fajnzylber, 1992) —dado que promovió la ineficiencia y la poca competitividad y a un empresariado rentista (Chibber, 2008; Ferrer, 2014)— fueron empleadas como argumentos por parte de las corrientes neoliberales, que culparon al proteccionismo, a la regulación, a los subsidios y a las prebendas estatales de la ineficiencia de la actividad manufac-

1 Los problemas relacionados con la propia organización industrial fueron la escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, y escasa competitividad internacional. Además se estaba produciendo el pasaje a un nuevo esquema tecno-productivo, con modelos organizativos diversos a los de la producción masiva fordista prevaleciente y la industria argentina presentaba dificultades para recrear ese dinamismo (Kosacoff, 1996:127).

turera que se reflejaba en la baja competitividad internacional de la industria y en sus reducidos niveles de productividad (Rougier y Schorr, 2012:52).²

Tales manifestaciones alentaron el auge y el consenso sobre el enfoque que promovía el libre funcionamiento del mercado para modernizar el sistema productivo e insertarlo en la nueva economía mundial. Esas perspectivas locales, además, se encontraban en consonancia con las tendencias globales de consolidación del neoliberalismo «como una nueva ortodoxia económica reguladora de la política pública a nivel mundial en el mundo del capitalismo avanzado» (Harvey, 2007:29) —que se había iniciado casi una década antes con el ascenso de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y en 1980 con el de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos—. El neoliberalismo se instaló como enfoque dominante que —a pesar de los factores internos y externos que dan cuenta de las diversas maneras en que ello se configuró en los países centrales (Harvey, 2007, Peck, 2012) y entre los distintos países de la periferia (Boschi y Gaitán, 2008)— apeló y generalizó la desregulación, las privatizaciones y el retiro del Estado de determinadas áreas en pro del libre desarrollo de las fuerzas del mercado.

Ese marco global político-ideológico se presentó y se impuso a los países de América Latina como el modo de regulación del capitalismo actual —caracterizado por procesos de globalización y por régimen de acumulación posfordista— que demandaba la adaptación y la subordinación de las economías nacionales a las exigencias del sistema económico global. En este sentido, las modificaciones productivas, guiadas por los principios de la flexibilización, la organización en red, el desarrollo de tecnologías de comunicación e informáticas, la relevancia de la movilidad de los flujos de capital comerciales y financieros y la creciente importancia del sector financiero en la valorización del capital, que abrieron paso a la emergencia del régimen de acumulación posfordista, demandaban la readecuación del Estado.

La configuración de la organización estatal requería una escala nacional que no obstruyera la circulación de los flujos de capital, el libre desarrollo del mercado ni la conexión de las distintas actividades localizadas regionalmente con las redes de producción global, apelando de este modo a la apertura de los mercados, a la desregulación, flexibilización, descentralización y privatización.

2 Azpiazu y Schorr (2010:142) remarcan que esas argumentaciones se sustentaron una «interpretación antojadiza y falaz de los procesos históricos» dado que el retraso de la industria al que se hace referencia se debe situar a partir del golpe de Estado de marzo de 1976 (y no bajo la ISI). Por otro lado, los autores indican que la mayoría de los subsidios y prebendas estatales fueron internalizadas por empresas oligopólicas, líderes, que se beneficiaron con ellos.

En Argentina, tales medidas fueron inducidas por autoridades estatales que llevaron adelante políticas públicas con postulados neoliberales —que fueron el eje de las transformaciones estructurales desarrolladas en la década del 90— y que además tuvieron altos grados de apoyo y legitimidad provenientes de los amplios sectores de la ciudadanía, del empresariado, de la mayoría de las asociaciones sindicales y de los partidos políticos más importantes (Cortés y Marshall, 1999). También contaron con una fuerte presión para su introducción por parte de los organismos de financiamiento internacionales, los que en ese período aumentaron su incidencia a través de paquetes de recomendaciones, como el afamado Consenso de Washington, y fundamentalmente mediante los montos de los préstamos.³ Tal influencia se evidenció en las líneas directrices de reforma estructural del Estado, en la definición y orientación de diversas políticas públicas internas, en las modificaciones, en la estructura organizativa y en las modalidades de gestión del Estado (Felder, 2005:163).

Esos conjuntos de ideas, apoyos, decisiones, medidas y acciones estatales se tradujeron en un proceso de reestructuración organizacional y funcional del Estado que, con la modalidad de un ajuste estructural, implicó la consolidación de un Estado neoliberal (Ferrer, 2012; 2014) que definió y concibió esas estrategias como la única opción para adaptar, sostener, reacomodar (y someter) el perfil productivo argentino a las nuevas condiciones y exigencias de la economía capitalista mundial posfordista.

De modo que en Argentina ello significó la consolidación de la «desimplificación selectiva del Estado» (Fernández *et al.*, 2005) en el proceso de acumulación económica y, en particular, del sector industrial; esto es, el Estado se retiró de los ámbitos ocupados durante la ISI e intervino fuertemente en la construcción de la matriz financiera y monetarista. Paralelamente, expuso la estructura industrial a la competencia externa —a partir de una apertura indiscriminada— y selectivamente protegió y benefició a un selecto grupo de empresas locales y transnacionales. Eso llevó a un proceso de desindustrialización y reprimitización y regresión del aparato productivo manufacturero de la economía (Azpiazu y Schorr, 2010:229), a una concentración y oligopolización del sector industrial (Azpiazu, 1998) y a la consideración del sector industrial como uno más o como un segmento irrelevante de la economía (Fernández *et al.*, 2005:34).

De acuerdo con ello, las modificaciones funcionales vinculadas con el sostenimiento y configuración de un nuevo núcleo de acumulación se realizaron a través de medidas e instrumentos de política pública que se orientaron hacia la

3 Acuña y Tuozzo (2002:101) indican que el monto de la cartera de los Bancos Multilaterales de Crédito representaba en 1997, un equivalente al 1 % del PBI de 322 000 millones de dólares.

valorización del mercado y una internacionalización de la economía mediante una reformulación del papel y la implicación del Estado. Entre las principales acciones, se destaca el establecimiento de un régimen de convertibilidad que estableció un tipo de cambio nominal fijo (Ley 23928), la desregulación financiera, la remoción de mecanismos regulatorios y de control de precios, la apertura comercial externa, la liberalización del mercado cambiario y de flujos de divisas, del régimen de inversiones extranjeras y del de consulta previa para la importación de bienes, y la privatización de las principales empresas públicas (teléfonos, aviación comercial, ferrocarriles, complejos petroquímicos y siderúrgicos, puertos y rutas).

Con la misma finalidad se implementó la flexibilización del mercado de trabajo y, con referencia a las políticas sociales, las transformaciones funcionales afectaron a las políticas universales que se descentralizaron; a las de seguridad social, que se privatizaron y desregularon, y a las de asistencia a la pobreza, que se focalizaron, lo cual resultó en una multiplicidad de acciones desarticuladas y con poco alcance para hacer frente a los problemas de pobreza y vulnerabilidad social (Repetto y Potenza dal Masetto, 2011).

Asimismo, el proceso de reestructuración del Estado implicó una transformación morfológica de su aparato institucional y una reorganización escalar de sus funciones. Esos cambios se presentaron a través de los procesos de descentralización estatal —desde la escala nacional a las provinciales y municipales que luego se abordan— mediante el abandono y delegación de funciones y actividades a actores públicos no estatales (diversas organizaciones de la sociedad civil) y al sector privado, y en la concreción de un proceso de reforma de la administración pública.

La transformación morfológica del Estado también contempló un proceso de reforma de la administración pública (bajo las denominaciones de Reforma Administrativa y la posterior Segunda Reforma del Estado)⁴ que tuvo como propósitos racionalizar, desburocratizar, limitar y reducir el gasto presupuestario de la escala nacional estatal y se presentó con la necesidad de modernizar y hacer más eficiente al Estado (López, Corrado y Ouviaña, 2005; Oszlak, 2000). No obstante, las acciones comprendidas en este proceso de reforma administrativa tuvieron magros efectos en términos de construcción de capacidades organizacionales y administrativas y, paradójicamente —con relación a sus objetivos—, también limitados resultados en términos de reducción del personal y de cantidad de dependencias estatales.

4 Decreto 435/90 y Ley 24629/96. El programa de Reforma Administrativa contó con el financiamiento del BM y el BID de 650 millones de dólares (Rapoport, 2010:399).

De manera que durante los años 90 «las empresas públicas, las políticas sectoriales (en particular, las industriales), el sistema previsional y la administración pública en general aparecían en el banquillo de los acusados y enfrentados a un jurado decididamente adverso» (Gerchunoff y Llach, 1998:446–447).

Transformaciones funcionales: cambios en las orientaciones de las políticas económicas y las políticas industriales

En el marco de las definiciones macro de transformación del Estado orientadas por los principios de apertura externa, desregulación y privatización⁵ de la década del 90, se consolidó una modificación de la implicación estatal en el sector productivo–industrial del período de la ISI, mutación que tuvo sus inicios a mediados de los años 70 con la última dictadura militar.

La apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales establecida con diversos cambios en la estructura de aranceles a las importaciones se implementó con escaso gradualismo y con una fuerte intensidad. Dicho proceso significó el abandono de la protección de la mayoría de las industrias, salvo algunas excepciones que se mantuvieron —como el caso del sector automotor— y otras actividades que tuvieron trato preferencial en función de su capacidad de *lobbying* —como calzado deportivo y papel para diario— (Azpiazu, 1994; Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012).

La desregulación de gran parte de las actividades económicas otorgó al mercado y a determinados agentes económicos —que, dada la morfología de los mercados y su posicionamiento oligopólico, contaron con márgenes para regular su funcionamiento (Azpiazu, 1994)⁶— la capacidad de regulación y control del Estado. El Decreto 2284/91, entre otras acciones, eliminó las restricciones a la oferta de bienes y servicios, las intervenciones sobre la formación de precios y las limitaciones al ingreso a los mercados, se suspendió la ley de abastecimiento, se disolvieron los organismos reguladores de los mercados de los productos agrícolas y ganaderos, se derogaron las regulaciones al comercio

5 Los mismos que se plasmaron en la Ley de Reforma del Estado 23696/89, la Ley de Emergencia Económica 23697/89, y la ya citada Ley 24629, de Segunda Reforma del Estado.

6 Dos ejemplos de ello lo constituyen la desregulación a) del mercado de la industrialización de bienes primarios, donde la relación entre las empresas oligopsonicas y oligopólicas con los productores de insumos básicos, atomizados y con poco poder, reforzó el poder de esas empresas, b) los mercados de petróleo y combustible líquido, que por diversos motivos tendieron a consolidar el poder económico de las empresas líderes —YPF, Shell y Esso— (Azpiazu y Schorr, 2010 y Rougier y Schorr, 2012).

de productos agropecuarios tradicionales y se suprimieron los derechos de exportación y algunos de los regímenes de promoción industrial.⁷

En tanto, el programa de privatizaciones de las empresas públicas se asentaba en los argumentos que sostenían que el traslado al sector privado (y a la gestión privada) generaría un aumento de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, la introducción de los beneficios de lógica competitividad del mercado y el incremento de la inversión movilizando recursos privados, lo que significaría una disminución el gasto público por la liberalización de esos gastos por parte del Estado (Thwaites Rey, 1993; Vilas, 1997). Pero dicho proceso, que también fue desarrollado acelerada y abarcativamente, tuvo como propósito fundamental reducir el déficit fiscal, de modo que en la práctica significó la disminución del peso cuantitativo del Estado en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el número de empresas, así como una reducción de la capacidad de intervención y regulación estatal.

Se privatizaron empresas industriales (Polisur, Petropol, Induclor, Petroquímica Río Tercero, Altos Hornos Zapla, Tandanor, SOMISA, Carboquímica SA, Fábrica Militar de Tolueno Sintético, Fábrica Militar de Conducción Eléctrica), de telecomunicaciones (ENTEL), la línea área del Estado (Aerolíneas Argentinas), de petróleo (YPF), de electricidad (SEGBA, Agua y energía eléctricas, Hidronor), Gas del Estado, carreteras, canales de televisión, las principales líneas y ramales ferroviarios de carga y de pasajeros, los subterráneos, las instalaciones portuarias, entidades bancarias (Caja de Ahorro y Seguro, Banco Hipotecario Nacional), empresas de correo y los aeropuertos de todo el país, entre las principales. Estas ventas/transferencias de activos del Estado al capital privado favorecieron a reducidos grupos económicos nacionales y extranjeros y consolidaron un proceso de concentración de la producción y centralización del capital (Azpiazu, 1994; Azpiazu y Schorr, 2010; Rapoport, 2010).

Esas acciones estatales también tenían como fin favorecer el ingreso de capitales a través de la inversión extranjera directa (IED) para que dieran impulso, modernización y cualificación a la estructura productiva. El ingreso de capitales financieros y de empresas transnacionales fue estimulado bajo el supuesto que daba lugar a la introducción de tecnología y capital para generar exportaciones con capacidad competitiva en el escenario global.⁸ Pero ello

7 Tales como los casos de la industria siderúrgica, de la maquinaria vial, la naval, la aeronáutica, la elaboración de aluminio primario. Se mantuvieron los regímenes de promoción regional de La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan y Tierra del Fuego.

8 La forma predominante de inversión extranjera fue a través de transferencias accionarias, tanto de las empresas privatizadas como por la venta de empresas privadas a inversores extranjeros (Bezchinsky, Dinenzon, Giussani, Caino, López y Ameil, 2007).

resultó en una modernización heterogénea, que se concentró en las empresas privatizadas, en las actividades de exploración de las ventajas naturales y en aquellos servicios privados con mercados protegidos o de altos ingresos, y fueron fundamentalmente las empresas transnacionales las que lideraron el cambio tecnológico a través de bienes de capital y equipamiento, con escasa contribución al desarrollo de las capacidades tecnológicas locales (Fernández Bugna y Porta, 2007:66).

Las medidas macroeconómicas detalladas (apertura, desregulación y privatización) tuvieron un fuerte impacto en el núcleo de acumulación y en el sector productivo-industrial y fueron acompañadas por limitadas políticas públicas orientadas exclusivamente hacia ese sector.

La política industrial en los años 90 consistió en una serie de intervenciones puntuales para favorecer a ciertos sectores y actores o para corregir algunos desequilibrios del mercado (Fernández Bugna y Porta, 2007). Se sostuvieron determinados regímenes especiales de promoción, como el sectorial de la industria automotriz argentina (que luego se extendió a otros sectores y empresas bajo el Régimen de Especialización y Reconversión Industrial —REI—),⁹ el de minería y el forestal. También se desarrollaron medidas para impulsar la inversión mediante subsidios a la adquisición de plantas llave en mano y bajas de aranceles a la importación, como también algunos aislados esquemas de promoción regional.

Luego de la sanción de la denominada Ley Pymes (pequeña y mediana empresa) del año 1995 (24467) y con la posterior creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME)¹⁰ en el Estado nacional en 1997 —en ese momento bajo la órbita de la Presidencia de la Nación— se impulsaron algunos pocos programas destinados a dar apoyo a las Pymes y a estimular, a nivel de cada unidad productiva, la generación de valor agregado, la productividad y las exportaciones,¹¹ con sostén y financiamiento de organismos internacionales. Sin embargo, la mayoría de las medidas y objetivos de esa ley de Pymes no se implementó ni se establecieron los mecanismos para hacerlos efectivos durante la década del 90 (Baruj y Porta, 2006; Fernández *et al.*, 2005; Sztulwark, 2010; Vaccarezza, 2012).

9 «Los objetivos del REI consistían en beneficiar con un arancel diferencial a aquellas empresas que den cuenta de un paralelo incremento en materia de exportaciones, manteniendo dicho comportamiento a lo largo de un programa por ella presentado» (Fernández *et al.*, 2005:40).

10 Durante todo el trabajo se hace referencia a esta Secretaría como SEPYME, a pesar de algunas modificaciones en su denominación que tuvo en el transcurso del tiempo.

11 Como, por ejemplo, el Programa de Apoyo para la Reestructuración Empresarial (PRE) y el Programa Global del Crédito (PGC).

Los programas específicos para el sector industrial¹² operaron de manera fragmentaria y fueron cuantitativamente limitados en términos presupuestarios y marginalmente en cuanto a las áreas estatales centrales. De acuerdo con Fernández *et al.* (2005:42), también contribuyeron a consolidar el proceso de selectividad estatal en el fortalecimiento de un concentrado y transnacional grupo de grandes actores. Es decir, la política industrial de los '90, tanto por las orientaciones de las políticas macroeconómicas como por los diversos y específicos programas, estuvo signada por una desimplicación selectiva estatal que conllevó al retiro del Estado de un conjunto de actividades y actores y el mantenimiento de su presencia en favor de otros, lo cual significó un proceso de desplazamiento del Estado como motorizador de la industria (Fernández *et al.*, 2005) y una profundización de la desindustrialización de la economía nacional, que dejó de ser la actividad de mayor dinamismo de la economía (Azpiazu y Schorr, 2010).

Respecto de las transformaciones organizacionales y escalares, los procesos de descentralización y la escala estatal provincial en el desarrollo productivo-industrial, en paralelo al cambio funcional, el Estado argentino desarrolló modificaciones organizacionales/morfológicas que afectaron tanto a la modalidad de implicación territorial como a la distribución escalar de esas funciones. Entre ellas, se destaca la transferencia de responsabilidades y funciones desde el ámbito estatal nacional hacia las escalas provinciales y/o municipales desarrollada durante la década del 90, que —continuando y profundizando el proceso que se inició en los años 70— revirtió la centralización en las decisiones y la intervención cupular (*top down*) de la instancia estatal nacional en algunos sectores.

La organización del Estado nacional hacia finales de los '80 se encontraba desconcentrada geográficamente (es decir, con una fuerte presencia en los distintos territorios de las oficinas/dependencias nacionales) y centralizada a nivel de decisión y gestión, siendo los ámbitos estatales provinciales instancias reducidas en funciones y acciones, limitadas a la recaudación impositiva, obras públicas, catastro y algunas prestaciones sociales (Oszlak, 2000). Esa situación se transformó por el peso y por el tamaño que adquirieron las instancias subnacionales a partir de la asunción de las nuevas funciones y responsabilidades que se visualizó en el incremento de áreas de acción, en volumen de gasto y en la cuantía de recursos humanos.

12 Entre otros: Régimen Automotriz, Régimen de Especialización y Reconversión Industrial, Régimen para la industria editorial y gráfica, Plan Trienal, Desarrollo de Proveedores, Polos Productivos, Reintegros elevados a la exportación; específicamente para Pymes: Proyecto Joven, Proyecto Microempresas, Capacitación para el empleo, Régimen de crédito fiscal, PREX y PRE (Fernández *et al.*, 2005:40-41).

A pesar de la apelación a diversos tipos y variados objetivos (eficiencia, transparencia, déficit fiscal, potenciación de la participación y la democracia, modernización de la gestión, fomento del desarrollo local y endógeno), primó, en el proceso descentralizador desarrollado en los '90 en Argentina, un criterio de fiscalista y de reducción del gasto a nivel nacional. Se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales sin la participación de estas, descoordinadamente y sin el debido acompañamiento de recursos financieros ni de fortalecimiento (o de construcción/generación) de capacidades estatales en los ámbitos subnacionales (Cao y Vaca, 2007; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Manzanal, 2007; Orlansky, 1998; Oszlak, 2000).

Las principales funciones que se descentralizaron en este período fueron aquellas vinculadas con los servicios de educación media y los institutos de formación docente (Ley 24048/91), en el sector de salud se traspasaron los hospitales a las provincias y en algunos casos a las municipalidades (Decreto 1269/92), junto con las responsabilidades de funcionamiento, presupuesto, inversión en infraestructura y equipamiento para atención de salud. Del mismo modo que se transfirieron los fondos de los programas alimentarios¹³ y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y la administración de puertos, redes de distribución de agua y electricidad, grandes obras de infraestructura, potestad de administrar el subsuelo, entre otras (Cao y Vaca, 2007; Repetto, 2001).

Junto con esas funciones, las responsabilidades sobre el desarrollo productivo y regional comenzaron a ser asumidas desde las instancias regionales/provinciales. Los territorios regionales en el marco de las transformaciones del capitalismo global, emergieron como los centros de atracción de los capitales y de las inversiones para lo cual la preocupación pasó por generar las condiciones para que ello ocurra (Manzanal, 1999) a través de la construcción de territorios competitivos, en consonancia con las actuales demandas de la modalidad del régimen de producción del capital —articulación público privada, innovación tecnológica, etc.— el fortalecimiento de los procesos productivos locales (Montecinos, 2005) y la inserción de ellos en la economía global, actividades que fueron asumida por las instancias estatales subnacionales.

De acuerdo con ello, la mayoría de las provincias creó en sus estructuras institucionales áreas diferenciadas y específicas relacionadas con esas temáticas. En la provincia de Santa Fe se creó, en el año 1995 (Decreto 80/95), la Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local, que junto con la Dirección Provincial de Ciencia y Tecnología (del año 1991) fueron las dependencias del sector estatal provincial vinculadas con el fomento de la actividad industrial

13 PROSONU (Programa Social Nutricional) y PROSOCO (Programa Social Comunitario).

y con la transformación de tecnológica en ese período.¹⁴ No obstante ese cambio organizacional, no se constituyeron esas áreas en las prioritarias de acción estatal, lo que se reflejó tanto en el volumen de gasto como en la no consideración de la cualificación de su accionar (Fernández *et al.*, 2006).

En la década del 90 en Argentina, la reestructuración escalar «hacia abajo» del Estado —a través de los procesos de descentralización— implicó un aumento del gasto público en las instancias provinciales y a su vez un incremento de la dependencia de estas, para realizar las nuevas y diversas funciones, de los recursos nacionales a través de transferencias y recursos coparticipados —financiamiento intraestatal— y de deuda pública (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Oszlak, 2003).

Paradójicamente, dicho proceso también tuvo tanto lógicas de imposición centralista, fundamentalmente para adecuar las políticas provinciales a las directrices del ajuste nacional, como aquellas de desconsideración y desvinculación entre las estrategias provinciales con la nacional (Fernández, 1999) y viceversa, que dotaron de un alto grado de autonomía a cada ámbito regional/provincial para desarrollar sus acciones.

Los resultados de la imposición de la Nación hacia las provincias para que realicen procesos de ajuste estructural se pueden observar en las orientaciones de las políticas provinciales, en el desarrollo de las reformas administrativas y estatales en ellas, en las exigencias de practicar ajustes y de mantener equilibrado los gastos públicos (Cao, 2007; Manzanal, 1999) y en las privatizaciones de servicios y empresas públicas provinciales.

En ese marco, la provincia de Santa Fe durante esos años aplicó tales directrices y se constituyó en una de las experiencias subnacionales consideradas «exitosas» porque mantuvo ordenada las cuentas estatales, con una sana situación fiscal que le permitió acceder al financiamiento de organismos internacionales para acompañar ese proceso de transformación del Estado santafesino —como el Préstamo para la Reforma Provincial— (Fernández *et al.*, 2006:92). Igualmente, se privatizó el servicio de aguas, la autopista Santa Fe–Rosario, el Puerto de Rosario y la banca pública provincial.

Además de esa doble lógica de imposición y de desarticulación escalar —en lo relativo al desarrollo productivo—, las políticas macroeconómicas nacionales incidieron en las posibilidades de acción de los niveles estatales provinciales para la generación de políticas industriales y en las estructuras

14 En el año 1995, la tradicional Dirección General de Industria se trasladó de dependencia institucional, pasando del Ministerio de Hacienda al más específico Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (MAGIC) y, junto con las ya citadas Direcciones, conformaron el esquema estructural de intervención mesorregional en la provincia de Santa Fe en lo referente a la industria.

productivo—industriales provinciales. Las estructuras productivas regionales se vieron afectadas por las orientaciones macro del modelo productivo que perjudicó a la industria y a las economías regionales —produjo numerosos perdedores y benefició a pocas áreas y actores— y por las medidas como la desregulación del mercado de servicios y las privatizaciones, que condujeron a un cercenamiento o eliminación de las ventajas regionales anteriores, como los precios diferenciales a favor de las provincias y el aumento de la presión impositiva hacia los sectores productores pequeños y medianos, predominantes en estos ámbitos territoriales (Manzanal, 1999).

A pesar de las diferencias en los sistemas productivos provinciales, en todas ellas se presentó el mismo retroceso de la actividad económica que se dio a escala nacional (Rofman, 2000). Particularmente, el sector industrial presentó

un alto grado de primarización y concentración económica de la producción y centralización del capital, un reducido coeficiente de integración nacional por el debilitamiento y/o desaparición de muchos de los segmentos de mayor complejidad y de numerosos núcleos estratégicos de la matriz insumo–producto, un ostensible retraso relativo frente a los países desarrollados y muchos periféricos (...) y un notable deterioro de la situación de los trabajadores (salarial y ocupacional) y las Pymes. (Azpiazu y Schorr, 2010:225)

La segunda lógica que contuvo la relación escalar entre la Nación y las provincias fue la desconsideración y la ausencia de la articulación entre las diversas estrategias y acciones, por lo que conformó un esquema de políticas fragmentadas, definidas e implementadas desde distintos ámbitos regionales/provinciales descoordinados entre sí —que además contaron con desiguales desarrollos de capacidades y recursos.

Dentro de los parámetros macroeconómicos definidos a nivel nacional, las instancias estatales regionales desarrollaron estrategias productivas sin una coordinación entre ellas y desvinculadas con el ámbito nacional. Sin embargo, las acciones provinciales actuaron en sintonía con la desimplicación selectiva del Estado nacional, es decir, promovieron al gran capital y no a los actores regionales, y cuando estos se desarrollaron lo hicieron como enclaves, con un mínimo encadenamiento con los aparatos productivos locales (Cao, 2007).

Las escalas estatales provinciales buscaron insertar —con dispar éxito en función de sus recursos y estructuras productivas— sus economías a nivel global a partir de fomentar la competitividad y la adaptación local territorial a esas demandas. De este modo, influenciadas por las perspectivas de desarrollo en-

dógeno y local,¹⁵ las estrategias y respuestas regionales a la orientación nacional se centraron fundamentalmente en acciones, que suponían que desde lo local se podía establecer una cualificada inserción global, sin el fortalecimiento de la intervención estatal y sin articulación multiescalar. Esas visiones excesivamente optimistas y voluntaristas no consideraron ni las condiciones estructurales de la generación del desarrollo ni los procesos sociales y económicos conflictivos (Casalis, 2011) y, entre otras limitantes —como la transferencia acrítica de conceptualizaciones teóricas y prácticas exógenas y la desconsideración de las particularidades locales y periféricas— el Estado regional se orientó a «devolver a la sociedad y al territorio su capacidad autoprodutiva» (Fernández y Cardozo, 2012:12), lo que condujo a un proceso de debilitamiento de sus estructuras y de su accionar.

Santa Fe desarrolló durante esos años políticas orientadas a promover una localización para fomentar a los actores sociales y económicos, con una concepción que sostenía la exigua intervención estatal que se tradujo en «una política regionalista/localista de baja intensidad, claramente amistosa con la idea de implicación estatal mínima —en este caso regional— en la promoción del sector productivo a nivel territorial, y un financiamiento por goteo a este último» (Fernández *et al.*, 2006:226), lo que fue acompañado por el débil o nulo desarrollo de capacidades estatales en esas áreas/dependencias.¹⁶

El Estado y la política industrial pos 2001

La crisis social, económica, política, institucional, que se cristalizó en diciembre de 2001 en Argentina no solamente puso en evidencia las consecuencias del modelo neoliberal y de reformas estructurales implementadas, sino que también implicó su pérdida de consenso, el agotamiento, y la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo.

15 Villar (2004) y Fernández *et al.* (2008) marcan la influencia de las experiencias europeas —ciudades del norte de Italia y algunas de España— y de las perspectivas de los organismos internacionales —como el ILPES de la CEPAL—. Como se verá en los capítulos siguientes, ello tuvo continuidad pos década del noventa en la configuración de las políticas. Las cuales se orientaron, por un lado, a fomentar de espacios de articulación público-privado, colocando el acento en las metodologías —tales como planificación estratégicas, mesas de coordinación, Consejos, Asociaciones y Agencias (Casalis, 2011)— y, por otro, a incrementar la productividad local para insertarse globalmente.

16 Entre las principales políticas de esa década se destaca en el año 1996 la creación del Programa Municipios Productivos y a partir del 1999 el eje en de las Asociaciones del Desarrollo (Costamagna, 2007), junto con los prexistentes Régimen de Promoción Industrial y Fondo para la Actividad Productiva (Fernández *et al.*, 2006).

En la configuración de la salida a esa crisis de acumulación y legitimación emergieron nuevos lineamientos que marcaron un punto de inflexión, una ruptura en la concepción del Estado (y de su papel en la construcción del desarrollo), instaurada en la década anterior. Esa transformación conceptual se reflejó en (y fue acompañada por) producciones académicas que apelaron y dieron cuenta del giro valorativo sobre el papel del Estado y su recuperación en la construcción del desarrollo tanto en el ámbito interno (Cao y Laguado Duca, 2014; Gaitán, 2013; Iazzetta, 2007; Thwaites Rey 2010; Vilas, 2011) como en la región latinoamericana (Bresser Pereira 2006; 2009; Dabat, 2010, Gruggel y Riggiozzi, 2012; Sader, 2008; Thwaites Rey, 2010) e incluso por parte de diversos organismos internacionales (CEPAL, 2012; Crespi *et al.*, 2014; World Bank, 2005; 2008).

De la mano de ese cambio en la concepción del Estado se delineó un nuevo patrón de crecimiento motorizado por los sectores productivos, y de este modo finalizó la etapa de «la hegemonía plena de la valorización financiera como núcleo central de la acumulación y reproducción del capital» (Rougier y Schorr, 2012:66) y se marcó el inicio de «un ciclo de acentuado crecimiento económico basado en el dinamismo de la economía real» (Basualdo, 2009:322).

El regreso del Estado y los cambios en las políticas respecto de los '90

El camino que se tomó en Argentina para salir de la crisis de 2001 comprendió acciones estatales que mutaron las orientaciones de las intervenciones estatales y su organización, y sin embargo para varios autores no se configuró un nuevo Estado posneoliberal o neodesarrollista. Los diversos argumentos académicos esgrimidos señalan rupturas y continuidades con la década del 90.

En ese sentido, algunos indican la presencia tanto de políticas que desafiaron al recetario neoliberal, con efectos redistributivos e inclusivos, como también de otras que consolidaron el posicionamiento de sectores concentrados de capital (Felder, 2012; Varesi, 2010; Thwaites Rey, 2010). Otros subrayan que las acciones estatales que afectaron al modelo neoliberal de Estado de los '90 emergieron como intentos de superación de algunos aspectos en crisis pero que no alteraron ese esquema estatal y tampoco se consolidaron como una nueva forma que lo reemplazara, como una alternativa (Bonnet, 2012; Bonnet y Piva, 2013). Finalmente, examinando las características del sistema productivo, también la literatura llama la atención sobre el limitado impacto de esas nuevas políticas del denominado modelo de desarrollo nacional-industrial (Schorr, 2005) o modelo de desarrollo productivo con inclusión social

(García Delgado, 2011) en la transformación del patrón de acumulación, que se mantuvo concentrado y transnacionalizado y productivamente orientado hacia la exportación de materias primas y manufacturas de escaso valor agregado, centradas en el procesamiento de recursos y el exiguo disciplinamiento del capital global (Azpiazu, 2011; Azpiazu y Schorr, 2010; Feliz y López, 2010; Fernández y Lauxmann, 2014; Varesi, 2010).

No obstante ello, y con esas salvedades y contradicciones, se conformó la transformación del Estado en Argentina durante los años 2000, la cual, considerando lo recién señalado, tuvo aspectos que se modificaron y otros que persistieron respecto de la etapa de los '90.

Dicha transformación no fue el resultado de una reforma ni de una planificación sistemática, sino que se fue definiendo y configurando a partir de una serie de medidas que cambiaron las orientaciones de las principales funciones estatales. Esa suma de acciones significó (y estuvo orientada por esa concepción) la recuperación de papel del Estado como constructor o direccionador de procesos productivos y sociales, lo que se vio reflejado tanto en aquellas políticas orientadas a garantizar la acumulación como en las de legitimación —empleando una vez más la categorización de O'Connor (1981).

En cuanto al modo de garantizar la acumulación del capital y de implicación en el régimen de acumulación, la principal transformación se plasmó en las medidas macroeconómicas que marcaron una nueva presencia estatal y una relación diversa con el mercado.

Entre ellas, se destacó la devaluación, que acompañó al abandono de la convertibilidad —lo que conllevó incluso a denominar la etapa que se inició en 2002 como posconvertibilidad— e implicó el mantenimiento de un tipo de cambio alto, competitivo internacionalmente. Esa política cambiaria fue el principal mecanismo que favoreció el crecimiento económico y del sector industrial «incluyendo un fenómeno periférico de sustitución de importaciones producto de la protección generada por la modificación del tipo de cambio» (Varesi, 2010:146). Además, la recomposición de rentabilidad empresarial de los sectores industriales se vio favorecida por el congelamiento de las tarifas de servicios, el rezago del salario real, por la pesificación asimétrica de la deuda privada y el valor de los *commodities* factores que posibilitaron la recuperación general de la actividad económica. Aun con esa reversión, el crecimiento económico benefició fundamentalmente a los agentes productivo-exportadores que acrecentaron sus márgenes de ganancia dado el aumento de las exportaciones en volumen y precio (Kulfas, Goldstein y Burgos, 2014; Varesi, 2010).

La magnitud de tal incremento permitió modificar también el déficit de la balanza comercial de los años 90, siendo la «holgura externa en un contexto de rápida expansión una característica saliente del período, que contrastó

marcadamente con anteriores episodios» (Kosacoff, 2007:32). Tal excedente comercial se logró por el crecimiento de las exportaciones, a pesar del intenso repunte de la demanda por importaciones. Dicha situación trajo aparejado un aumento de las posibilidades del Estado de apropiarse de parte de esos ingresos, lo que realizó a través de un incremento de las retenciones¹⁷ (gravamen a las exportaciones agrario-agroindustriales e hidrocarburíferas), marcando del mismo modo otra ruptura respecto de la década anterior. Esas rentas provenientes de las exportaciones, la reactivación y crecimiento de la actividad económica¹⁸ y el alza de la recaudación tributaria¹⁹ posibilitaron un superávit fiscal que dotó de poder de acción al Estado nacional. A ese saneamiento de las cuentas fiscales se le adicionó el proceso de desendeudamiento y el aumento de las reservas internacionales, lo que significó no solamente un cambio en la implicación estatal sino también un incremento de la autonomía y margen de acción del Estado nacional (Español y Herrera, 2011).

En ese sentido, destaco las acciones de cancelación y reducción de deuda llevadas adelante a través del canje de deuda en default (realizado en el año 2005 y su reapertura en 2010, que logró un aceptación acumulada con el 92 % de los tenedores de deuda argentina)²⁰ —que disminuyó el peso del stock sobre el PBI por la quita y reducción del capital endeudado—. Además se realizaron pagos con reservas a organismos internacionales para evitar del default con

17 Eso no estuvo exento de conflictos y tensiones. Hacia el año 2008, con la discusión de la denominada Resolución 125 (por la cual se establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz) se manifestó una puja en torno al esquema de distribución de la renta, cuya expresión fueron los paros agropecuarios, *lock out*, cortes de rutas y manifestaciones que incluyeron a vastos sectores de la sociedad.

18 El mismo se mantuvo durante 24 trimestres consecutivos hasta 2008, con un promedio anual de crecimiento del 8 % en el período 2003–2008. De ese modo se revirtió el decrecimiento de los años 1998–2003, que fue de -1,9 % y se superó el porcentaje de los años 1993–1998, que fue del 3,9 % (Español y Herrera, 2011:77–78). En el capítulo siguiente profundizo sobre esto.

19 Resultado una conjunción de impuestos preexistentes (como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Ganancias, entre otros) y nuevos (las ya señaladas retenciones a las exportaciones agrícolas, el impuesto al cheque). La principal modificación fue el 10 % de los ingresos tributarios provenientes de las retenciones de la recaudación total desde 2002, puesto que la estructura tributaria mantuvo su perfil de los años noventa, continuando el IVA y las imposiciones indirectas ocupando el papel central (aunque también creció el rol del Impuesto a las ganancias) (CENDA, 2010:110).

20 El 9 % restante que no ingresó a la negociación son bonos que se encuentran en manos de inversionistas particulares, *holdouts* —tenedores de deuda que no aceptaron las reestructuraciones—. Argentina se enfrentó un litigio judicial con los denominados «fondos buitres» definidos como «fondos de capital de alto riesgo que compran deliberadamente títulos de deuda de economías débiles o a punto de colapsar a precios muy bajos para luego reclamar por la vía judicial el valor total de esos bonos más los intereses devengados» (Kupelian y Rivas, 2014:5).

ellos (tanto con el BM como con el FMI) y en 2006 se canceló la deuda con el FMI (CENDA, 2010:113–114). En 2008 se preparó el acuerdo con el Club de París de un esquema de financiación de deuda impaga que se hizo sin la tutela del FMI y luego se inició el pago de las cuotas en 2014 (MECON, 2014).

Con esas acciones de pago y renegociaciones de deudas se pretendió limitar las presiones del mercado financiero internacional y ampliar los márgenes de autonomía tanto de la gestión económica (Selva, 2014) como en la definición de los objetivos, diseño y orientación de las políticas frente a los organismos internacionales (Vilas, 2011). Las mismas significaron «una fuente de alivio para el fisco, ya que se pudieron reorganizar los pagos de intereses y capital» (CENDA; 2010:113) y un aumento de recursos de libre disponibilidad para poder financiar políticas que no podrían implementarse sin modificaciones en los ingresos tributarios (Feliz y López, 2010).²¹

Continuando con las principales medidas macroeconómicas, subrayo el proceso de reestatización de empresas que habían sido privatizadas en los '90. Dichas medidas tampoco fueron resultado de un proyecto de recuperación de servicios, recursos y áreas estratégicas,²² incluso las principales e iniciales acciones hacia las empresas privatizadas se dirigieron a pesificar sus deudas y a otorgar subsidios para garantizar y asegurarles ganancias (Bonnet y Piva, 2013; Varesi, 2010). Pero no obstante ello, la reestatización de muchas de las empresas privatizadas significó una reversión de la etapa anterior y una modalidad diversa de implicarse con el mercado (Bonnet, 2013), a pesar de ser un proceso que se presentó como acciones reactivas para resolver determinadas problemáticas, en todas esas soluciones se recurrió al Estado y ya no exclusivamente al sector privado, como hubiese sido en la década anterior.²³

En el mismo sentido, y marcando una implicación estatal directa en las condiciones de acumulación y reproducción del capital, se desarrollaron transferencias de recursos bajo la modalidad de subsidios a empresas privadas

21 La declinación del peso/cuantía de la deuda pública en el PBI, sin embargo, no conllevó a una reducción de la deuda en valores absolutos —en 2013 superó los 200 000 millones de dólares— pero sí un cambio de acreedores —el 60 % corresponde a deuda interestatal— y un aumento de su nominación en moneda nacional —la deuda en moneda nacional pasó del 9 % al 46 %, reduciéndose aquella en dólares— (Selva, 2014; Schorr y Wainer, 2014), aspectos que disminuyen la incidencia y el poder del sector financiero privado e internacional.

22 La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario 25561 de 2002, por ejemplo, autorizaba la renegociación de contratos con las privatizadas y los concesionarios.

23 Algunos ejemplos de problemáticas de empresas privatizadas son: quiebras —Correo Argentino en el año 2003— retiro de la empresa —Suez de Aguas Argentinas— conflictos gremiales y escandalosas gestiones privadas —Aerolíneas Argentinas, Ferrocarril Gral. San Martín, la reestatización parcial de YPF en 2002— (Bonnet, 2012), hasta la recientemente recuperación estatal de la administración de los ferrocarriles (abril/mayo de 2015).

concesionarias de servicios públicos —principalmente del sector de energía y transporte—²⁴ para mantener congeladas las tarifas de los mismos y de ciertos bienes,²⁵ con el fin de no afectar con una alza de precios el desarrollo del mercado interno y de la demanda. Asimismo, se implementaron otras acciones orientadas a frenar los aumentos de precios (como el programa Precios Cuidados) para incentivar el mercado interno y el sostenimiento de la demanda a través del fomento del consumo, como, por ejemplo: los programas de créditos para la viviendas y autos (Pro.Cre.Ar y Pro.Cre.Auto), las transferencias monetarias para los jóvenes que estudian (Prog.Res.Ar), el financiamiento en cuotas (Ahora 12) y tarjetas de crédito para los jubilados (Tarjeta Argentina), entre otros.

Por su parte, con referencia a las políticas sociales, se asistió a una transformación que abandonó la exclusividad de una multiplicidad de programas focalizados y desarticulados de asistencia por la presencia de una concepción universalista y de redefinición conceptual de los «destinatarios» por sujetos de derecho, lo que significó modificaciones operativas en los objetivos y en las modalidades de intervención en los distintos sectores de política. Los más relevantes exponentes fueron los programas de transferencias monetarias: en el año 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; en 2009, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que se extendió en 2011 con la Asignación por Embarazo para la Protección Social.

Entre esos cambios significativos con relación a las funciones estatales de garantizar la reproducción social, se encuentran, en seguridad social, la universalización de su cobertura; en el sistema previsional, la reestatización de los fondos de pensión y su extensión (Danani e Hitnze, 2010) y la unificación de distintos programas de asistencia a la pobreza en líneas de intervención junto con un mayor protagonismo y rol Estado nacional en los sectores descentralizados de salud y educación (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2011). Tales transformaciones, además, significaron una mayor presencia de la instancia estatal nacional en los territorios provinciales a través de esos programas, dada la magnitud y extensión de los mismos.

Eso fue acompañado por políticas económicas con efecto redistributivo e incluso orientadas a apuntalar el ingreso de los sectores trabajadores y los

24 Incluso algunas estatales, como es el caso de la Empresa Provincial de la Energía (EPE) de Santa Fe.

25 Las transferencias bajo la modalidad de subsidio en el período 2005–2009 aumentaron un 883,2 %. Los subsidios destinados al sector energético, de transporte y agroalimentario, que entre 2005 y 2009 recibieron, en promedio, el 5, el 27,5 y el 6,4 % de los recursos otorgados anualmente. Otras empresas públicas, el sector rural y forestal y el industrial recibieron subsidios en promedios anuales del 4,4, el 2,8 y el 2,1 %, respectivamente (Aruguete, 2009:53).

populares, y que también representan una presencia de intervenciones estatales en sectores en los cuales se había retirado, tales como el aumento del salario mínimo, el restablecimiento de los convenios colectivos de trabajo, las subas en las asignaciones familiares, la ampliación de la cobertura previsional, recomposición de haberes y movilidad jubilatoria, y los ya citados acuerdos de precios para limitar la inflación (Rougier y Schorr, 2012:70; Varesi, 2010:194).

Según lo expuesto en este apartado, se visualizan contenidos y orientaciones en las acciones estatales pos 2001 que marcaron una modalidad de acción e implicación diversa para asegurar tanto el proceso de producción y acumulación del capital como para garantizar la reproducción social. Lo distinto está relacionado con el giro valorativo sobre el Estado, que pasó de ser el causante en los '90 de todos los males a apelar a su intervención como una de las posibles respuestas a diversas problemáticas.

El Estado nacional recuperó espacios y funciones antes delegadas y/o abandonadas y sus acciones significaron una apelación a la regulación, control e intervención estatal, ya no solo para asegurar el buen funcionamiento del mercado o para resolver sus fallas sino, como finalidad explícita, para direccionar e incidir en él.

La implicación estatal para la co-construcción de un crecimiento basado en lo productivo significó una recuperación decisoria de las orientaciones de las políticas e intentos y acciones orientadas a aumentar la autonomía de estas. La estrategia de crecimiento y desarrollo se centra en el sostenimiento de la demanda interna y el consumo en una economía abierta externamente (inserción internacional en la que persiste la relevancia de los *commodities*).

No se trata de un proceso exento de contradicciones, fallas y omisiones —ya sea por inalteración de la estructura productiva, la persistencia de sectores concentrados beneficiados, por la desconsideración de la construcción de estatatidad, por las restricciones internas y globales, entre otras cuestiones (más adelante profundizo algunas de ellas)— que incidieron y se visualizaron en la configuración institucional/organizacional y en las políticas públicas de esta nueva forma estatal. A continuación examino ello a partir del abordaje de las modalidades de intervención hacia el sector productivo-industrial y luego de la articulación escalar del Estado nacional con los regionales en los años 2000 en torno a esa temática.

Con relación a las políticas industriales, cabe señalar que las acciones estatales dirigidas hacia el sector industrial desarrolladas en este período se enmarcaron en la presencia en el nivel académico de voces que colocaron la centralidad de la industria en la generación del desarrollo desde una perspectiva económica heterodoxa y la necesidad de su fomento por parte del Estado (Español y Herrera, 2011; Ferrer, 2014) —recuperando las corrientes desarrollistas y estruc-

turalista latinoamericana (Cao y Laguado Duca, 2014; Nahón *et al.*, 2006)—. Del mismo modo, las principales autoridades políticas del período situaron el eje del desarrollo en la industria y apelaron al fortalecimiento de ese sector.²⁶

Esas perspectivas proindustrializadoras alimentaron una estrategia política que conllevó transformaciones morfológicas y funcionales estatales pero que, no obstante, no se tradujo en un proyecto de organización estatal (Brenner, 2013) dada la desconsideración de la reconstrucción del Estado para la co-construcción de tal modelo de desarrollo. Falencia que se reflejó en la modalidad de implicación estatal, en su traducción institucional/organizacional y en las políticas públicas.

La principal acción destacada para impulsar el despegue y el desarrollo de la industria fue el mantenimiento de un dólar competitivo, esto es, el sostenimiento de una moneda nacional devaluada. Luego, con el paulatino agotamiento de ese «dólar alto» y la crisis mundial de mediados de 2008, tuvieron lugar diversas acciones estatales (la restricción a las importaciones, aumentos de aranceles, direccionamiento de inversiones productivas) subordinadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (Schorr, 2013). Sobre esa base, sostienen Azpiazu y Schorr que «desde el 2002 no ha existido en el país una estrategia de desarrollo productivo en general ni industrial en particular» (2010:230).

26 Por ejemplo, eso se observa en los siguientes casos: el presidente Néstor Kirchner, en el acto de apertura del 125° Período Ordinario de Sesiones Legislativas del 1 de marzo de 2007, sostuvo: «la tarea transformadora ha sido mucho más profunda que la que solamente las cifras expresan, estamos construyendo un nuevo país sobre la base de paradigmas que nos alejan de los vigentes en la década pasada. Buscamos incentivar la producción industrial con fuertes políticas activas que han permitido su crecimiento y retroalimentar el círculo virtuoso del crecimiento de la actividad y la recaudación fiscal» (disponible en: <http://www.casarasada.gob.ar/discursosnk/25031-blank-70224916>). En la inauguración del 131° Período Ordinario de Sesiones Legislativas, el 1 de marzo de 2013, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó: «Todo esto hubiera sido imposible si no hubiéramos identificado adecuadamente cuál debía ser la matriz de crecimiento y nos abocamos, desde el primer día, a la tarea de reindustrializar la Argentina. Reindustrializar la Argentina (...) porque la industria es la que más puede sostener y aguantar en épocas de crisis (...) La Argentina, siguiendo con esto de la industria argentina comparativamente en esta década ganada, es el país que industrialmente más ha crecido: 21,4, la Argentina (...) por el hincapié que hemos hecho en todo el sector industrial, que explica parte de este crecimiento y de esta década que denominamos ganada» (disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>). «Para consolidar los logros obtenidos en esta década y continuar con el proceso de transformación con inclusión es necesario elegir seguir creciendo con Industria» (Giorgi, Débora, Ministra de Industria en folleto institucional: <http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2013/11/institucional.pdf>).

Dada la relevancia de esa política macroeconómica, que posibilitó la expansión y el crecimiento del sector industrial durante la fase inicial del período, diversos autores (Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009; Couto, 2010; Fernández Bugna y Porta, 2007; Kulfas, 2009; Rougier y Schorr, 2012) marcan la ausencia de un abordaje estratégico, integrado y global, y señalan la presencia de un conjunto fragmentado y descoordinado de políticas y programas específicos que, con dispar éxito, se desarrollaron en esta fase.

La mayoría de esas políticas provenía de la etapa anterior, es decir, se trató de programas que fueron pensados y formulados a mediados de los '90 con el fin de resolver «fallas» del mercado y las ausencias de capacidades de algunas empresas,²⁷ siendo la gran parte de ellas de alcance horizontal (que tenían como destinatarias a las empresas independientemente de su inserción sectorial o actividad) sin definiciones de sectores prioritarios (Couto, 2010; Kulfas, 2009; Lavarello y Goldstein, 2011). Tales políticas comenzaron a implementarse y a incrementar sus recursos y destinatarios a mediados de los años 2000, con algunos cambios marginales.²⁸

También se implementaron acciones sectoriales y de fomento de competencias tecnológicas y modernización, aunque ocuparon un lugar menor que las horizontales. Las mismas se orientaron a promover a algunos sectores vinculados con la investigación, el desarrollo y la exportación —el caso del software, la biotecnología—, a actividades con potencial crecimiento de la demanda o del empleo —el mantenimiento del régimen de privilegio para el sector automotor y motopartes—, a segmentos con ventajas naturales de gran escala —como la minería metálica o el sector forestal—, y para atender situaciones de crisis —como la maquinaria agrícola o el tabaco— (Baruj y Porta, 2006; Couto, 2010). Los regímenes de promoción sectoriales se dieron mediante incentivos fiscales y arancelarios y representaron en la categoría de gastos tributarios —impuestos

27 Matías Kulfas sostiene, con referencia a esas políticas, la consideración hacia las Pymes no como un «sujeto de política industrial que se suma a una estrategia de desarrollo de mercados tendiente a profundizar el contenido tecnológico, o la diversificación de la producción o el desarrollo de productos diferenciados con mayor penetración internacional, sino casi un sujeto de política social al que hay que generarle posibilidades de equiparar capacidades o morigerar “discapacidades”» (2009:106).

28 Solo a modo de ilustración: el Programa Global del Crédito fue creado en 1992 y mantuvo bajos niveles de ejecución hasta 2006 —siendo en el período 2000–2006 el 1,5 % el porcentaje de ejecución—, cuando se reestructuró y se ejecutó el 70 %, y en el año 2007 con el 100 % (Sztulwark, 2010). Asimismo, la continuidad del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial de 1997 (préstamo del BID N° 989/OC-AR), en su nueva versión tras el vencimiento del préstamo PNUD ARG 97/013 anterior (Disposición 108/2005 de Subsecretaría de la Pyme y Desarrollo Regional), en el Programa de Acceso al Crédito y a la Competitividad del año 2007 con un préstamo del BID (1884/OC-AR).

que el Estado deja de percibir/cobrar— solo 0,01 % del PBI en el año 2001 para luego ascender hasta el 0,08 % estimado para 2006, de los cuales casi la totalidad fue del sector minero (Gaggero y Libman, 2007).

Además de esos incentivos se desarrollaron regímenes de promoción industrial: primero, el Régimen de Incentivos para los fabricantes nacionales de bienes de capital (Decreto 379/01); después la Ley de Promoción Industrial (25924, de 2004) —que establecía, en su artículo 3, beneficios para la adquisición de bienes de capital y/o la realización de obras de infraestructura para proyectos de inversión—, y en 2008 se continuaron con la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (26360). Fueron incentivos para la formación de capital en la industria, con promociones mayores para las que se orientaban al exterior, y no se establecieron otras prioridades sectoriales o territoriales. Su implementación significó transferencias a unas pocas grandes empresas nacionales y extranjeras con posiciones oligopólicas en las principales ramas del sector, que ya contaban con incentivos del mercado — dado el contexto del tipo de cambio competitivo y crecimiento de la demanda externa y de los previos de los rubros exportables— para hacer inversiones con o sin beneficios fiscales (Azpiazu y Schorr, 2010; Rouger y Schorr, 2012). Sus resultados representaron una continuidad y «profundización de los sesgos de la estructura productiva manufacturera heredados de la larga hegemonía de la políticas neoliberales» (Azpiazu y Schorr, 2010:281).

También se mantuvieron los regímenes de promoción regional, es decir, los beneficios promocionales para las radicaciones industriales en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis;²⁹ se extendió el régimen ensamblador de Tierra del Fuego³⁰ y el estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos. Dando cuenta de la subsistencia de la herencia de los tradicionales sistemas nacionales de promociones industriales y, por lo tanto, continuidades —con la sola novedad del establecimiento de los respectivos Poderes Ejecutivos provinciales como autoridad de aplicación de sus normas para el caso de las «cuatro provincias» (Gaggero y Libman, 2007; García y Rofman, 2012).

De modo que, en cuanto a las medidas de promoción industrial y productivo–regionales, se evidencian continuidades y no rupturas; se «han seguido sin mayores cambios el sendero trazado en las últimas décadas del siglo XX» (García y Rofman, 2012:70).

29 Cabe aclarar que costos fiscales que estos regímenes implicaron fueron beneficios remanentes por inversiones concretadas en el pasado. Por lo tanto, no tienen impacto sobre los flujos de inversión en la actualidad.

30 Los mismos representaron, en el año 2001, las dos terceras partes de los gastos tributarios en promoción industrial y la mitad de los estimados para el año 2006 (Gaggero y Libman, 2007:53).

Otro de los aspectos de la política industrial de esta fase se refiere al sector Pymes. Con la sanción de una nueva Ley de Pymes en el año 2000 (25300) se crearon nuevas políticas y se modificaron algunas existentes, las que recién a partir del año 2006 se comenzaron a implementar y a ejecutar presupuestariamente (al igual que otros programas de la SEPyme).³¹ No obstante, los continuos cambios de dependencia institucional de la SEPyme atentaron sobre las posibilidades de integración de las políticas específicas de esa dependencia con el resto de las políticas hacia Pymes de otras áreas del Estado y con las otras políticas industriales —también y entre ellas— con la mayoría de los programas operando de manera independiente entre sí (Kulfas, 2009).

Las políticas hacia Pymes de mitad de los '90 e inicios de los 2000 estaban igualmente dirigidas a suplir las fallas de funcionamiento del mercado, en lo fundamental del financiero, y la problemática del acceso a ello de las Pymes. Hacia mediados de los 2000 se adicionó la perspectiva orientada a la transformación productiva, la reducción de las asimetrías económicas y regionales y la articulación público–privada (Sztulwark, 2010).³² Sin embargo, las políticas públicas hacia Pymes, a pesar de aumentar su participación en el conjunto de las políticas que dependían del Ministerio de Industria —los gastos de la SEPyme en 2010 representaron el 17 % del gasto total del Ministerio, y en 2012 ascendieron al 49 %, de acuerdo con los datos de las cuentas de inversión—, poseían un limitado alcance, no se encontraban articuladas conceptualmente con el resto de las intervenciones industriales y de desarrollo productivo y operaban fragmentariamente. Por lo que el cambio en las políticas hacia Pymes estuvo en la cuantía de los recursos³³ pero no en la modalidad de implicación del Estado hacia las mismas; «la raíz conceptual que da lugar a esta configuración institucional y política parte de consideraciones más asociadas a la etapa anterior» (Kulfas, 2009:81).

31 El gasto presupuestario de la SEPyme creció en valores absolutos: en 2007, un 950,7 % en relación con el año 2003 (Fernández *et al.*, 2012:20). Ello se debió a un aumento de la ejecución de los recursos y no al presupuesto asignado, que rondó los 200 millones de pesos (Sztulwark, 2010).

32 Ello se refleja en la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, el Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor y el Programa Sistemas Productivos Locales, Promoción de *Clusters* y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional, financiado por el PNUD ARG/05/024 (Sztulwark, 2010).

33 Luego del incremento en el año 2007, dicha Secretaría ejecutó los siguientes montos presupuestarios: en 2008, \$ 20 209 883; en 2009, \$ 30 386 835; en 2010, \$ 64 789 454; en 2011, \$ 136 720 944; y en 2012, \$ 280 099 812 (disponible en: <http://www.mec.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>).

Respecto de las políticas de acceso al financiamiento para la inversión y el desarrollo, se identifican esfuerzos por extenderlas, y entre ellos se destacan nuevas acciones, como el Programa del Financiamiento Productivo del Bicentenario (Decreto 783/2010),³⁴ la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina en marzo de 2012, la Ley 26739, que permitió un direccionamiento de esa entidad, dotándola de mayor incidencia sobre las condiciones en las cuales se otorgan créditos, con políticas diferenciadas para las Pymes y para las economías regionales. Y en ese marco se desarrollaron la línea de Crédito para la Inversión productiva³⁵ —julio de 2012—; el recientemente implementado FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino); el Decreto 606/2014, para facilitar el acceso al crédito y financiamiento a tres destinos: a sectores definidos como estratégicos, a las economías regionales y a las producciones innovadoras; y el fondo de financiamiento para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en las economías regionales (FONCER), dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía. De modo que estas líneas y otras a cargo de las bancas públicas, como el BICE (Banco Inversión y Comercio Exterior) y Banco Nación Argentina,³⁶ dan cuenta de una mayor presencia del Estado en el sistema financiero con relación a la década de los 90, pero todavía marginal y con grandes limitantes en sus posibilidades de incidencia y direccionamiento de los capitales.

34 El programa consiste en el otorgamiento de adelantos por parte del Banco Central a las entidades financieras para que destinen los fondos a financiar proyectos de inversiones productivas a una tasa fija del 9,99 %, por debajo de las tasas de mercado. Los préstamos cuentan con un plazo máximo de 5 años y un período de gracia de un año. Entre su lanzamiento y fines de 2012, el Banco Central adjudicó préstamos por \$ 5800 millones, mientras que el total de desembolsos a las empresas ascendió a \$ 3900 millones. El principal destino del financiamiento fue el sector industrial, con una participación del 69 % sobre el total. Luego, agricultura, ganadería y silvicultura, y el sector de transporte y comunicaciones, poseen participaciones del 9 y el 8 %, respectivamente (Rozenbaum, 2013:9–10).

35 Mediante la Comunicación «A» 5319, el Banco Central estableció que las entidades financieras de mayor participación en el sistema debían destinar un monto equivalente al 5 % de sus depósitos del sector privado al otorgamiento de préstamos productivos. Dichos créditos tendrían un plazo total no menor a 36 meses y una tasa de interés del 15,01 % nominal anual fija como mínimo durante los primeros tres años. Además, se dispuso que al menos la mitad del monto involucrado debía ser otorgado a MiPyMEs. En el segundo semestre de 2012, los préstamos canalizados por este programa ascendieron a aproximadamente \$ 17 000 millones, superando la meta propuesta y representando un 37 % de la expansión total de estos créditos en la segunda parte del año (Rozenbaum, 2013:10).

36 Se trató de créditos a tasa subsidiadas y con otras facilidades financieras (ver Ministerio de Industria, 2014:92–105).

Uno de los hitos organizacionales en las políticas industriales (y una modificación morfológica del Estado nacional), fue la creación del Ministerio de Industria en el año 2009 (Decreto 1368/2009), iniciativa que desde la creación del Ministerio de la Producción (año 2002 y luego en el 2008) buscó a través de diversos caminos y cambios ministeriales un espacio organizacional propio y específico (separado de Economía, Agricultura, Turismo y Comercio).³⁷

Con relación al total de gastos de la Administración Central Nacional, en 2010 el Ministerio de Industria y Turismo tuvo una participación en la ejecución del 0,21 %; en 2011, la del Ministerio de Industria fue del 0,13; y aumentó en 2012 a 0,18 %, y en 2013 a 0,20 %.

Dados los cambios jurisdiccionales indicados en la nota anterior, se detallan a continuación los porcentajes sobre el total del gasto presupuestario nacional de las carteras que tuvieron a su cargo las funciones de fomento a la industria, donde se evidencia que, a partir de la constitución del Ministerio de Industria, se perdió participación en el total.

37 En el año 2002 se creó el Ministerio de la Producción, y de esa cartera dependía la Subsecretaría de Pymes y la de Industria; en tanto que en 2003 se fusionó con el Ministerio de Economía. Durante los años 2003 y 2008, la Secretaría de Industria, Comercio y Pymes, y la Subsecretaría de Pymes y Desarrollo Regional dependieron del Ministerio de Economía y Producción. En el año 2008 se creó nuevamente el Ministerio de Producción con las Secretarías de Industria, Comercio y Pymes y aquella de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. En 2009 se separaron y se crearon los Ministerios de Agricultura, de Turismo y el de Industria.

Tabla 1. Total de gasto ejecutado y participación en el total del gasto de la Administración Central Nacional de las dependencias ministeriales con funciones sobre industrial. Años 2000–2013.

Año	Ministerio	Gasto ejecutado	% sobre la AC
2000	de Economía	661.754.814,85	2,57%
2001	de Economía	661.366.979,79	2,55%
2002	de Producción	86.327.339,21	0,37%
2003	de Economía y Producción	404.929.926,37	1,21%
2004	de Economía y Producción	429566941,7	1,16%
2005	de Economía y Producción	542.140.248,90	1,00%
2006	de Economía y Producción	724.871.669,49	1,15%
2007	de Economía y Producción	1.178.210.873,10	1,55%
2008	de Economía y Producción	1.056.777.724,62	1,01%
2009	Producción	835.500.405,86	0,61%
2010	Industria y Turismo	373.660.620,03	0,21%
2011	Industria	322.090.123,47	0,13%
2012	Industria	571.603.710,81	0,18%
2013	Industria	826.572.183,97	0,20%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión de cada año

De esos datos se puede inferir que, desde su jerarquización, el Ministerio de Industria, que llevó a un constante incremento de su presupuesto en valores absolutos, ocupa, no obstante ello, un lugar marginal en el conjunto de las dependencias estatales nacionales, a pesar de la reciente y leve tendencia al alza de sus magros porcentajes.

En el año 2015, la cartera de Industria poseía tres Secretarías, una se concentraba en el desarrollo de las políticas hacia Pymes (con una organización como la SEPyme, que es anterior a la conformación de dicho Ministerio); luego la Secretaría de Industria, que tenía a su cargo la definición de la política industrial y se centraba en las acciones de promoción de inversiones y las líneas de financiamiento, además de brindar apoyo en los procesos de integración de bloques comerciales de los que participaba Argentina; y la tercera era la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial, responsable del ya citado Plan Industrial 2020 (Decreto 2085/2011) y de la planificación de las acciones a mediano y largo plazo (Ministerio de Industria, 2014).

Paradójicamente, tal jerarquización y especialización institucional significó la pérdida de algunas funciones relacionadas con el comercio exterior,³⁸ que pasaron a ser competencia del Ministerio de Economía. Por otro lado, dada la ausencia de una instancia de nodalidad horizontal que coherentizara una estrategia de desarrollo en la escala nacional, la constitución del Ministerio de Industria sin el poder ni la función para realizar esa tarea de nodalización cooperó con la segmentación de las acciones y reflejó sus límites en la definición y en la implementación del modelo de desarrollo basado en el sector industrial (como, por ejemplo, dicha fragmentación se puede visualizar en las definiciones de diversas planificaciones estratégicas sectoriales de distintos ministerios sin una articulación entre ellas, algo que más adelante se explicita).

Las líneas de acción de la política industrial llevadas adelante desde ese carter en este período se centraron en los siguientes ejes: el desarrollo de acciones vinculadas con la sustitución de importaciones, el fomento a los parques industriales, el diseño del Plan Estratégico 2020 y el desarrollo federal³⁹ (en el Anexo 1, se encuentra el listado de políticas). Para fomentar la sustitución de importaciones el Ministerio desarrolla las siguientes iniciativas: Desarrollo de Proveedores Nacionales y la Gestión Planificada de Demandas Industriales de Sectores Estratégicos, tales como Minería, Petróleo y Gas, Parques Eólicos y Maquinaria Agrícola y acciones público–privadas con los empresarios nacionales (<http://www.industria.gob.ar/desarrollo-de-proveedores/>).

El fomento a los parques industriales se comenzó a implementar con sistematicidad a partir de 2010 con el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos, que contempló la creación de un Registro Nacional, el otorgamiento de ANR (aportes no reintegrables) para obras de infraestructura intramuros —se destinaron \$ 75 000 000 cuyo límite máximo por parte fue de \$ 3 000 000—, de créditos para las empresas Pymes con tasa bonificada para que se instalaran en ellos y, en coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de obras de infraestructura extramuros para potenciarlos. De acuerdo con la información oficial, en 2003 funcionaban 80 parques industriales, y en 2013, 314 (Ministerio de Industria, 2013).

Como un cambio hacia la construcción de una visión global de una estrategia de industrialización orientada hacia una planificación sectorial, se destaca que Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria, 2011) constituye

38 Se suprimió la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de Ministerio de Industria y pasó a depender de Economía.

39 Además de ello, el Ministerio cuenta con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) y el Centro de Estudios para la Producción (CEP).

un esfuerzo por definir una política coherente y articulada, y una experiencia auspiciosa que busca pensar y direccionar el intento de industrialización, conforme lo señalan Flavio Gaitán (2013:129), Diego Rivas y Giovanni Stumpo (2013:49). El mismo está organizado en torno a once cadenas productivas, en las cuales se identifica un conjunto de oportunidades y desafíos y se plantean propuestas específicas. Pero, desde una lectura más crítica, se indica que ello no constituye un plan industrial ni una estrategia de desarrollo sectorial, sino «la enunciación de principios generales que se inscriben en un conjunto de metas sin mayores precisiones de cómo alcanzarlas» (Rougier y Schorr, 2012:69).

Por otro lado, el citado plan no se articula con los otros planes estratégicos elaborados en ese período que conforman e inciden en el desarrollo (tales como el Plan Estratégico Territorial, Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal). Y a esa fragmentación horizontal se le suma la nula implicación de las instancias estatales regionales (como, más adelante, abordo en el caso de Santa Fe) en su formulación de la estrategia industrial.

Si examinamos el comportamiento del gasto presupuestario en las finalidades de servicios económicos y de la función Industria,⁴⁰ con referencia al período que tratamos, la década de los 90, se observan tendencias contradictorias. Por una parte, los gastos ejecutados en la finalidad servicios económicos, en valores corrientes, aumentaron durante la década de los 2000 y lo mismo sucedió con su participación en el total de los gastos de la Administración Central Nacional,⁴¹ situación que da cuenta de una mayor implicación estatal en los mismos que se incrementó en el transcurso del período y que fue superior cuantitativamente a la de la década del 90. De esos montos de servicios económicos, los destinados específicamente a la función Industria aumentaron a partir del año 2004 y presentaron un comportamiento irregular pero alcista en valores corrientes. Sin embargo, la participación de Industria en el total de gastos de servicios económicos —con sus picos en los años 2005 y 2007— a partir de 2008 disminuyó tanto en cuanto a los valores de los años 2000 como a los de la década del 90 (Gráfico 1), lo que evidencia una pérdida de relevancia de los gastos destinados al sector, siendo incluso, a partir de 2008, menor que la que tuvo bajo el esquema de desarrollo de los '90.

40 La categoría Servicios Económicos en el presupuesto nacional corresponde a los «gastos destinados a sectores económicos por acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público» e Industria «alude a Acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público. Incluye acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado» (MECON, 2013:273–273).

41 Los valores más altos se presentaron en el año 2013 con un total de \$ 146 216 089 330,02 lo que representó el 35,25 % del total de gastos de la Administración Central Nacional (ver, en el Anexo 1, la Tabla 1.1, donde se encuentran todos los valores del período por finalidad y función —servicios económicos e industria—).

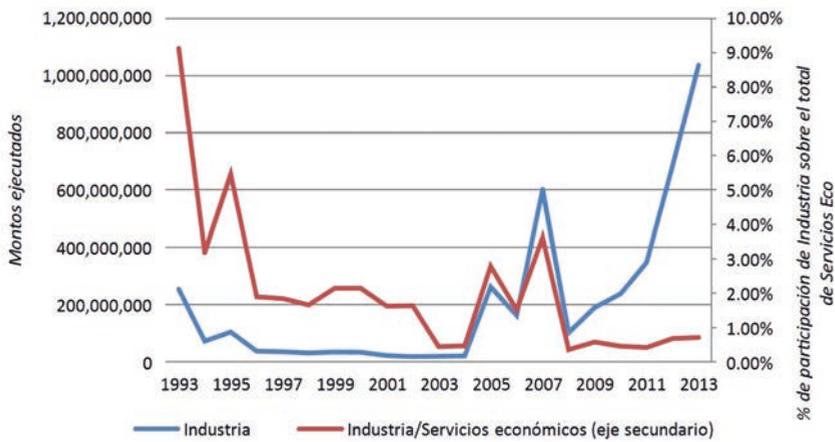


Gráfico 1. Gasto presupuestario de la función Industria de la Administración Central Nacional en valores corrientes y porcentaje sobre el total de la finalidad Servicios Económicos. Años 1993–2013.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión de cada año.

De acuerdo con lo desarrollado, durante los años 2000 las políticas industriales volvieron a ocupar el centro de la escena en los discursos de las autoridades estatales y en algunos sectores académicos. A nivel de políticas públicas, ello significó un aumento de sus ejecuciones presupuestarias en valores corrientes en la mayoría de los programas y la presencia de una combinación de políticas diseñadas en los noventa —fundamentalmente las dirigidas a Pymes— con otras que se destinan al fomento de determinados sectores, hacia la promoción de la sustitución de importaciones, de los parques industriales, marginalmente al fomento de grupos asociativos, el mantenimiento de los principales regímenes de promoción y algunas acciones dirigidas a la obtención de una mayor participación estatal en el sistema financiero orientado a lo productivo. A nivel de transformaciones morfológicas, la creación del Ministerio de Industria fue una instancia que dotó de mayor visibilidad a las mismas e implicó un incremento presupuestario, aunque, pese a ello, su porción en el total de la Administración Central es marginal.

Esa reorganización de las áreas estatales vinculadas con el sector industrial tampoco significó la reversión de la tendencia del accionar segmentado en diversas dependencias estatales y en la definición del Plan Estratégico, operan-

do esta estructura estatal fragmentadamente, sin encontrar una instancia que nodalice tanto al conjunto de acciones estatales industriales como a la estrategia de desarrollo. Asimismo, las apelaciones a la construcción de un modelo de desarrollo sustentado en sectores productivos industriales no se tradujeron en la relevancia de los gastos presupuestarios vinculados al fomento de dichos sectores. Se produjeron aumentos en el total de la categoría presupuestaria servicios económicos pero no en la función Industria, y se llegó incluso a porcentajes menores que los que había tenido en la década del 90.

Por todo lo dicho, se puede caracterizar a las acciones estatales orientadas al sector productivo-industrial como una «reimplicación selectiva», es decir, un retorno del Estado en contraposición al retiro de los '90 (y a su desimplificación selectiva), aunque es una vuelta que no generó un proyecto estratégico de organización estatal que dirigido hacia la construcción de un nuevo esquema de crecimiento centrado en lo industrial, sino que se constituyó y reflejó morfológica, funcionalmente, y en la implicación estatal, en un conjunto de acciones que operan fragmentada y descoordinadamente desde estructuras estatales marginales que sostienen la persistencia de decisiones estatales que no alteran la estructura concentrada ni direccionan al capital.

La articulación escalar y las escalas estatales regionales con relación al fomento del desarrollo productivo-industrial pos 2001

Luego de los procesos de descentralización de los '90 y de la emergencia de estrategias regionales estatales —desarticuladas entre sí y con las débiles políticas industriales de la Nación— orientadas hacia la generación de un desarrollo local basado en la competitividad de sus territorios para la inserción global, en la década de los 2000 también se asistió a continuidades y rupturas. Por un lado, se incrementó el papel del Estado nacional en cuanto al fomento de lo productivo-industrial en los territorios regionales, y por otro, se presentó una continuidad en las estrategias regionales, que priorizaron la inserción global de sus sistemas productivos sin lograr implicaciones en el ámbito nacional.

El Estado nacional, en sintonía con el mayor protagonismo orientado a dirigir e incidir en la construcción del desarrollo, aumentó su presencia territorial a través de sus propias estrategias mediante la extensión de políticas públicas y con dependencias organizacionales.⁴² Estableció, en algunos casos, coordinaciones;

42 Aumentaron el número de destinatarios de las políticas nacionales. A modo ejemplo, en función de los datos disponibles en www.industria.gov.ar, cito al Fondo Nacional para el Desarrollo de

en otros primó un criterio ofertista, y en varias instancias se superpusieron los esfuerzos con las acciones provinciales (Casalis y Villar, 2011), pero fundamentalmente asumió un involucramiento territorial centralizado, definido y controlado.

De modo que se asistió a una mayor implicancia territorial de la escala nacional, donde se puso en evidencia la modalidad de articulación escalar *top down*, es decir, de políticas definidas desde el ámbito nacional que, con sus propios instrumentos y concepciones, «bajó» a los territorios, la mayoría vinculándose directamente con los actores sociales o bien presentándose a las instancias estatales regionales como una oferta compuesta por paquetes cerrados, situación que limitó la posibilidad de una articulación equilibrada entre esas escalas y la incidencia y participación en la configuración de las políticas tanto en su definición como en su implementación.

Entre el conjunto de políticas que tuvieron implicancia territorial directa, los programas nacionales que se presentaron bajo el rótulo de «desarrollo federal» del Ministerio de Industria tuvieron como fin «promocionar iniciativas de desarrollo que generen impacto local y regional, que incrementen las fuentes de empleo, mejoren la base social de conocimientos, y que creen o potencien eslabones de las diferentes cadenas de valor» (ver <http://www.industria.gov.ar/desarrollo-federal/>). Uno de ellos se refirió al financiamiento de los parques nacionales y el otro fue Sistemas Productivos Locales,⁴³ para fomentar asociaciones entre actores en el nivel local para el desarrollo de diversos proyectos productivos; y, por último, se aludió a las dependencias territoriales como una plataforma de gestión e información para consultas y asesoramiento sobre los programas: las Agencias de Desarrollo Productivo dependientes de la SEPyme

la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyme), que asistió a 45 empresas en 2009, a 140 en 2012, a 209 en 2011, a 149 en 2012, y a 170 en 2013, en tanto que el Sistema de Garantías Recíprocas (SGR) otorgó, en el período 1998–2013, 19 818 327 garantías, de las cuales 75 fueron en el año 1998 y 92 719 en 2013. Con referencia a la presencia territorial, la misma se realizó a través de las Agencias de Desarrollo hasta el año 2013 y luego mediante las oficinas territoriales GenIAs. En el Capítulo 6 se profundiza el tratamiento de ambas instancias para el caso de la provincia de Santa Fe.

43 El Programa comenzó a implementarse en el año 2006 mediante un convenio con el PNUD (ARG/05/024) y su denominación fue «Promoción de Clusters y Redes Productivas con impacto en el desarrollo regional»; luego, en 2012, con la firma de un nuevo convenio (PNUD (ARG/12/005) adquirió la actual denominación y se incorporaron nuevas líneas de asistencia. A diciembre de 2013, el Programa ejecutó \$ 10,6 millones (ver <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/jur51.htm>), y desde sus inicios al año 2014, asistió a un total de 213 grupos asociativos integrados por 3776 empresas que empleaban a casi 16 250 personas, de los cuales 42 grupos estaban en la provincia de Buenos Aires, 27 en Santa Fe, 19 en Misiones, 18 en Mendoza, 14 en Entre Ríos, 11 en Salta, y 11 en Jujuy, entre las que mayores cantidades poseían, de acuerdo con la información suministrada por los responsables del Programa.

(entidades sin fines de lucro conformadas por actores públicos y privados de inserción local, son 70 en todo el país y están articuladas por una Red) y los centros descentralizados de atención, las oficinas GENIAS.⁴⁴

Estas tres estrategias dan cuenta de la modalidad de implicación territorial y articulación escalar de la Nación con relación al desarrollo industrial que, por un lado, dependiendo de las instancias estatales regionales, pueden presentarse en superposición con las estrategias provinciales o en coordinación (como es el caso del financiamiento a los parques industriales); por otro, con una intervención de baja escala e impacto en las transformaciones de las estructuras productivas regionales (Sistemas Productivos); y por último, mediante una desconcentración territorial de políticas nacionales (GENIAS).

En sintonía con ello, respecto de las acciones de financiamiento nacional específicamente orientadas al desarrollo regional, Silvia Gorestein y Martín Schorr (2010) señalan que, a pesar de que recobraron relevancia en ese período, operaban desarticuladamente entre sí y con las instancias provinciales, lo que, contrariamente a sus objetivos, contribuyó a afianzar las inequidades regionales y la reprimarización, el fortalecimiento de las regiones centrales y la matriz productiva-industrial estructurada en torno a los recursos naturales,⁴⁵ dada la desconsideración de las características reales de las diversas regiones (con sus potencialidades y restricciones) y los actores que en ellas se desenvuelven.

Examinando la ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel estatal responsable de su gasto, se evidencia a partir del año 2004 la recientemente destacada mayor presencia en la finalidad Industria del nivel estatal nacional, pero también en el meso, esto es, en el conjunto de las provincias. El Gráfico 2⁴⁶ muestra que, a la par que se incrementó el gasto presupuestario en valores corrientes para Industria desde la Nación, se incrementó en las provincias, teniendo aquella un comportamiento irregular (con altos y bajos pero con una tendencia alcista) y el conjunto de los Estados provinciales un constante crecimiento. El incremento del gasto en Industria por parte de las instancias meso se presentó inicialmente, en la década del 90, a partir del año 1995, luego retrocedió entre los años 2000 y 2003, y desde el año 2004 volvió a tener un comportamiento alcista.

44 Además de ello, están los Centros del Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI y los Centros de Enseñanza y Acceso Informático CEAs.

45 Los autores examinan de las políticas vinculadas con lo industrial de SEPyme los siguientes programas: Sociedad de Garantías Recíprocas, Bonificación de Tasas, Crédito Fiscal y Proyectos de Desarrollo empresarial y, del BNA, la línea 400 y el Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) con los datos disponibles hasta el año 2008.

46 El gráfico posee datos hasta 2009 porque es hasta ese año que está disponible la información del gasto consolidado desagregada por nivel jurisdiccional y por finalidad y función: http://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/serie_gasto.html

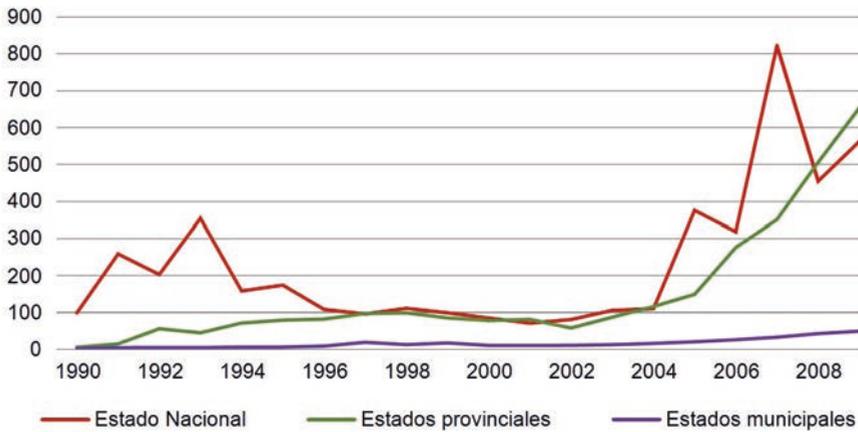


Gráfico 2. Gasto público consolidado en la función Industria desagregado por nivel estatal de ejecución. Valores corrientes en millones de pesos. Años 1990–2009.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía.

En el Gráfico 2 puede verse la descentralización en la ejecución del gasto en Industria en las instancias provinciales, situación que no estaba en contradicción con el aumento de los recursos en valores corrientes del Estado nacional en el sector productivo–industrial (a pesar de su reducción en participación de servicios económicos). Ello da cuenta de la emergencia, por una parte, de una reestructuración/reconstrucción estatal nacional a través de un incremento presupuestario de las políticas industriales a partir del año 2004, y por otra, del sostenimiento y acrecentamiento del reposicionamiento/protagonismo que asumieron en el período las instancias estatales en lo productivo. Esa dinámica no se conformó en una articulación escalar suma cero —donde uno ganaría a expensas de la reducción de otro— sino que fue un proceso que se presentó y se implementó en ambas escalas, aunque ello no condujera necesariamente a una cohesión y/o articulación multiescalar de una estrategia estatal nacional coherente con fuerte implicación regional.

No obstante lo recientemente sostenido, es relevante considerar esos gastos presupuestarios de la función Industria respecto de los totales de cada una de esos niveles jurisdiccionales. El Gráfico 3 permite vislumbrar que, tanto para la Nación como para los Estados provinciales, los recursos destinados al fomento de lo productivo–industrial eran marginales en el total de los gastos

que realizaban. La Nación, desde el año 2000 al 2009, destinó un promedio del 0,24 % del total de sus gastos, y los Estados provinciales un 0,26 %, siendo ambos valores menores que los promedios de la década del 90 (de la cual corresponden un 0,48 % a la Nación entre los años 1990–1999, y a las provincias un 0,21 %).

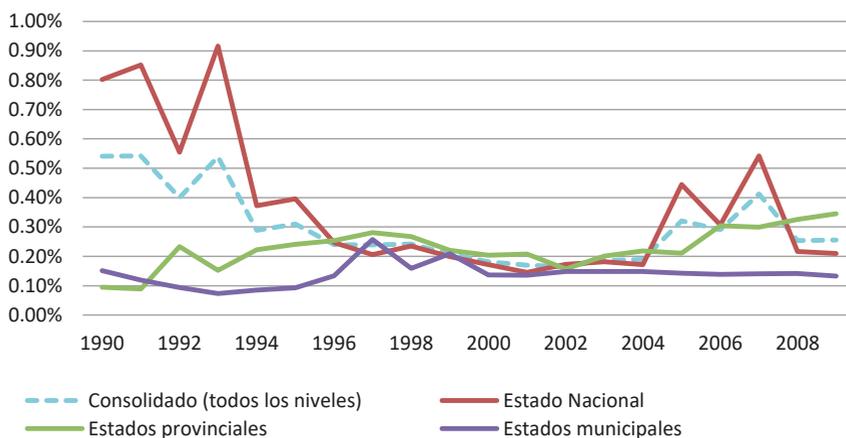


Gráfico 3. Porcentaje de participación de Industria sobre los totales de los gastos de cada nivel. Años 1990–2009.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica de la Secretaría de Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía.

Esos limitados y marginales gastos de la categoría presupuestaria Industria se dieron en un nuevo contexto nacional que pasó de un modelo económico centrado en lo financiero a otro productivista propicio para la revitalización de las políticas de desarrollo regional y territorial (Casalis, 2011:163; García y Rofman, 2012:78). Sin embargo, y a pesar de la fuerte expansión económica en la mayoría de las provincias, muchas no pudieron aprovechar ese período para revertir las viejas heterogeneidades y desigualdades productivas estructurales al no «endogenizar el proceso de crecimiento económico nacional» (Gatto, 2007:309) dada la ausencia de una estrategia estatal provincial y nacional —tanto articulada como separadamente de ambas instancias— orientada a la transformación de la estructura productivo–industrial, que sustentara y alimentara la construcción de desarrollo productivo–industrial integral e integrado.

Las provincias dieron continuidad a las estrategias que desarrollaron en los '90, esto es, las acciones centradas en dar soporte a la generación de procesos productivos —con capacidad y potencialidades de inserción global— a través de estructuras estatales descentralizadas y dirigidas a fomentar desde abajo, desde lo local, instancias de participación ciudadana y de articulación de actores, de las cuales resultarían proyectos productivos de limitada escala y algunas experiencias «exitosas», acompañados con una reducida incidencia estatal. Asimismo, se continuó con las acciones de promoción de la actividad económica tradicionales mediante regímenes favorables a la instalación de nuevas empresas y políticas que incentivarían el comercio exterior.

De modo que las principales acciones estatales regionales se orientaron a acompañar a las actividades en crecimiento dadas sus ventajas comparativas en el mercado global, que se sustentaban en los recursos naturales y algunos *commodities* industriales y que «contribuyen a mantener inalterada la integración selectiva y subordinada del proceso de acumulación regional a las redes económicas globales (...) así como a limitar la conformación de un proceso de acumulación endógenamente sostenible, con capacidad de redistribución» (Fernández y Cardozo, 2012:13) e integración social. En otras palabras, estas políticas no estuvieron dirigidas a revertir las condiciones estructurales tales como la concentración, extranjerización, producciones primarias y de bajo valor agregado, monoproducción e inserciones subordinadas a la economía global y dependiente de los términos de intercambio (Casalis, 2011:168).

En términos generales, el conjunto de las acciones provinciales no direccionó una estrategia ni modificó el patrón de acumulación de capital sustentado en la producción primaria exportadora, que a su vez era fomentado y acompañado con acciones estatales que favorecían las actividades con ventajas competitivas internacionalmente. Por otro lado, la mayor presencia de las instancias meso en las funciones productivas—industriales coadyuvó, mantuvo y profundizó la desarticulación y la desconexión de las intervenciones estatales regionales (entre ellas y con la Nación), puesto que cada una de ellas definió y direccionó sus estrategias y políticas en función de las características de sus sistemas productivos, incluso compitiendo entre ellas (Peck y Tickell, 1994).

De manera se asistió a una reimplicación del Estado nacional en los territorios provinciales a través de las políticas industriales que se presentaron con una modalidad unidireccional y cupular, ya sea vinculándose directamente con los actores económicos territoriales o con las instancias estatales regionales pero a través de una oferta con la modalidad de «paquete cerrado». Por su parte, las provincias, frente al crecimiento económico experimentado en los años 2000, continuaron con las mismas estrategias de desarrollo regional y

local desarrolladas en los '90. No se alteró la desarticulación entre ellas, ni lograron implicarse y participar activamente en la configuración de las políticas nacionales. Tampoco pudieron generar un proceso de acumulación de base regional endógenamente sostenible con capacidad de redistribución e inclusión.

Esa modalidad de implicación estatal con referencia a lo productivo-industrial de las escalas nacional y regionales se dio, entonces, bajo una configuración estatal que operó escalarmente de manera desconexa, que combinó imposiciones verticales que pasivamente fueron recepcionadas por las escalas estatales regionales —las cuales también desarrollaron sus propias acciones desarticuladamente— con acciones de baja intensidad orientadas a lograr la competitividad local que redundaba en inserciones subordinadas en la escala global. Además, en ambas instancias por separado y juntas, cuantitativamente, los esfuerzos en erogación de gastos dados a la finalidad Industria fueron irrelevantes.

A continuación se presenta un cuadro que sistematiza lo señalado en este capítulo, donde se exponen esquemáticamente las principales transformaciones y continuidades funcionales y organizacionales del Estado argentino bajo el modelo de los años 90 y en los 2000.

	La década del noventa	Los años 2000
Concepción del rol del Estado en la generación del desarrollo	Mayor espacio al mercado y retiro del Estado en determinadas áreas. Pérdida de centralidad del Estado nacional en las decisiones de política pública. Fomento de la inversión extranjera y de la apertura para mejorar la competitividad.	El Estado como co-construcción de los procesos productivos y sociales. Fuerte centralidad y concentración decisiva del Estado nacional en las definiciones macroeconómicas y de desarrollo productivo-industrial. Fomento a la demanda y a la expansión del mercado interno con apertura externa
Reproducción social	Focalización, descentralización y privatización de la seguridad social. Flexibilización del mercado de trabajo. Descentralización del gasto social en las provincias.	Extensión de coberturas, tendencias a la universalización, relevancia cuantitativa y de alcance de los programas de transferencias monetarias. Regulaciones en el mercado de trabajo: salario mínimo, paritarias. Mayor presencia del Estado nacional a través de los programas sociales.
Acumulación	Convertibilidad (tipo de cambio fijo) Desregulación Privatización Apertura Acumulación del capital centrada en la valorización financiera	Devaluación. Tipo de cambio real con un dólar alto Superávit fiscal y comercial (al inicio) Retenciones a los productos primarios exportables Desendeudamiento Re-estatización Tarifas subsidiadas de servicios públicos Incentivo al consumo y demanda interna

Política industrial	<p>Desimplificación selectiva</p> <p>Algunos programas horizontales, asistencias/ compensaciones individuales, orientados a resolver fallas del mercado.</p> <p>Regímenes de protección a ciertos sectores</p>	<p>Re-implicación selectiva, pero no estratégica.</p> <p>Crecimiento industrial fomentado a través del tipo de cambio y del mercado interno junto con programas horizontales —diseñados en los 90— algunos sectoriales con áreas prioritarios definidos y ciertas acciones tendientes la sustitución de importaciones y a direccionar inversiones productivas.</p> <p>Conjunto de políticas públicas desarticuladas a nivel horizontal y sin una nodalidad coherentizadora ni una centralidad estatal.</p>
Articulación escalar de lo productivo industrial	<p>-Descentralización del gasto en las instancias regionales/meso. Concentración de los recursos en el ámbito nacional.</p> <p>-Asunción de responsabilidades y funciones por parte de las provincias vinculadas con el desarrollo productivo.</p> <p>-En el marco de la imposición nacional a realizar los ajustes estructurales en las provincias, del impacto de las políticas macroeconómicas, y la reducción de la implicación nacional en los territorios, las respuestas/reacciones regionales fueron fragmentadas y descoordinadas (con la Nación y entre ellas).</p> <p>-Siguieron los parámetros de desimplificación selectiva nacionales y promovieron la inserción global con una exigua intervención estatal provincial, resultando en subordinaciones y enclaves.</p>	<p>-Re-emergencia nacional en las regiones a través de la extensión del alcance de las ofertas de políticas.</p> <p>-Control vertical cupular nacional, mediante la definición de lo macroeconómico sin participación de las regiones ni articulación con las estrategias de los niveles regionales.</p> <p>-Las provincias dan continuidad de las estrategias fragmentadas y descoordinadas (regional y nacionalmente) de fomento de los sistemas productivos regionales —a través de la articulación local— con miras a la inserción global. Acciones de acompañamiento y fomento de las actividades productivas con ventajas comparativas y con limitaciones de direccionamiento estatal y transformación productiva.</p>

Cuadro 1. Principales rasgos del Estado argentino en la década del 90 y en los 2000.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4. El desarrollo de la estructura productivo–industrial argentina y santafesina

Las transformaciones funcionales, organizacionales y escalares del Estado argentino en los años 2000 se desarrollaron a la par de un proceso de crecimiento económico que revirtió la recesión del último tramo de la década del 90 e implicó un cambio en el esquema de crecimiento de esos años, centrado en la valorización financiera, para basarse en el desarrollo de los sectores productivos y, en especial, del manufacturero. En función de ello, en este capítulo me propongo examinar el desenvolvimiento de la estructura productivo–industrial en la Argentina y, en términos regionales, el comportamiento del sistema productivo e industrial santafesino durante los años 2000 y 2013.

En primer término, analizo la evolución del PBI (nacional) y del PBG (provincial) y la participación de la industria en ello. En un segundo momento, indago sobre la composición de la estructura productivo–industrial nacional y la de la provincia de Santa Fe y la inserción internacional de la industria argentina, así como el perfil de las exportaciones santafesinas. Por último, abordo la participación de la industria en el empleo y en la generación del mismo a nivel nacional y provincial, junto con la evolución de la cantidad de empresas industriales localizadas en la región santafesina.

El crecimiento económico e industrial, un rasgo de la Argentina pos 2002

La recuperación y constante crecimiento que experimentó la economía argentina a partir del año 2003 se puede visualizar considerando el aumento del PBI, que en el año 2002 era de \$ 235,2 miles de millones y en 2013 pasó a \$ 489,3 miles de millones en valores constantes a precio de 1993, es decir que en ese período creció un 108 %.¹

La reversión de la tendencia recesiva y la magnitud del incremento en los 2000 también se pueden visualizar a través de las tasas de crecimiento anuales del PBI. En el Gráfico 1 (línea azul) se observa la presencia, en los '90, de tasas negativas de crecimiento a mediados de la década (año 1996) y a finales (años 1999 y 2000), que continuaron los primeros años de los 2000 (2001 y 2002). Esa tendencia se revirtió a partir de 2003 y hasta 2007 el PBI creció a una tasa promedio acumulativo del 8,83 %, «siendo el quinquenio de mayor crecimiento de la Argentina en los últimos cien años» (CENDA, 2010:23). No obstante esa evolución, dicho crecimiento no se mantuvo a un ritmo constante. A partir de 2008 —año de la crisis internacional—, el PBI comenzó a caer, para tener en 2009 una tasa del 0,85 %; los años 2010 y 2011 (9,16 y 8,87 %) presentaron cierta recuperación de las tasas iniciales del período posconvertibilidad, pero hacia 2012 y 2013 las tasas fueron del 1,90 y 4,49 %, situación que marcó una fuerte desaceleración del crecimiento económico.

La tasa de crecimiento del PBI industrial (Gráfico 1, línea roja), esto es, del sector manufacturero, tuvo un comportamiento muy similar al PBI general.

1 En el Anexo 2 se encuentra el Gráfico 2.1: Evolución del PIB argentino en miles de millones de pesos, a precios constantes de 1993, por trimestre. Período 1993–2013.

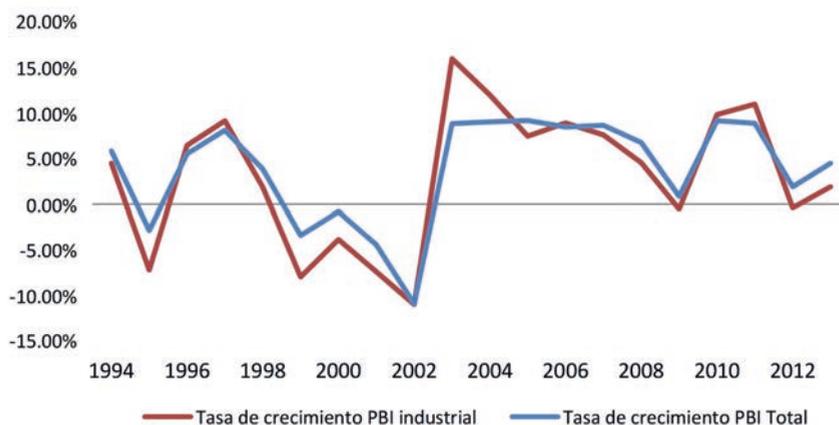


Gráfico 1. Tasas de crecimiento anuales del PBI total e industrial en porcentaje.

Período 1993–2013.

Fuente: elaboración sobre la base de datos de INDEC y Ferreres (2011).

El PBI industrial, entre 2003 y 2007, creció a una tasa promedio de 10,38 % —mientras que la economía argentina lo hizo al 8,83 %—, por lo que el crecimiento de la industria en esos años «explica una parte sustancial del crecimiento del PBI» (Rapoport, 2013:319). La industria lideró ese proceso de reactivación de la economía, con una recuperación relativamente temprana y con elevadas tasas de crecimiento, lo que además implicó un freno a un largo proceso de desindustrialización (Fernández Bugna y Porta, 2007; Porta, 2015; Tavosnaska y Herrera, 2011).

Luego, el PBI industrial tuvo una significativa caída en 2009 (con un valor negativo de -0,55 %), recuperándose rápidamente en 2010 y 2011, con un crecimiento con tasas de 9,83 y 10,98 %, pero volvió a descender fuertemente en 2012 y tuvo una leve alza en 2013.

En comparación con el comportamiento de la tasa de los años 90, en el período 1994–2002 el PBI industrial tuvo una tasa promedio de crecimiento del -1,7 %, revirtiéndose esa tendencia negativa a partir de 2003. Pero ese proceso de dismantelación de la producción industrial de los '90 —que se visualizó en las tasas negativas del PBI industrial— había comenzado unas décadas antes, en los '70, y ello se ve en el indicador de la actividad de la producción industrial entre 1977 y el año 2001, cuando la industria pasó de representar el 24,1 del PBI al 15,39 %, valores que reflejan la pérdida de importancia relativa

de la industria en ese período (CENDA, 2010:261). En el Gráfico 2 se observa el quiebre y la modificación de la tendencia a partir de 2003 (línea azul), en tanto que en 2005 el coeficiente de industrialización fue 16,83 %.

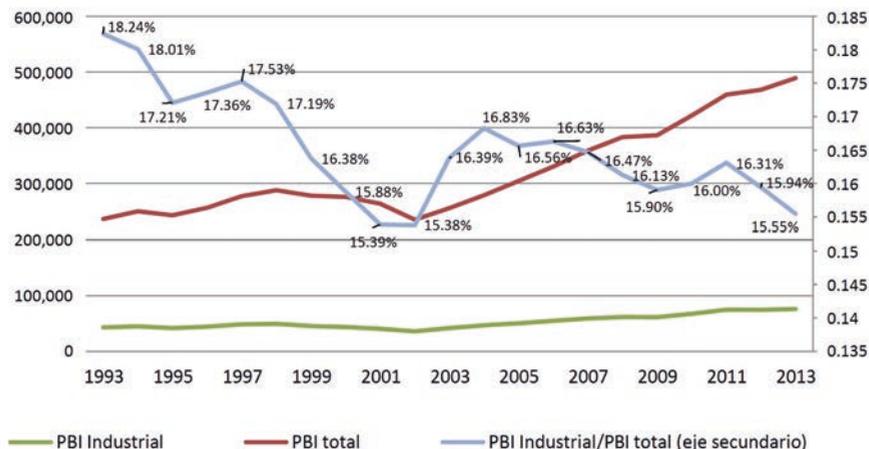


Gráfico 2. Evolución del PBI total e industrial a precios del mercado. En millones de pesos, valores constantes base 1993. Participación del PBI industrial en el PBI total. Años 1993–2013. Fuente: elaboración sobre la base de datos de INDEC.

En el mismo gráfico, se puede ver el crecimiento de la economía general (PBI total) y de la industria en particular (PBI industrial) a partir de 2002, pero la participación de la industria en ello (línea azul en el eje secundario) —a pesar de aumentar con relación a los años 1999–2001— y revertir la tendencia descendente de la década del 90, no alcanzó a recuperar el lugar que tenía, por ejemplo, en el año 1993 (18,24 %). El promedio de los años 1993–2002 fue del 16,86 %, y el de 2003–2013, 16,25 %. Eso indica que, si bien a partir de 2003 se dio una de las fases de mayor ritmo de crecimiento de la economía y de la industria argentina, Daniel Aspiazu y Martín Schorr (2010:234) sostienen que, a diferencia de la fase 1964–1974 —período de mayor expansión ininterrumpida de ambas—, la industria no pareció recuperar el papel de propulsora y dinamizadora de la economía en su conjunto ni el núcleo central del modelo de acumulación.

De modo que, en el marco del exponencial crecimiento de la economía argentina a partir de 2003 (fundamentalmente hasta 2007) y luego del incremento (pero menos acelerado y con algunas mesetas) hasta 2013, el sector industrial fue uno de los principales impulsores de esa reactivación y participó

en la misma con comportamientos similares al conjunto de la economía. Pero tal significativa recuperación no fue suficiente para modificar la participación de la industria en el sistema económico ni recobrar los niveles de otras etapas (como los del modelo sustitutivo de importaciones).

La provincia de Santa Fe en el marco de ese crecimiento

La economía de la provincia de Santa Fe también experimentó, a partir del año 2003, un crecimiento que se reflejó en el desenvolvimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG), siendo en el año 2002 de \$ 20 448 192 miles e incrementándose en 2013 a \$ 36 802 914 miles, un 79 %.

Por su parte, el PBG industrial se empezó a recuperar en 2003 (\$ 3 036 461 miles) y en el año 2004 superó los valores de los '90 (\$ 3 747 867 miles). En 2002, el PBG industrial era \$ 2 915 732 miles y ascendió en 2013 a \$ 7 088 165 miles, un 143 % más.

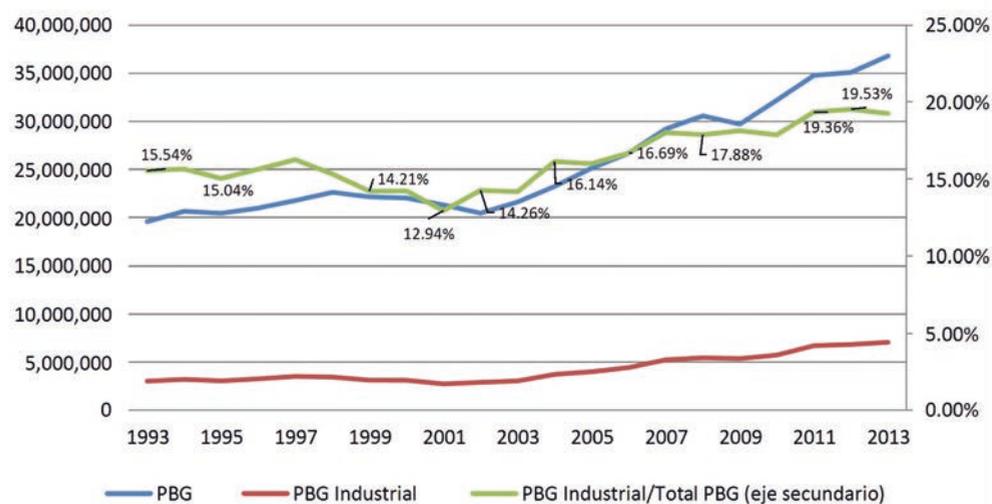


Gráfico 3. Evolución del PBG y PBG industrial en valores constantes a 1993, en miles de pesos, y porcentaje de participación del PBG industrial en el total. Provincia de Santa Fe. Años 1993–2013.

Fuente: elaboración sobre la base de datos de INDEC.

También se evidenció un crecimiento de la participación del PBG industrial en el total de la economía santafesina, que en 2005 superó los valores de la década del 90 y se incrementó hasta el año 2013 en un 19,53 % (y cayó en 2013 a 19,26 %). Por lo que, en comparación con los valores nacionales, la industria santafesina ocupó un lugar más preponderante en su economía que la industria argentina en la economía nacional. Asimismo, las tasas de industrialización de la provincia pos 2002 superaron las de la década anterior, lo que demuestra un incipiente proceso de reindustrialización de la economía santafesina en el período bajo análisis (Gráfico 3).

Esos valores reflejan igualmente el posicionamiento de la economía santafesina y de su industria en el total nacional. Esta provincia, Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Córdoba, son las que poseen una mayor participación tanto en la economía nacional como en el sector industrial. Buenos Aires participó en el PBI nacional, en promedio, desde 2002 a 2013, un 35,9 %; Córdoba, un 7,5 %; Santa Fe, un 7,98 %; la CABA, en el período 2002–2009,² con un 22,44 %, y entre las tres provincias y la CABA alcanzaron el 73,83 % del PBI nacional.

Con referencia al sector industrial, la participación del PBG Industrial de Buenos Aires en el PBI industrial nacional en el mismo período tuvo un valor de 53,22 %; Córdoba, 7,04 %; Santa Fe, 8,49 %; y la CABA, entre 2002 y 2009, 14,92 %, por lo que esos cuatro territorios concentraron el 83,67 % de la industria argentina.

Cabe indicar que los valores correspondientes a la producción industrial en Buenos Aires y en Santa Fe se incrementaron pos 2002 respecto de la década del 90 y en el transcurso del período, marcando una tendencia a mantener y acrecentar la actividad industrial en esos espacios regionales. Córdoba no presentó grandes variaciones y la CABA disminuyó su producción industrial.³

2 Para la CABA se utilizó el promedio de los años 2002–2009, dado que es la información que se encuentra disponibles tanto en el INDEC como en Dirección General de Estadística y Censos de la CABA, en valores constantes del año 1993 —que fueron los datos que utilizaron para las tres provincias citadas—; luego la CABA los realiza sobre la base del año 2004.

3 Para más detalles, en el Anexo 2 se encuentra la Tabla 2.1: Porcentajes de participación de los PBG y PBG Industriales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA en el PBI y el PBI Industrial. Valores constantes año 1933. Período 1993–2013.

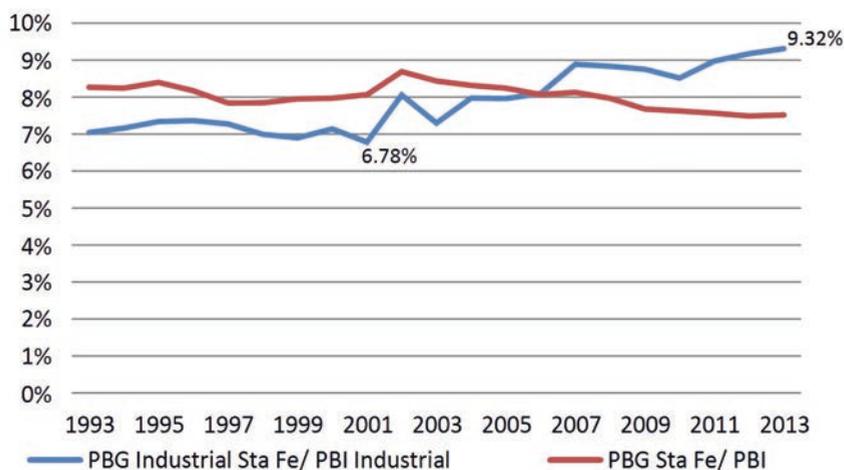


Gráfico 4. Participación de PBG y PBG industrial de Santa Fe en el PBI y PBI industrial.

A precios constantes 1993. Años 1993–2013.

Fuente: elaboración sobre la base de datos de INDEC e IPEC.

No obstante el crecimiento de la participación de la industria ubicada territorialmente en la provincia de Santa Fe en el PBI industrial, que pasó de 6,78 % en 2001 a 9,32 % en 2013, pos 2002 disminuyó la presencia de su PBG en el total del PBI, siendo la mayor participación en el año 2002 con un 8,69 % y la menor en 2012 con un 7,49 % (incluso menor que en la década del 90). Ello indica que la economía santafesina creció a la par de la nacional pero no al mismo ritmo y en menores magnitudes que las otras instancias provinciales. Situación que se dio de manera inversa en el sector industrial, es decir que creció también como la industria nacional pero a una proporción mayor —dado que es una de las principales provincias donde se concentra y desenvuelve gran parte actividad industrial nacional—, lo cual da cuenta del mismo fenómeno ocurrido a nivel nacional, que el crecimiento de la economía se explicó en gran parte por el incremento de la actividad industrial.

A pesar de ser, junto con otras cuatro jurisdicciones, una de las economías provinciales que más aportan al PBI industrial, si se observa la estructura económica de la provincia de Santa Fe pos 2002, esta continuó orientada mayoritariamente a los servicios. No obstante, el minoritario sector productor de bienes en las últimas décadas aumentó su presencia y participación en la economía provincial (en valores absolutos y en promedio). Es decir, el sector productivo de bienes en el PBG santafesino aumentó pos 2003 casi tres pun-

tos con relación a los '90 (ver Tabla 1). Al interior del mismo, las actividades vinculadas con el agro disminuyeron casi cuatro puntos su participación, mientras que la industria manufacturera se incrementó. Por lo que, al igual que en el análisis anterior, se evidencia un leve proceso de reindustrialización de la economía santafesina en la última década.

Tabla 1. Estructura productiva de bienes (principales sectores) y servicios de la provincia de Santa Fe en valores constantes de 1993, en miles de pesos y en promedio, períodos 1993–2002 y 2003–2013.

Categorías del PBG / Periodos	Promedios anuales en valores constantes		Promedios anuales en porcentaje	
	1993–2002	2003–2013	1993–2002	2003–2013
Sectores productores de bienes	6.294.981	9.700.493	29,71%	32,83%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.233.669	3.007.606	35,48%	31,00%
Industria manufacturera	3.157.789	5.256.988	50,16%	54,19%
Construcciones	419.271	721.071	6,66%	7,43%
Sectores productores de servicios	14.896.449	19.844.178	70,29%	67,17%
Total PBG	21.191.430	29.544.671	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de IPEC.

Conforme a lo expuesto a nivel nacional y regional, en la provincia de Santa Fe se asiste, a partir del 2002, a un proceso de crecimiento económico en el cual la industria tuvo una relevante participación, siendo ese sector productivo uno de los impulsores del mismo (dadas sus altas tasas de crecimiento y expansión). Pero tanto a nivel nacional como en Santa Fe, a pesar del incremento de los sectores industriales, la estructura de la economía no se modificó, y la industria tuvo una participación del 15,9 % en 2012 del PBI, y en Santa Fe 19,53 % en el PBG, con la diferencia de que a nivel regional se superó la participación de la década del 90 y en el nacional no debido al incremento, además, de los otros sectores de la economía.

La estructura productivo-industrial argentina

En la estructura productivo-industrial argentina, los sectores que mayor participación en la década del 90 eran aquellos de alimentos y bebidas, los intensivos de recursos naturales, la industria química y la de metálicas básicas. Andrés Tavoynaska y Germán Herrera (2011:5) sostienen que en 1993 los mismos en conjunto representaban el 52 % del valor agregado y en 2002 el 66,44 %, marcando un proceso de primarización. Durante esos años, «el sector textil y la industria metalmeccánica han sido los sectores relativamente más desplazados, al tiempo que se ha acentuado la participación de la agroindustria» (Fernández Bugna y Porta, 2007:70).

En el marco del crecimiento examinado más arriba a partir de 2003, los diversos sectores se desarrollaron a distintos ritmos y las tasas de crecimiento de las ramas industriales fueron variables. Como se observa en la Tabla 2,⁴ algunas fueron muy altas al inicio del período, en los períodos expansivos, pero se presentaron vulnerables a las crisis y recesiones (de los años 2008–2009), como, por ejemplo, la metalmeccánica y la automotriz; otras no se pudieron recuperar de esa crisis, como la rama de confecciones, y determinadas actividades mantuvieron constante su ritmo, como alimentos y la industria química (Kulfas *et al.*, 2014:40). Además, se destaca que, en promedio, en todo el período las tasas más altas de crecimiento, en un rango que va del 13 % al 8,5 %, fueron las de equipos y aparatos de audio TV y comunicaciones —beneficiadas por los regímenes promocionales de Tierra del Fuego—, las relacionadas con el cuero, las de alimentos y bebidas, las químicas y las automotrices —estas últimas también ligadas a las políticas promocionales detalladas en el capítulo anterior.

4 Las cuatro primeras columnas de la tabla reflejan los ciclos económicos del período 2003–2013, destacando la crisis del 2008–2009 y examinando su recuperación, siendo esa la finalidad de análisis de los autores (Kulfas *et al.*, 2014). A la tabla realizada por esos autores se le adicionó una columna con el promedio del total del período con el fin de identificar qué sector tuvo la tasa más alta crecimiento desde 2003 a 2013.

Tabla 2. Tasas de crecimiento de la producción industrial por sectores, desagregado en fases de expansión y crisis y promedio del período 2003–2013

	INDUSTRIA MANUFACTURERA	2003-2008	2008-2009	2010-2011	2012-2013	Promedio 2003-2013
32	Equipos y aparatos de radio, tv y comunicaciones	20,2%	0,3%	31,0%	0,60%	13,0%
19	Curtido y terminación de cueros, fabr. de productos de cuero	9,1%	5,8%	23,3%	0,5%	9,7%
15	Alimentos y bebidas	9,9%	7,7%	13,1%	7,5%	9,6%
24	Sustancias y productos químicos	8,4%	11,9%	9,7%	4,2%	8,6%
34	Vehículos automotores, remolque y semirremolques	17,5%	-11,8%	32,2%	-3,80%	8,5%
25	Productos de caucho y plástico	6,3%	6,8%	15,7%	-2,5%	6,6%
17	Productos Textiles	4,6%	-5,5%	19,3%	7,8%	6,6%
26	Productos minerales no metálicos	13,4%	-8,7%	15,1%	3,2%	5,8%
36	Muebles y colchones, Industrias manufactureras n.c.p.	7,4%	-3,7%	15,2%	3,90%	5,7%
21	Fabricación de papel y de productos de papel	8,0%	-1,9%	12,1%	2,9%	5,3%
16	Productos de Tabaco	1,9%	18,4%	-0,4%	-1,3%	4,7%
33	Instrumentos médicos de precisión	16,9%	-4,6%	4,5%	-2,60%	3,6%
31	Maquinaria y aparatos eléctricos NCP	11,8%	-7,2%	10,5%	-2,9%	3,1%
27	Metales comunes	7,7%	-15,3%	20,1%	-3,0%	2,4%
18	Confección de prendas de vestir, terminación y teñidos de cuero	7,3%	-2,1%	-0,9%	4,1%	2,1%
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	2,5%	-4,4%	7,9%	0,6%	1,7%
29	Maquinaria y equipo NCP	14,8%	-16,6%	16,7%	-11,6%	0,8%
28	Metal excepto maquinaria y equipo	9,7%	-19,3%	14,1%	-4,3%	0,0%
23	Fab. de coque, produc. de la refinación del petróleo	3,7%	1,2%	-6,6%	0,8%	-0,2%
22	Edición e impresión, reproduc de grabaciones	11,5%	-15,7%	2,5%	-3,9%	-1,4%
35	Equipo de transporte NCP	4,7%	-5,3%	-12,3%	-18,50%	-7,9%
	NIVEL GENERAL	9,5%	.0,4%	13,1%	2,30%	6,3%

Fuente: Kulfas et al. (2014: 39 y 40) y elaboración propia sobre la base de esos datos.

A pesar de esa disparidad de tasas de crecimiento sectoriales, la morfología de estructura industrial argentina no se modificó durante los años de la posconvertibilidad. Como se observa en el Tabla 3 (donde se encuentran ordenados los distintos sectores partir de la mayor participación en el valor agregado bruto de cada sector a total de industrial en todo el período), el perfil sectorial productivo se mantuvo concentrado en los sectores de alimentos y bebidas, industria química, metálicas básicas, confecciones, sectores productores de caucho y plástico y otros vinculados con recursos naturales, no produciéndose alteraciones entre el año 2004 y 2012.⁵

Tabla 3. Participación en el Valor Agregado Bruto (VAB) industrial de los distintas ramas, en porcentaje. Período 2004–2012.

	INDUSTRIA MANUFACTURERA	2004	2012	2004– 2012
15	Alimentos y bebidas	23,29%	26,16%	24,02%
24	Sustancias y productos químicos	11,53%	12,64%	11,85%
27	Metales comunes	8,75%	8,11%	8,52%
18	Confección de prendas de vestir, terminación y teñidos de cuero	5,70%	4,73%	5,54%
25	Productos de caucho y plástico	5,10%	5,31%	5,07%
23	Fab. de coque, produc. de la refinación del petróleo	5,87%	3,73%	4,90%
28	Metal excepto maquinaria y equipo	5,09%	4,20%	4,79%
34	Vehículos automotores, remolque y semirremolques	3,83%	4,86%	4,52%
29	Maquinaria y equipo NCP	4,25%	3,49%	4,22%
26	Productos minerales no metálicos	3,40%	3,62%	3,74%
22	Edición e impresión, reproduc. de grabaciones	3,57%	2,90%	3,48%
21	Fabricación de papel y de productos de papel	3,14%	3,09%	3,09%
36	Muebles y colchones, Industrias manufactureras n.c.p.	2,83%	2,79%	2,80%
17	Productos Textiles	2,83%	2,98%	2,77%
19	Curtido y terminación de cueros, fabr. de productos de cuero	2,36%	3,14%	2,59%
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	2,73%	1,72%	2,04%

5 Se emplea ese período de tiempo dado que son los datos disponibles desagregados por rama/sector industrial en <http://200.51.91.244/cnarg/agregados.php> (página web del INDEC).

31	Maquinaria y aparatos eléctricos NCP	2,00%	1,80%	1,94%
33	Instrumentos médicos de precisión	1,00%	1,04%	1,14%
38	Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos	0,87%	0,70%	0,84%
32	Equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	0,33%	1,87%	0,78%
16	Productos de Tabaco	0,60%	0,39%	0,48%
35	Equipo de transporte NCP	0,50%	0,23%	0,41%
30	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,31%	0,40%	0,37%
37	Reciclamiento	0,11%	0,11%	0,11%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Si bien el período de tiempo fue corto para producir cambios en su composición, diversos autores (Azpiazu y Schorr, 2011; Fernández Bugna y Porta, 2007; Porta, 2015) coinciden en indicar que no se evidencian tendencias que se orienten hacia un cambio en la transformación del perfil del sector industrial. Sin embargo, Tavosnanska y Herrera (2011:6–7) destacan que, aunque sea prematuro, la contribución al crecimiento manufacturero de los distintos sectores industriales, como los intensivos en ingeniería y trabajo,⁶ en el período 2005–2012 explican el 31 % del aumento del valor agregado mientras que en los años 1993–1998 tales sectores daban cuenta del 20 %, frente a los tradicionales alimentos y bebidas y sectores intensivos en recursos naturales, que explican el 40,3 % en 2005–2012 y en los años 1993–1998 lo hacían con una participación del 49,2 %, son indicadores un giro en el patrón del crecimiento⁷ (ver Tabla 4).

⁶ Los datos de Tavosnanska y Herrera (2011) corresponden a los años 2000–2007, los cuales han sido actualizados con los que emplean Marcó del Pont y Valle (2015).

⁷ En el mismo sentido, Diego Coatz y Fernando Grasso (2012) destacan que es corto el período de tiempo para evidenciar cambios en los datos estadísticos, pero los «nuevos sectores de rápido crecimiento que, junto al dinamismo del conjunto de la trama productiva y su creciente integración, pueden llevar adelante un cambio estructural y tecnológico relevante. Como ejemplos, podemos mencionar a la biotecnología y la genética, algunos segmentos de la electrónica, agroquímicos y productos farmacéuticos, maquinaria agrícola de precisión, equipamiento médico, ramas vinculadas a la energía nuclear, satélites, aeronáutica y la industria del software, entre otros» (2012:8).

Tabla 4. Contribución al crecimiento del VAB de la industria (en porcentajes).

	1993–1998 (*)	2005–2012 (**)
Alimentos y bebidas y trabajo	31,6%	31,3%
Automotriz	9,7%	6,6%
Intensivos en ingeniería	0,5%	11,8%
Intensivos en recursos naturales	17,6%	8,2%
Intensivos en trabajo	19,4%	20,4%
Metálicas básicas y químicos	21,2%	21,7%

Calculado a precios constantes del (*) año 1993 y (**) y del 2004.

Fuente: FIDE, con datos de Cuentas Nacionales e INDEC en Marcó del Pont y Valle (2015:12).

No obstante esas consideraciones y el crecimiento industrial experimentado a partir del año 2003, solo marginalmente se modificó la composición y las condiciones tecnológicas y de productividad que caracterizan a la matriz manufacturera argentina (Marcó del Pont y Valle, 2015). La misma continúa centrada en actividades de bajo contenido tecnológico y en las distintas ramas predomina una especialización en los rubros productivos de menor complejidad (Porta, 2015:431), por lo que la morfología sectorial de la industria no sufrió alteraciones. Esas apreciaciones se complementan con la consideración del perfil de especialización externa presente en las exportaciones e importaciones industriales durante el período.

La inserción internacional y la balanza comercial de la industria argentina

En el marco de una economía abierta, en referencia comparativa con la década del 90,⁸ y con un crecimiento del PBI con balanzas comerciales con superávit, el «sector comercial externo se ha convertido en un factor relativa-

8 Según CEP, los indicadores señalan una mayor apertura de la economía argentina en los 2000 que en la década del '90. El cálculo de Exportaciones + importaciones / PBI, en los '90 era de 17,2%; y en 2014, de 25,5 %, mientras que la fórmula: exportaciones/ PBI en los '90 arrojaba un valor de 8,2 %; y en 2014, de 13,4 %. Fuente: <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>

mente importante de la demanda agregada» (Anlló, Kosacoff y Ramos, 2007:13) y de la reactivación de la economía en términos generales.⁹

Específicamente, en el sector industrial el crecimiento de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) que experimentado desde 2003 hasta 2013 (con una baja en el año 2009) (Gráfico 5) implicó un incremento en la participación del total exportable, representando el promedio del período (2003–2013) un 32,02 % del total de las exportaciones (mientras que en los años 1992–2002 fueron del 29,39 %).

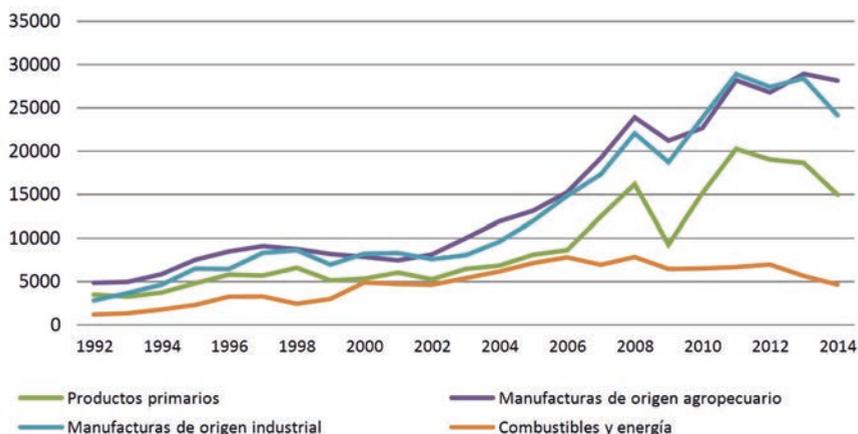


Gráfico 5. Exportaciones de bienes en millones de dólares, total país. Años 1992–2014.

Fuente: elaboración sobre la base de datos de INDEC.

Teniendo en cuenta ello y el coeficiente medio de exportación del sector,¹⁰ las exportaciones llegaron a representar un cuarto de las ventas industriales, lo que evidencia que el crecimiento industrial desde el año 2003 estuvo impulsado tanto por la expansión de la producción para el mercado interno como por la destinada al exterior (Tavosnaska y Herrera, 2011:17).

En cuanto a la participación de los distintos sectores industriales en esas exportaciones, «se fortaleció un perfil de las ventas externas muy volcado a la

9 Para más detalles se sugiere ver Anexo 2, Gráfico 2.2: Importaciones, exportaciones y saldo comercial de Argentina. En millones de dólares. Años 1993–2014.

10 Esto es exportaciones/valor bruto de la producción (VAB) que pasó del 12,3 % promedio en los años 1993–2001 a 22,8 en 2013, con picos en 2002 de 28,7 y en 2006 de 26,6 (Schorr, 2015:30).

explotación de las ventajas comparativas y a la privilegiada armadura automotriz» (Schorr, 2015:30).¹¹ De acuerdo con los datos del INDEC, se mantuvieron como los sectores con mayor participación alimentos y bebidas, vehículos automotores, productos y sustancias químicas, metales básicos y refinación del petróleo, que representaban el 86,08 % del total de las exportaciones en promedio en el período 2003–2014, no alterándose el perfil de los años 90 (Tabla 5). Además, a pesar de la incorporación de algunas empresas medianas de capitales nacionales, las exportaciones estuvieron lideradas por unas pocas grandes empresas transnacionales (Tanovosnska y Herrera, 2011), siendo, según Schorr (2015:30), el 70 % de las ventas controladas por un centenar de grandes corporaciones —en su mayoría de capitales extranjeros.

De ello se concluye que se no se modificó la inserción internacional de la industria argentina, centrada en la venta de *commodities* industriales y de algunos sectores beneficiados con regímenes especiales¹² (Aspiazu y Schorr, 2010; Schorr y Wainer, 2013; 2014; Tavosnaska y Herrera, 2011) ni se alteró su composición actoral.

11 Cabe recordar que la industria automotriz posee un régimen especial de promoción desde la década del noventa. Dicho régimen favoreció la producción local de terminales y permitió importar buena parte de los componentes, subiendo su participación en las importaciones, tiendo saldos comerciales negativos en 2007 de -1 725 50 millones de dólares y en 2013 de -4515.80 millones de dólares (Schorr, 2015:32). «Las terminales automotrices pasaron a convertirse en armaduras con baja integración productiva a nivel local (...) los acuerdos comerciales con Brasil y México han hecho, sobretudo el primero, jueguen un rol de dinamizador de las exportaciones de vehículos automotores de la Argentina» (Schorr y Wainer, 2013:126).

12 Los sectores con beneficiados de la promoción industrial y de regímenes sectoriales poseen con efectos limitados en la generación de empleo y encadenamientos productivos. Son actividades intensivas en recursos naturales y tecnologías maduras, dependientes de algunas corporaciones transnacionales y de unos pocos grupos económicos nacionales (Schorr y Wainer, 2014:15).

Tabla 5. Estructura de las exportaciones industriales, selección de las diez actividades con mayor participación en el total. En promedio anual de los períodos 1993–2002 y 2003–2014 y acumulado del período 2003–2014.

Actividades (*)	1993–2002	2003–2014	Acumulado 2003–2014
Alimentos y Bebidas	44,01%	45,07%	45,07%
Vehículos Automotores, Remolque y Semirremolques	11,45%	14,36%	59,43%
Sustancias y Productos Químicos	9,99%	11,71%	71,14%
Metales Comunes	6,75%	7,88%	79,02%
Fab. de Coque, producto de la refinación del Petróleo	6,25%	7,06%	86,08%
Maquinaria y Equipo NCP	3,15%	2,67%	88,75%
Curtido y Terminación de Cueros, Fab. de Productos de Cuero	5,67%	2,27%	91,02%
Productos de Caucho y Plástico	1,52%	1,70%	92,72%
Papel y Productos de Papel	1,50%	1,22%	93,94%
Equipo de Transporte NCP	0,83%	1,11%	95,06%

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

La balanza comercial de la industria manufacturera a partir de 2002 registró saldos positivos, pero dado que las importaciones aumentaron a un mayor ritmo que las exportaciones, tal superávit comenzó a decrecer hasta convertirse en déficit entre los años 2007–2008 —fue positivo en 2009 debido al impacto local de la crisis internacional—, el que se volvió a presentar en 2010 y se mantuvo hasta 2014 (Gráfico 6).

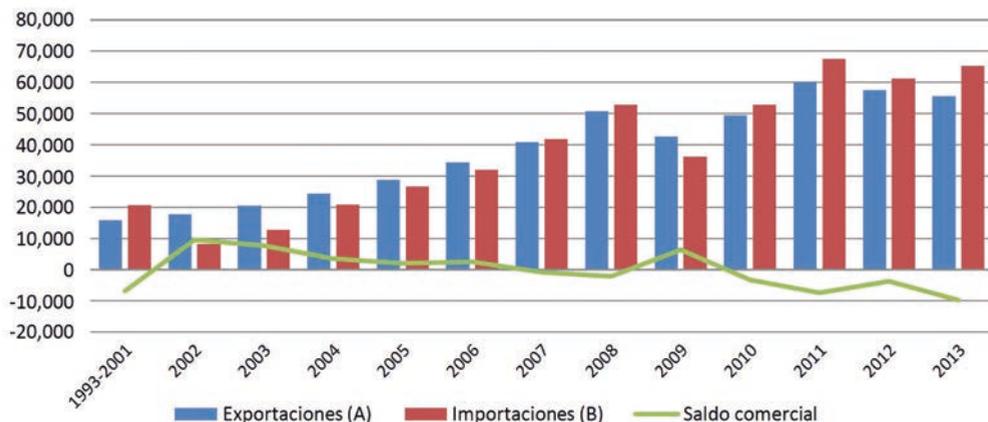


Gráfico 6. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la industria argentina en millones de dólares. Período 1993–2001, promedio anual, y años 2002–2013.

Fuente: Schorr (2015:30) con información de Contrade y CEP.

Esa situación de incremento de las importaciones industriales se dio especialmente en los sectores productores de bienes de capital, de bienes de consumo durable e insumos intermedios, lo que da cuenta que el proceso de sustitución de importaciones fue limitado (Schorr y Wainer, 2013; Tavosnaska y Herrera, 2011).¹³ Kulfas *et al.* (2014:104) sostienen que dicho proceso se presentó en una mitad del producto manufacturero y en la otra no. De acuerdo con los autores, se pudo atender a la creciente demanda interna con una mayor proporción de producción nacional que de importaciones en los sectores fundamentalmente de alimentos y en algunas ramas de la metalmecánica y de la industria de indumentaria, en cambio, en los otros sectores se respondió aumentando las importaciones.

Es así que se acuerda en indicar que no se pudo superar la dependencia tecnológica, que subsistió el bajo nivel de integración de la producción local y fue alto el peso de las importaciones en la producción industrial¹⁴ (Kulfas

¹³ Para detalles ver en el Anexo 2 Gráfico 2.3. Exportaciones argentinas, en porcentaje. Años 1992–2014 y Gráfico 2.4: Importaciones argentinas de bienes en millones de dólares. Años 1992–2014.

¹⁴ Para evaluar esto, Schorr y Wainer examinan la relación entre el valor agregado bruto (VAB) y el valor bruto de la producción (VBP), siendo los valores de ese coeficiente 37 % en la convertibilidad y 33,4 % en la posconvertibilidad, lo que expresa «que una menor proporción del producto industrial es explicada por la producción local o, lo que es lo mismo, un mayor peso de las importaciones en la producción industrial» (2013:121).

et al., 2014; Marcó del Pont y Valle, 2015; Schorr y Wainer, 2013), por lo que persistieron «casilleros vacíos» en la estructura productivo-industrial y se mantuvo su «naturaleza trunca», como indican Tavosnaska y Herrera (2011) y Schorr (2015) parafraseando a Fernando Fajnzylber (1992).

La persistencia del perfil de la industria santafesina y de su inserción internacional

En el marco de la continuidad del perfil y de la inserción internacional de la industria argentina, a nivel regional, la industria manufacturera santafesina mantiene su concentración en cinco ramas denominadas «tradicionales» y sus exportaciones en los productos agropecuarios.

El sector que mayor participación posee en la industria manufacturera santafesina es la elaboración de productos alimenticios y bebidas. Esa actividad representó, en el período 1993–2001, el 35,21 % de la industria, y en los años 2003–2013 incrementó su porcentaje a un 38,06 % (Tabla 6). Luego, aparece la fabricación de maquinaria y equipos, que también mantuvo el segundo lugar en participación desde 1993 a 2013, casi con los mismos porcentajes (35,21 y 38,06) pero con un incremento de la distancia con el sector que ocupa el primer lugar (de 28 puntos). En tercer lugar de importancia, se encuentra la fabricación de sustancias y productos químicos, con un 8,65 % en el período 2003–2013, etapa en la que se incrementó su participación tres puntos respecto del período 1993–2003. La fabricación de vehículos también aumentó, ocupando ahora el cuarto lugar con un porcentaje de 7,45 (con relación al 5,71 % del período 1993–2002). En quinto lugar está, en el período 2003–2013, la fabricación de metales comunes, con una participación del 5,80 %, en tanto esta actividad disminuye respecto de 1993–2002, cuando tenía un 6,57 % y ocupaba el cuarto lugar.

Estas cinco actividades explican, en el período 2003–2013, el 70,1 % del producto industrial santafesino, lo cual en la década anterior daba cuenta del 63,04 %. Es decir que se mantuvo inalterado el perfil sectorial de la industria santafesina en el marco de su crecimiento y aumentó su concentración en las persistentes cinco principales actividades, siendo muy inferiores las participaciones del resto de las ramas industriales.

Tabla 6. VAB de la industria a precios constantes de 1993, según rama de actividad. Provincia de Santa Fe. Períodos 1993–2002 y 2003–2013. En miles de pesos y en porcentajes. Ordenadas en función de su mayor participación en el período 2003–2013.

	Promedios en valores constantes		Promedios en porcentajes	
	1993–2002	2003–2013	1993–2002	2003–2013
Industria Manufacturera Total	3.157.789	5.256.988	100%	100%
Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas	1.111.938	2.000.661	35,21%	38,06%
Fabricación de Maquinaria y Equipo n.c.p.	313.599	535.387	9,93%	10,18%
Fabricación de Sustancias y Productos Químicos	177.586	454.488	5,62%	8,65%
Fabricación de Vehículos Automotores, Remolques y Semirremolques	180.414	391.611	5,71%	7,45%
Fabricación de Metales Comunes	207.511	305.076	6,57%	5,80%
Fab. De Coque, Prod. De la Refinación del Petróleo y Combustible Nuclear	104.538	217.346	3,31%	4,13%
Fabricación de Productos Elaborados de Metal, Excepto Maquinaria y Equipo	177.717	215.001	5,63%	4,09%
Fabricación de Muebles y Colchones, Ind. Manufactureras n.c.p.	167.205	162.886	5,30%	3,10%
Fabricación de Productos de Caucho y Plástico	94.504	149.273	2,99%	2,84%
Curtido y Terminación de Cueros; Fab. De Artículos de Marroquinería, Talabartería y Calzado	94.673	143.849	3,00%	2,74%
Fabricación de Papel y Productos de Papel	76.170	135.178	2,41%	2,57%
Fabricación de Productos Minerales No Metálicos	72.460	100.216	2,29%	1,91%
Edición e Impresión, Reproducción de Grabaciones	74.393	93.422	2,36%	1,78%
Producción de Madera y Fab. de Prod. De Madera y Corcho, excepto Muebles	74.497	91.666	2,36%	1,74%
Confección de Prendas de Vestir; Terminación y Teñido de Pieles	96.126	91.021	3,04%	1,73%
Fabricación de Maquinaria y Aparatos Eléctricos n.c.p.	48.703	65.161	1,54%	1,24%
Fabricación de Productos Textiles	42.895	37.704	1,36%	0,72%
Fabricación de Equipos de Transporte n.c.p.	22.046	25.538	0,70%	0,49%
Fabricación de Equipos y Aparatos de Radio, Televisión y Comunicaciones	3.074	21.855	0,10%	0,42%
Fab. De Instrumentos Médicos, Ópticos y de Precisión; Fab. De Relojes	14.365	17.355	0,45%	0,33%
Elaboración de Productos de Tabaco	1.357	1.117	0,04%	0,02%
Fabricación de Maquinaria de Oficina, Contabilidad e Informática	2.017	1.177	0,06%	0,02%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPEC.

A pesar de esa continuidad, Matías Ginsberg y Diego Silva Fraile (2010) destacan que los sectores que mayor dinamismo y crecimiento presentaron por 2002 en Santa Fe fueron aquellos vinculados con el sector metalmeccánico y producciones de metales básicos. El incremento del sector metalmeccánico se relaciona, por una, con la expansión de la maquinaria agrícola, al igual que en la Nación, y por otra, con el complejo automotriz. El crecimiento de la maquinaria agrícola se debe, entre otros motivos, desde el lado de la oferta, por las capacidades tecnológicas y empresariales preexistentes y el efecto positivo del tipo de cambio sobre la competitividad; desde la demanda, por el boom del sector agropecuario como resultado del auge del precio de los *commodities* y el aumento de la compra de maquinaria que se había pospuesto en los '90 por la crisis del sector,¹⁵ siendo la provincia de Santa Fe la que concentra el 44 % de las empresas de maquinaria y agrícolas y agropartes (Gobierno de Santa Fe, 2008). Con referencia al crecimiento del sector automotriz en el caso regional, está dado por «las firmas autopartistas locales de diferente tamaño, de tradición histórica en el sector y que tuvieron un sostenido crecimiento basado en procesos de inversión y la recuperación de los niveles de productividad» (Ginsberg y Silva Fraile, 2010:32) y por la presencia de las ya indicadas medidas promocionales nacionales hacia ese sector.

Al igual que se mantuvo la morfología sectorial de la industria santafesina, persistieron inalteradas las principales características del perfil de las exportaciones provinciales. En función de la información disponible (IPEC, 2013; Secretaría de Planificación y Política Económica, 2014),¹⁶ a nivel global las exportaciones santafesinas se incrementaron en el período bajo análisis, pasaron de 4303 millones de dólares en el año 2000 a U\$S 17 773 millones de en 2011, es decir, aumentaron un 313 %; y descendieron en 2012 a U\$S 16 765 millones.

La participación de los distintos sectores económicos en las exportaciones de la provincia de Santa Fe estuvo concentrada en las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) a pesar de la disminución de su participación en el total; esto es, en el año 2003 representaban el 73,71 % de las ventas externas (U\$S 4619 millones), y en 2012, el 64,63 % (U\$S 10 801 millones). Luego continúan las MOI, que pasaron de ser el 10,70 % en 2003, U\$S 670 millones, al 22,42 %, U\$S 3758 millones, en 2012 (Gráfico 7).

15 «Sin embargo, el crecimiento estuvo centrado en sembrados, pulverizadoras e implementos agrícolas, mientras que los segmentos de tractores y cosechadoras, tecnológicamente más complejos y de mayor valor agregado, fueron mayormente importados desde Brasil» (Ginsberg y Silva Fraile, 2010:31).

16 Esas y las demás publicaciones y datos disponibles en el web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe en el sector del IPEC; no incluyen los datos de la década del '90 ni se encuentran todas las series completas en bases de datos, razón por no se realizan análisis comparativos con la década anterior y no se presentan evoluciones en el transcurso del período en ciertos datos.

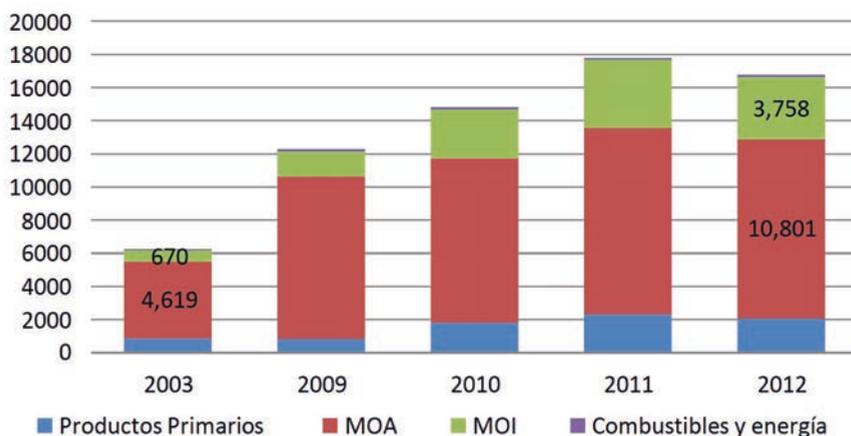


Gráfico 7. Exportaciones de la provincia de Santa Fe por grandes rubros. En millones de dólares. Año 2003 y período 2009–2012.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, gobierno de la provincia de Santa Fe (2013–2014), e IPEC.

La participación de las exportaciones santafesinas en el total de las exportaciones nacionales aumentó del 16 % en el año 2000 al 21 % en 2011 (Secretaría de Planificación y Política Económica, 2014:89), valores que dan cuenta del incremento de la inserción internacional de la producción santafesina en cuanto a la del total del país.

Ese aumento del perfil exportador se concentró en productos vinculados con el sector agropecuario; los cuatro primeros están relacionados con los *commodities* del agro, que representaron en 2012 el 66,7 % de las exportaciones santafesinas. Dentro de ello, el complejo oleaginoso sojero (que incluye harinas y pellets del aceite de soja, el aceite de soja en bruto y porotos de soja) posee un lugar preponderante y representó cerca del 57 % de las exportaciones de la provincia en 2012.

En la Tabla 7 se observa, del sector industrial, la presencia de automóviles de diversas cilindradas, con una participación de 5,4 % de las exportaciones, por lo que «todavía queda pendiente traslucir la expansión productiva de los sectores asociados a la metalmecánica en la complejización de la matriz exportadora provincial» (Ginsberg y Silva Frailde, 2010:35) —con las aclaraciones y limitantes de ese sector que ya se indicaron más arriba— y de la producción industrial en general.

Tabla 7. Principales productos santafesinos exportados en el año 2012 en millones de dólares y en porcentaje de participación en el total de las exportaciones.

Principales productos exportados	Valor exportado	Participación
Harina y «pellets» de la extracción del aceite de soja	6.323	37,7%
Aceite de soja en bruto, incluso desgomado	2.592	15,5%
Biodisel y sus mezclas	1.430	8,5%
Maíz en grano	843	5,0%
Automóviles entre 1.000 cm ³ y 1.500 cm ³ de cc	737	4,4%
Porotos de soja excluidos para siembra	644	3,8%
Leche entera, en polvo, gránulos o similares.	359	2,1%
Trigo y morcajo, excluidos trigo duro y para siembra	311	1,9%
Automóviles menores de 1.000 cm ³ de cc	170	1,0%
Aceite de girasol en bruto	164	1,0%
Resto	3.192	19,0%
Total	16.765	100%

Fuente: INDEC.

De acuerdo con las características examinadas de la industria santafesina, se dio cuenta del mantenimiento de la morfología sectorial, es decir, de la inalteración de los principales sectores con mayor participación, solo con algunos leves cambios de dinamismo (como el sector metalmecánico). Examinando el crecimiento de las exportaciones y de la participación de Santa Fe en el total nacional, se pone en evidencia la preponderancia en la economía provincial del sector primario y de los productos vinculados a ello como dinamizadores de las ventas externas, que mantienen altos porcentajes de participación en todo el período —pero con una pérdida relativa de importancia—, y quedan los productos industriales, a pesar de su fuerte incremento, en un lugar secundario en las exportaciones santafesinas.

El empleo industrial y las empresas en Santa Fe

El crecimiento del sector industrial tuvo su correlato en la generación de empleo a nivel nacional y regional y en el incremento de la cantidad de establecimientos industriales localizados en la provincia de Santa Fe.

A nivel nacional, como se observa en el Gráfico 8 (línea azul), la evolución del empleo registrado del sector industrial en Argentina partir de 2003 tuvo una recuperación que quebró el recorrido de expulsión neta de trabajadores industriales y acompañó el proceso de desindustrialización desde la segunda mitad de la década del 70 hasta la caída de la convertibilidad, cuando fue el sector con mayor pérdida neta de empleos (Fernández Bugna y Porta, 2007; Tavosnanska y Herrera, 2011).

Dicha expansión se mantuvo y persistió durante todo el período que se inicia en 2003 y llegó al año 2013 con un total de 1 288 858 obreros industriales, que representan un 73 % de aumento con respecto al año 2002, cuando la cantidad de trabajadores empleados registrados en industria era de 745 289. No obstante ello, la participación del empleo industrial en el total del empleo registrado fue decreciendo; en el año 1996 fue de un 25,99%; en 2001, el 21,46%; y en 2013, el 20,13 % (línea roja, Gráfico 8).

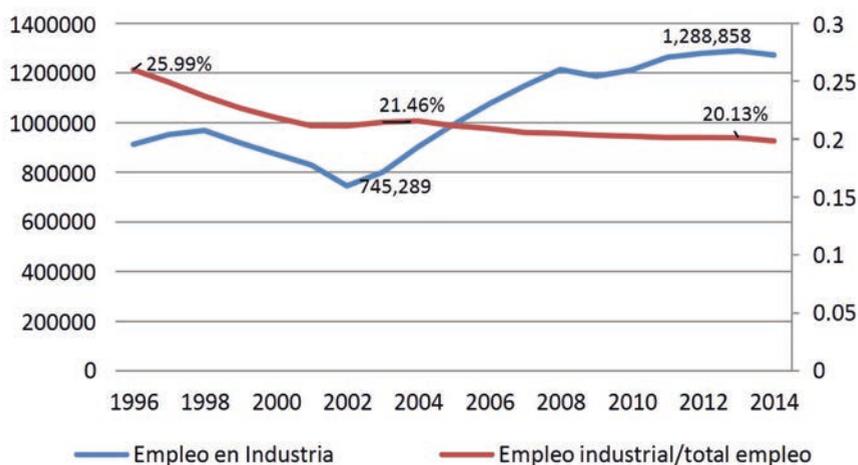


Gráfico 8. Evolución del empleo asalariado registrado industrial y participación en el total de empleo en el total país. Años 1996–2014.

Fuente: elaboración sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las actividades industriales que más empleo generaron fueron las de alimentos y bebidas (21 % de los nuevos puestos), químicos (10 %), metalmecánica y maquinaria y equipos (17 %), automotriz y autopartes (7 %) (Kulfas *et al.*, 2014:42). Hasta el año 2008 la creación de empleo industrial tuvo el mismo crecimiento en todas las empresas, independientemente del tamaño, pero a partir de ese año el empleo generado por las MIPYMES se estancó y todo el incremental provino de empresas grandes (Kulfas *et al.*:42).

A nivel regional, en la provincia de Santa Fe el comportamiento fue similar al nacional; el año 2002 fue el de menor valor, con 76 622 trabajadores industriales, y en 2013 el de mayor valor, con 136 667, con un aumento del 78 %. La participación del empleo industrial en el total del empleo registrado, no obstante ello (y al igual que en el ámbito nacional), perdió también participación respecto de la década del 90, y tuvo en 2013 un valor del 25,93 %, pero es un porcentaje mayor que la media nacional, lo cual pone en evidencia el peso de la provincia en el sector industrial, que participa con el 10,69 % del total del empleo industrial nacional (año 2014).

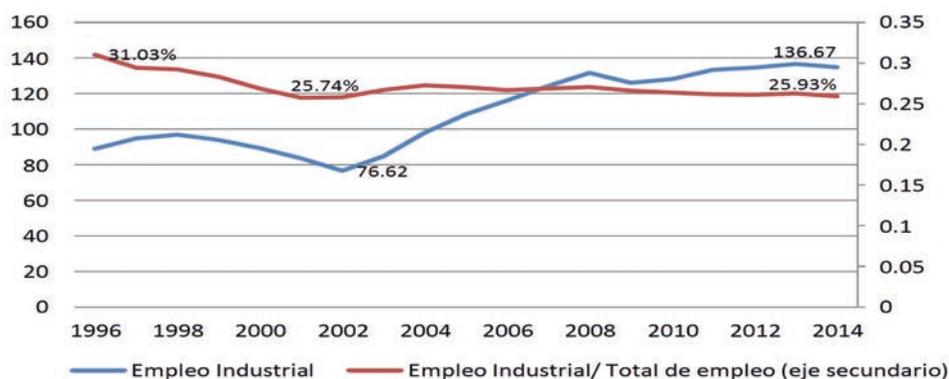


Gráfico 9. Evolución del empleo industrial en miles y porcentaje de participación en el total en la provincia de Santa Fe. Años 1996–2014.

Fuente: elaboración sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De acuerdo con esos datos, se puede observar que el sector industrial, a pesar de ese incremento, no es el principal empleador, ya que ese lugar lo ocupa el sector de servicios, que también en el período bajo análisis aumentó en cantidad.¹⁷ Al interior del empleo industrial, las ramas que poseen una alta participación en el PBI también la tienen en la mano de obra registrada, esto es, alimentos y bebidas, maquinaria y equipo, otros productos de metal y automotores, con la excepción del sector muebles, que es de mano de obra intensiva, dado que aporta 2,64 % al producto y 4,1 % es su participación en la ocupación industrial (Secretaría de Planificación y Política Económica, 2014:67).

En cuanto a la cantidad de empresas localizadas en la provincia de Santa Fe, estas aumentaron a partir de 2003 y revirtieron la tendencia decreciente de los años 1998–2002, siendo, en 2002, 38 100, y en 2013, 59 236. Dentro de ello, las empresas industriales tuvieron el mismo comportamiento: en 2002 fueron 4 772 las empresas ubicadas en el territorio santafesino dedicadas a las actividades industriales, y crecieron a 6 859 en el año 2011. Pero a partir de ese momento comenzaron a descender y en 2013 llegaron a 6 781, cifra que representa el 10,27 % de las empresas industriales del país (Gráfico 10).

A pesar de ese exponencial crecimiento de la cantidad de empresas industriales entre 2002 y 2012 de 43,43 %, la participación de estas en el total de empresas en Santa Fe disminuyó desde el año 1996 al 2013 puesto que pasó de 14,09 a 11,45 %, valores que dan cuenta, en el marco del crecimiento de la cantidad de empresas, que el incremento de las del sector industrial fue menor que el general, de modo que fueron perdiendo participación en ese total, tendencia que no se revirtió en ninguna instancia del período bajo análisis.

17 Ver en Anexo 2 Gráfico 2.5: Evolución del Empleo registrado por sector en la Provincia de Santa Fe. Período 1996–2014.

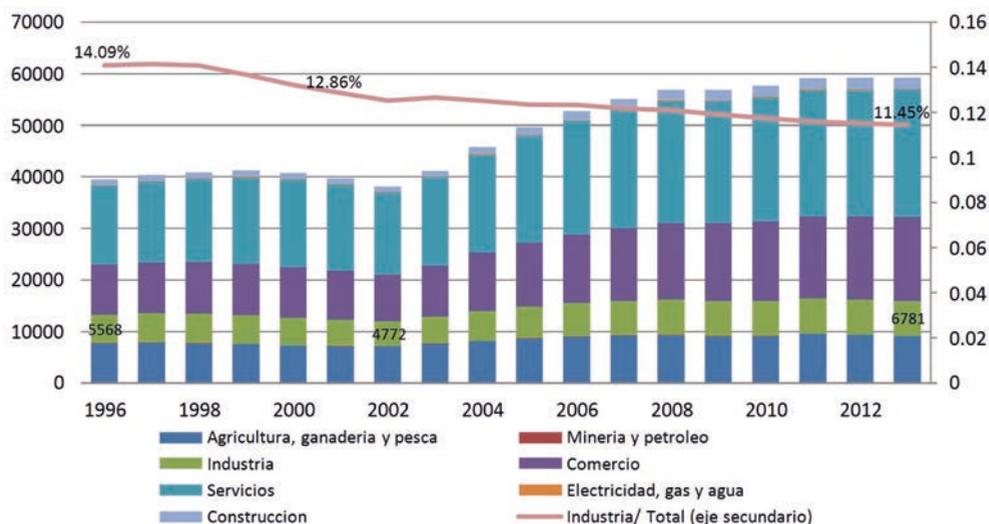


Gráfico 10. Evolución de la cantidad de empresas localizadas en la provincia de Santa Fe por sector y porcentaje de las industriales sobre el total. Período: 1996–2013.

Fuente: elaboración sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Lo mismo sucedió con la cantidad de empresas en el año 2013; de un total de 47 697, el sector industrial era el minoritario (con 6 781) con relación a comercio (16 305) y servicios (24 611). Además, dentro sector industrial, las grandes empresas representaban el 6,6 %¹⁸ y concentraban el 54 % de los puestos de trabajos registrados (Ginsberg y Silva Frailde, 2010:34). Por lo que la reactivación de la producción industrial estuvo acompañada por creación de empleo por parte de ese sector en el período 2002–2013, lo que se presentó a nivel nacional y regional en la provincia de Santa Fe para revertir una tendencia expulsora de mano de obra de finales de los años 90. Ese crecimiento del empleo industrial en cantidad de empleados registrados no conllevó a un incremento de la participación de la industria en el total del empleo, que se mantuvo en valores menores que en los '90, tanto en el total país como en la provincia de Santa Fe. También se asistió, a nivel provincial, a un crecimiento

18 Ver en el Anexo 2, Tabla 2.2 Empresas Registradas para Sectores Seleccionados (Industria, Comercio y Servicios) y Tamaño en la provincia de Santa Fe. Año 2013.

de la cantidad de empresas industriales, aunque a un ritmo menor que los otros sectores dada su pérdida de participación en el total y que, además, presentó una tendencia a concentrar la mayor cantidad de empleos en pocas grandes empresas (no obstante el crecimiento cuantitativo de las Pymes).

Los análisis realizados en este capítulo ponen de manifiesto las siguientes características de la industria argentina y santafesina en los últimos años en el marco de un crecimiento tanto económico como industrial. Tal reactivación no revirtió en ninguna de las escalas (nacional y regional en Santa Fe) la participación de la industria en la estructura económica, en las exportaciones y en el empleo. Asimismo, al interior del sector industrial, las ramas dominantes, que mayor participación poseen en la generación de productos industriales, se mantuvieron inalteradas en todo el período, por lo que no hubo una transformación del perfil de especialización del sector industrial.

Respecto de Santa Fe, a esos rasgos se le adicionó la permanencia de la orientación hacia los servicios del PBG y de las exportaciones, la concentración en los productos agropecuarios y fundamentalmente vinculados a la producción de la soja. Por otro lado, a nivel industrial, Santa Fe concentró a nivel territorial el 8,49 % aproximado de la estructura productivo-industrial, por lo que las mejoras de los indicadores industriales a nivel producción, exportaciones, empleo y cantidad de empresas, se reflejaron con mayor amplitud en este nivel regional que en el nacional.

PARTE 3

Capacidades estatales
para la promoción del
desarrollo productivo-
industrial en la provincia
de Santa Fe, período
2000-2013

Capítulo 5

Capacidades institucionales

En este capítulo inicio el estudio de las capacidades estatales en la provincia de Santa Fe con referencia a las políticas productivo–industriales desde el año 2000 a 2013, con el examen del componente institucional. El mismo comprende las variables autonomía y nodalidad horizontal. La autonomía alude a la posibilidad de definir y llevar adelante una estrategia de desarrollo industrial endógenamente sin que sea cooptada por intereses o presiones de sectores o grupos particulares. Las acciones estatales/políticas públicas autónomas se sustentan en una combinación de cualificadas estructuras organizacionales, de recursos humanos, financieros y de perspectivas conceptuales. En la nodalidad horizontal se coloca el acento en una cualidad de estructuras estatales: en la capacidad de establecer cohesividad al interior de los ministerios y entre los ministerios, articulación que posibilita tanto dotar de coherencia a las acciones estatales del nivel meso y como de centralizarlas y direccionarlas, en este caso de estudio, en torno a lo productivo.

En primer lugar, abordo la variable autonomía y sus dimensiones analíticas: la capacidad operativa y técnica, las fuentes conceptuales y la capacidad y autonomía financiera. En un segundo momento, examino la variable nodalidad horizontal y sus dos dimensiones, la intraministerial y la interministerial. En una tercera instancia realizo una recuperación, a modo de conclusión del capítulo, de los aspectos empíricos que posibilitan realizar un examen del desarrollo de las capacidades institucionales del Estado santafesino durante los años 2000–2013.

La información que analizo tiene como referencia al Estado santafesino, y en particular al Ministerio de la Producción, puesto que es el organismo que tiene a su cargo las políticas orientadas al desarrollo productivo industrial mediante las acciones de promoción, fomento e incentivo los sistemas productivos.¹

La autonomía estatal

Para abordar la autonomía estatal, una de las variables del componente institucional de las capacidades estatales, voy a examinar tres dimensiones analíticas: la capacidad operativa y técnica de los recursos humanos, las fuentes conceptuales de las acciones estatales y la capacidad y autonomía financiera–presupuestaria. La consideración de las mismas se sustenta en que constituyen los basamentos estructurales que posibilitan el desarrollo de un accionar estatal autónomo, esto es que facultan a las estructuras estatales y sus recursos humanos para definir y llevar adelante, en base a sus propios diagnósticos, objetivos, marcos conceptuales y recursos financieros, una estrategia de desarrollo endógena con eje en lo productivo industrial. En los tres siguientes apartados analizo esas dimensiones analíticas.

Capacidad operativa y técnica

La capacidad operativa y técnica alude a la potencialidad de la estructura estatal de poder llevar adelante las políticas públicas de promoción e incentivo del sector industrial. Ello se vincula, por un lado con los recursos humanos con referencia a su dotación, la evolución de su retribución, su distribución en la organización, el nivel de formación y la antigüedad, a las modalidades de ingreso y a la presencia de instancias de capacitación internas orientadas a formar a los agentes en las funciones específicas del área y del sector público. Por otro lado, se relaciona con la modalidad de organización del trabajo, es decir, cómo se distribuyen y organizan las distintas tareas de planificación, decisión, diseño y ejecución de las políticas públicas y con la posibilidad de contar con fuentes de información, de diagnóstico, resultado de sistemas de información y de monitoreo y evaluación de las acciones estatales desarrolladas para poder definir e implementar las políticas que conformen una estrategia de desarrollo sustentado en lo productivo–industrial.

Para analizar los recursos humanos, primero examino cuantitativamente la evolución en el período bajo estudio de la cantidad de agentes del Ministerio

1 De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 12817 del año 2007.

de la Producción, en valores absolutos y en referencia al total del personal de la Administración Central y en comparación con algunos ministerios seleccionados. Luego, analizo el comportamiento, en valores absolutos y relativos y en comparación con el total de la Administración Central, de la expresión presupuestaria del gasto en personal (inciso 1) del Ministerio de la Producción en el período de análisis.

Abordo esos indicadores cuantitativos con la finalidad de inferir la importancia, en cantidad de personas y en montos presupuestarios destinados a su retribución, que adquirieron los recursos humanos del Ministerio de la Producción en el transcurso del período. Tal examen contribuye —junto con otros indicadores— a identificar el papel que asumió de ese organismo en el Estado santafesino y rol de lo productivo-industrial en las definiciones de las estrategias estatales a nivel provincial a través de la consideración su capital humano en el período considerado.

También avanza en el estudio de otras características de los recursos humanos relacionadas con algunos aspectos meritocráticos —educación formal, antigüedad y capacitación y modalidades de ingreso— que permiten identificar el perfil de cualificación de los agentes del Ministerio de la Producción, esto es, su capacidad técnica y examinar la ponderación asignada desde el Estado provincial a esas cualidades.

En primer lugar, me referiré a la dotación, presupuesto y distribución de recursos humanos. Al examinar la dotación de recursos humanos, en términos cuantitativos, se observa que el personal de planta (permanente y no permanente) del Ministerio de la Producción en valores absolutos en el período que transcurre entre los años 1999–2013 osciló entre un máximo de 718 en el año 2000 y un mínimo de 460 personas en 2011 (Ministerio de Economía, 2013a).

Se identifica en esa etapa una tendencia levemente decreciente entre los años 2000 y 2006 (Gráfico 1), que de 718 agentes pasó a 662, siendo el promedio de ese período un total de 685 —expresado en el gráfico con la línea celeste—. Posteriormente, en el año 2007, ascendió a un total de 691; a partir de 2008 se evidencia una tendencia fuertemente descendente,² y el promedio en el período 2007–2013 fue un total de 535 agentes, visiblemente menor que en la etapa anterior —en el gráfico, línea color naranja.

2 Cabe indicar que a finales del año 2007 se crea la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, que fue un desprendimiento del Ministerio de la Producción, dicha Secretaría contó en el 2008 con 18 personas y entre el 2009 y 2012 tuvo 20, ascendiendo recién en el 2013 a 38 (Ministerio de Economía, 2013a:11). No obstante ello la disminución del personal de planta del Ministerio de la Producción que se da del año 2007 (691) al 2008 (556) es mucho mayor, esto es 135 agentes que el personal que se asignó a la recién creada Secretaría de Estado, lo que esa separación no explica toda la disminución del personal de la cartera de Producción.

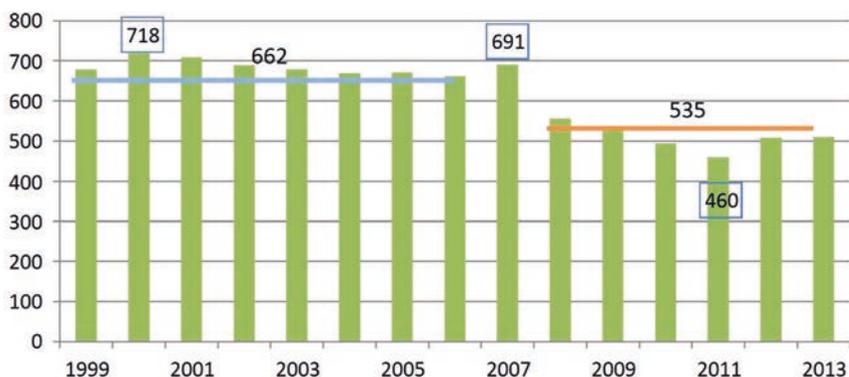


Gráfico 1. Cantidad de recursos humanos en planta del Ministerio de Producción. Valores absolutos. Años: 1999–2013. Fuente: elaboración sobre la base de datos del Ministerio de Economía (2013a).

Esa situación que se ve en el total del Ministerio, se refleja en las distintas Direcciones Generales, y seis informantes clave dieron cuenta de esa disminución en cada una de sus oficinas. Tomando como ejemplos algunas áreas centrales del Ministerio vinculadas con el fomento de lo productivo–industrial, la Dirección General de Industria, que en el año 2015 contaba con 17 empleados, antes poseía 25; la Dirección General de Inversiones,³ de cinco pasó a dos; la Dirección General de Desarrollo Regional, de 15 a tres, y la Dirección General de Sistemas de Información,⁴ de 30 a cuatro, de acuerdo con lo manifestado en las entrevistas por diversos agentes que se desempeñan en cada una de esas Direcciones Generales.

Al observar la evolución del total del personal de la Administración Central de la provincia en valores absolutos (Gráfico 2), se visualiza una tendencia diferente de lo sucedido en el Ministerio de la Producción. En los años examinados esta osciló entre un mínimo de 89 791 en 1999 y un máximo de 119 887 agentes en 2013, y se puede sostener sobre esa base que, a diferencia del Ministerio analizado, esta es una evolución alcista. Por lo que, mientras

3 Antes del 2007 se denominaba Dirección General de Programación y Coordinación Económica Financiera.

4 Antes del año 2007 esa Dirección estaba desagregada en dos direcciones generales, que desarrollaban esas y otras funciones, una que se denominaba de Análisis de producción Agropecuaria y otra de Extensión e Investigación agropecuaria.

aumenta la cantidad de recursos humanos que desempeñan sus tareas en la Administración Central del Estado santafesino, disminuye la cuantía que trabaja en el Ministerio de la Producción, situación que se visualiza al examinar la proporción de participación de esa cartera en el total de agentes.

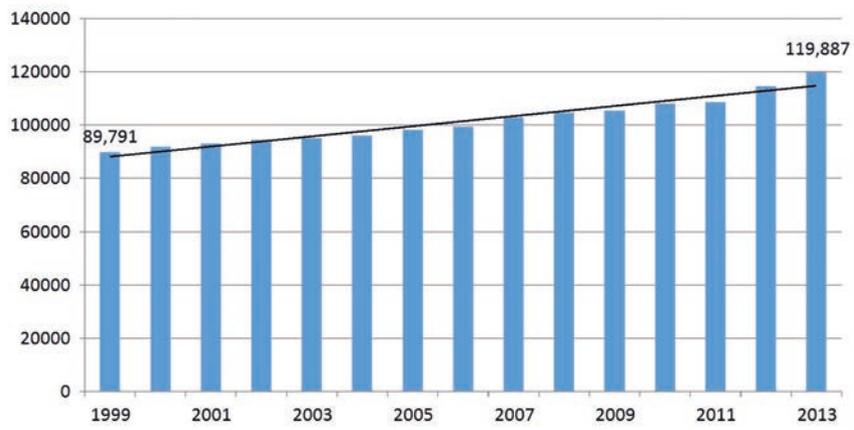


Gráfico 2. Cantidad de recursos humanos en planta en la Administración Central. Valores absolutos. Años: 1999–2013. Fuente: elaboración sobre la base de datos del Ministerio de Economía (2013a).

Al referenciar la cantidad de personal de planta del Ministerio de la Producción con el total de la planta de la Administración Central, se puede ver que aquel no alcanzó en todo el período examinado el 1 % del conjunto del personal de la Administración Central, por lo que tuvo una participación marginal en el total, siendo en el año 2000 el mayor porcentaje, con 0,78, y el menor en el año 2011 con 0,42 %. Esto evidencia la poca proporción de agentes que se desempeña en el Ministerio de la Producción con relación al total y la misma tendencia decreciente en la segunda parte del período analizada recientemente en valores absolutos, ahora expresada como una fuerte disminución de la participación de la cantidad de agentes del Ministerio de la Producción en el total de la Administración Central (Gráfico 3).

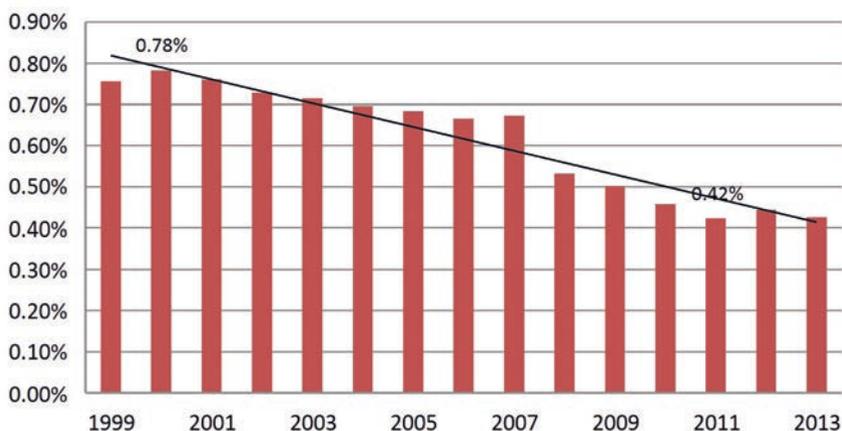


Gráfico 3. Recursos humanos (planta) Ministerio de Producción. Porcentajes sobre el total de la Administración Central. Años 1999–2013. Fuente: elaboración sobre la base de datos del Ministerio de Economía (2013a).

En comparación con otros ministerios, la cartera de Producción tiene un comportamiento similar al del Ministerio de Economía, el cual, también en el período señalado, disminuyó la cantidad de personal de planta a partir del año 2007, pero, a diferencia de Producción, en 2011 inició una tendencia ligeramente alcista (en el año 2000 contaba con 682 agentes; en 2008, 481; y en 2013, 658). Distinto fue el comportamiento del Ministerio de Desarrollo Social, cartera que a partir de 2006 tuvo una tendencia al alza, pasando de 1451 agentes a 2214 en el año 2013. Lo mismo sucedió con los Ministerios de Salud y de Educación, que tuvieron en todo el período un comportamiento ascendente: en el año 2000, 11 375 personas de planta en Salud y 45 759 en Educación; y en 2013, 19 968 y 52 610, respectivamente.⁵

Por lo tanto, teniendo en cuenta la cantidad de agentes que desarrolla sus funciones en la Administración Central del Estado santafesino, el incremento de estos en el período 1999–2013 se contrapone con el desarrollo de la cantidad de recursos humanos en el Ministerio de la Producción. Se observa que estos disminuyeron su cuantía en valores absolutos y, con referencia a su porcentaje

⁵ Los datos del total del total del Sector Público, desagregados por Ministerio en el período, se encuentran en el Anexo 3 en la tabla 3.1: Evolución cuantitativa de los recursos humanos del Estado de la provincia de Santa Fe. Período: 1999–2013.

en el total de la Administración Central, perdieron casi la mitad de la participación. Dicho comportamiento es similar a lo sucedido con los recursos humanos del Ministerio de Economía, pero con la diferencia de que este, al final del período, asumió una tendencia alcista y Producción no revirtió su decrecimiento.

Esos datos se complementan con el estudio del gasto presupuestario, es decir, con la consideración de cuánto dinero el Estado provincial destinó a remunerar a ese personal y cómo evolucionó en el tiempo transcurrido entre los años 2000 y 2014.

La clasificación presupuestaria por objeto del gasto ejecutado (Gráfico 4) arroja en el inciso 1 —esto es, la categoría Gastos en Personal— según las Cuentas de Inversión elaboradas por la Contaduría General de la Provincia, que en 2002 el 64,92 % del presupuesto del Ministerio de la Producción fue destinado a cubrir los gastos de las remuneraciones de los agentes que se desempeñaban en ese organismo, siendo el porcentaje más alto del período seleccionado. Los más bajos fueron en 2004 con un 24,69 % y en 2009 con el 25,51 %. Pero luego, desde ese año, se incrementaron hasta 2013. A nivel presupuestario, entonces, se puede observar que la ejecución de los recursos destinados a cubrir los gastos en personal durante 2000–2006 tuvo un comportamiento irregular pero alto —en comparación con la segunda etapa—, por lo que representó más el 40 % (con la excepción de 2004) del presupuesto del Ministerio y con picos de 55,09 % en 2000 y el ya citado 64,92 % de 2002. La segunda etapa del período 2007–2013, a pesar de que la tendencia era alcista, fue menor que la primera, dado que desde 2007 a 2010 no se alcanzó al 40 % sino recién en el año 2011. A la misma conclusión se llega si se realiza un promedio de los primeros siete años (2000–2007), que representa un 45,95 % —ver línea azul— y la segunda etapa del período analizado (2008–2013) tiene un porcentaje de 35,97 % —representada con la línea naranja.

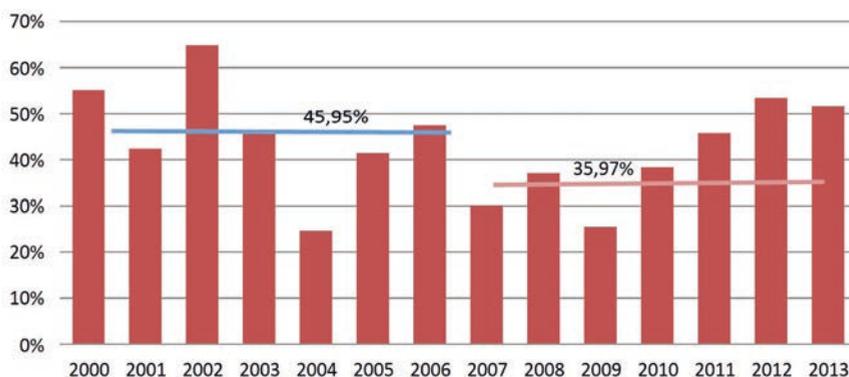


Gráfico 4. Gasto en personal (inciso 1) Ministerio de la Producción. En porcentajes con referencia al total de los objeto del gasto de ese organismo. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre los datos de Cuentas de inversión de cada uno de los años del período.

Los gastos en personal del total de la Administración Central, durante el período 2000–2013, constituyeron un 53,94 %, es decir, más de la mitad del presupuesto fue destinado a personal, manteniendo un comportamiento más estable durante esos años en comparación con el del Ministerio de la Producción, con un mínimo de 43,24 % en el año 2003 y un máximo de 57,17 % en 2012. Asimismo, se observa durante los años 2000–2007 una leve tendencia a la baja y luego al alza.⁶

⁶ En el Anexo 3 se encuentran los gráficos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 sobre a la ejecución presupuestaria del Ministerio de la Producción y de la Administración Central desagregada por objeto del gasto en valores corrientes y en porcentajes durante los años 2000–2013.

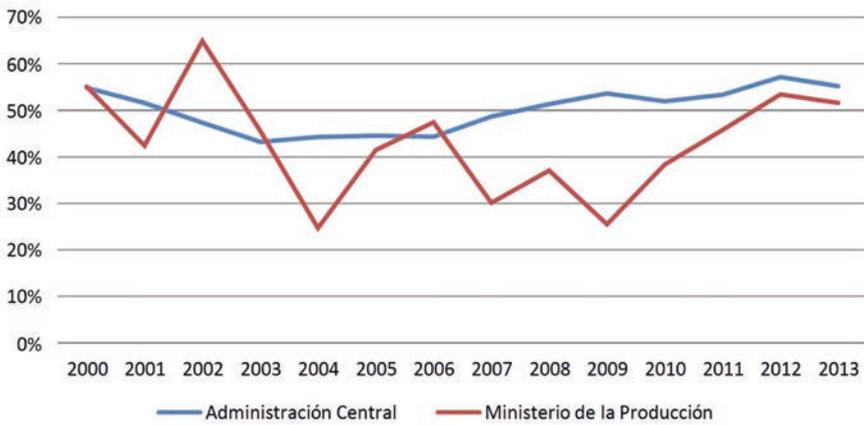


Gráfico 5. Gasto en personal (inciso 1) Administración Central y Ministerio de la Producción. En porcentajes. Años 2000–2013.

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Cuentas de inversión de cada uno de los años del período.

Por otro lado, el gasto en personal del Ministerio de la Producción respecto del total de gastos en el inciso 1 de la Administración Central nunca alcanzó el 1 %. Además, como se observa en el Gráfico 6, la tendencia es hacia la baja; inicia el período con un porcentaje de 0,95 y termina con un 0,51 %. Eso muestra una reducción de la relevancia presupuestaria en gasto de personal de este Ministerio en el total de la Administración Central en el período que va de 2000 a 2013.

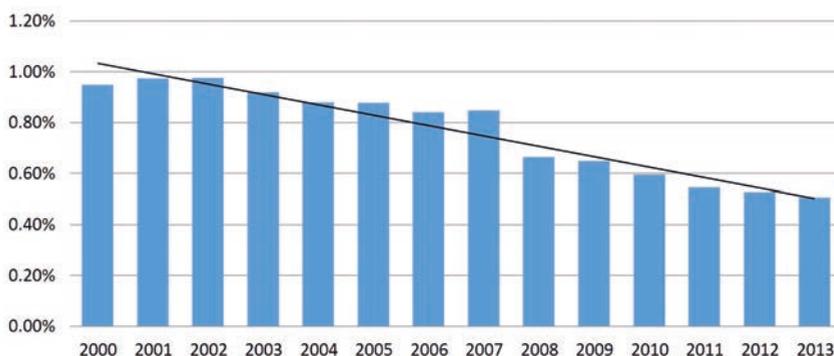


Gráfico 6. Gastos en personal (inciso 1) del Ministerio de la Producción con relación al total de gastos en personal de la Administración Central. Años 2000–2013.

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Cuentas de inversión de cada uno de los años del período.

De este modo, tanto por cantidad de personal como por los montos presupuestarios destinados a los recursos humanos del Ministerio de la Producción, a partir de 2007 se presentó una tendencia a la baja en valores absolutos y en la participación de los totales de la Administración Central. Esos datos examinados permiten inferir una pérdida de relevancia tanto en cantidad de personal como en montos presupuestarios para retribuir a los recursos humanos del Ministerio de la Producción en el transcurso del tiempo y en cuanto al total de la Administración Central. Dicha situación refleja una depreciación (en contraposición a un fortalecimiento) de la capacidad operativa de las estructuras estatales en las áreas orientadas a la promoción de las actividades productivas, expresada en una disminución de la cantidad de agentes dedicados a esas funciones y de los montos destinados a su remuneración así como una reducción de la participación en términos cuantitativos (en cantidad de agentes y en montos presupuestarios) en el total los recursos humanos de la Administración Central, en el marco de un proceso de aumento de la cantidad de agentes de la misma.

Además de ese personal de planta, en la administración pública se realizan

contrataciones de recursos humanos (comúnmente denominados contratados) o de servicios brindados por agentes no pertenecientes a la misma para que realicen prestaciones técnicas y profesionales, sin embargo, en el Ministerio de la Producción no es una modalidad habitual ese tipo de vinculación laboral. De acuerdo con lo expresado por los entrevistados vinculados a las áreas de Recursos Humanos y de Administración, son muy pocos los agentes que desempeñan sus actividades en el Ministerio de la Producción bajo el formato de contratos de locación de obras o de servicios: «son contados los casos», indicó un informante clave.

No obstante ello, no fue posible obtener el número preciso de personas bajo esa modalidad contractual, por lo cual se apela a examinar en el presupuesto del Ministerio la partida presupuestaria —3.4.9.0, denominada Otros Servicios Técnicos y Profesionales que corresponde al inciso 3, Servicios No Personales— pero con la salvedad de que la misma contempla tanto contratos a personas físicas como a organismos y entidades (por ejemplo: las universidades, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros).

Según los datos disponibles (Tabla 1), en 2010 el 10 % del monto de los recursos ejecutados en total del inciso 3 del Ministerio se destinó a contratar servicios y personas. Ese porcentaje disminuyó fuertemente a partir de 2011, y fue del 1 % en 2012 y en 2013 del 2 %. Por lo que se trató de un monto con poca significancia.⁷

7 Cabe indicar aquí que el inciso 3 Servicios No Personales, en el 2010 representó el 14.67 % del total del gasto ejecutado el Ministerio, en el 2011, el 16.76 %; en el 2012, el 8.01 % y en el 2013, el 9.81 %. Estos cálculos se realizaron con los datos de las cuentas de inversión de los respectivos años.

Tabla 1. Gastos presupuestarios del 3.4.9.0 Otros Servicios Técnicos Profesionales y su relación con el Inciso 3, Servicios No Personales del Ministerio de la Producción. Años: 2010–2014.

Años	Total Inciso 3 Servicios No Personales	Inciso 3.4.9.0 Otros servicios técnicos y profesionales	% de participación del inciso 3.4.9.0 en el inciso 3
2010	18.765.605,29	1.790.762,50	10%
2011	23.894.391,97	342.684,00	1%
2012	11.963.366,46	245.025,00	2%
2013	18.623.118,68	450.177,55	2%
2014 (*)	s/d	343.001,00	s/d

(*) Montos acumulados hasta agosto de 2014.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas de Inversión de cada año y a información brindada por la Dirección General de Administración del Ministerio de la Producción, de acuerdo con la información del Sistema Informático Provincial de Administración Financiera (SIPAF).

Si se examina aquella parte de la partida presupuestaria 3.4.9.0 destinada exclusivamente a la finalidad Industria, desde el año 2010 a agosto de 2014 solo tuvo ejecución en dos años, en 2012, que fue un monto de \$71 500, y en 2013 con \$6500. A pesar de las variaciones, resultan montos con poco peso en los totales, por lo que su participación no es relevante el total de Industria.⁸

Estos últimos datos indican que la contratación no fue una modalidad a la que se recurrió para compensar la disminución de la cantidad de agentes de planta examinada más arriba, ni suplir o complementar las acciones del Ministerio y las tareas de sus agentes, y menos lo fue aun para las intervenciones vinculadas con el sector productivo industrial. Esta situación paradójica, por un lado, releva la no centralidad de los recursos humanos del Ministerio de la Producción en el marco del Estado santafesino puesto que no se contrata a profesionales para cumplir con las funciones de la cartera y, por otro lado, la poca cantidad de contratados posee la ventaja que soslaya la coexistencia de distintas modalidades y regulaciones de contratación laboral, montos de sueldos, de estabilidad, entre otras condiciones de trabajo en una misma car-

⁸ En el 2012 el total del gasto presupuestario de Industria fue de \$11 863 794 y en el 2013 de \$15 830 778, de acuerdo con los datos de las cuentas de inversión de esos años.

tera y junto con sus consecuencias en términos de desigualdades y conflictos laborales y evita la conformación de «administraciones paralelas» (Martínez Nogueira, 2002; Echebarría, 2006; Iacoviello y Tommasi, 2002).

Para continuar con el análisis de las capacidades operativas y técnicas del Ministerio de la Producción, prosigo con el examen de la distribución de los recursos humanos en las distintas secretarías.

La organización interna del Ministerio se modificó en el año 2007 y pasó de una estructura burocrática piramidal organizada en torno a dos secretarías (una de Industria, Comercio y Servicios y otra de Agricultura y Ganadería) a otra matricial, la cual se organizó en función de las diversas cadenas de valor (ver en el Anexo 3, la Figura 3.2) —de acuerdo con los Decretos 095/07 y 471/10— y se crearon seis secretarías. Ello conllevó, entre otras, a transformaciones en la distribución de los recursos humanos en las distintas secretarías. Pero, ante la ausencia de información sobre el período 2000–2007, analizo su evolución desde la nueva organización.⁹

Según los datos sobre la planta permanente del Ministerio de la Producción brindados por la Dirección General del Recursos Humanos —estos no incluyen al personal de planta temporaria¹⁰ ni las autoridades políticas—, se observa que la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa Financiera es la que mayor dotación de personal de planta permanente posee. La misma es un área de apoyo a las funciones específicas o sustanciales del Ministerio y tuvo un máximo de 148 personas en 2007 y un mínimo de 119 en 2011, en tanto que representó en el año 2010 un 26 % del total. Le sigue la Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustible, que en 2010 poseía el 24 % de los agentes del Ministerio y en valores absolutos se desarrolló en un rango de 134 a 89 personas. De acuerdo con la información relevada mediante entrevistas, esta Secretaría absorbió el 80 % del personal de la vieja repartición Secretaría de Agricultura y Ganadería del esquema organizacional anterior, siendo el área temática y sectorial original del Ministerio, con una larga y relevante trayectoria en el mismo.

Respecto de las áreas destinadas exclusivamente al sector industrial, la Secretaría de Sistema Metalmecánico, Químico, Automotriz y otras Manufacturas¹¹

9 Esa decisión, se funda exclusivamente en la imposibilidad de acceder esa información para el período 2000–2007 puesto que, de acuerdo con lo relevado, solo se encuentran registros áreas en el área específica de Recursos Humanos del Ministerio de la Producción, sobre la asignación del personal en las distintas dependencias a partir del 2007, que es la información que analizo.

10 Esa es la razón por la cual las cantidades totales de Recursos Humanos de la información brindada por la Dirección General de Recursos Humanos tiene pequeñas diferencias con la fuente anteriormente empleada: Ministerio de Economía (2013a).

11 En el Anexo 3 se encuentra el organigrama de dicha Secretaría (Figura 3.3).

y la Secretaría de Empresas de Base Tecnológica son de las cinco secretarías «que representan los sistemas productivos (cadenas de valor) de la provincia (...) que son los principales motores de la economía provincial» (Ministerio de la Producción, 2007:9), las que menor dotación de recursos humanos poseen. La de Sistema Metalmecánico tuvo un comportamiento muy particular, siendo su menor cantidad 8 personas (años 2010 y 2011), y la mayor, 28 agentes en 2007. Una de las razones de ese singular desenvolvimiento es que, a partir de 2012, la Dirección General de Industria pasó de la Secretaría de Apoyo al Desarrollo a depender de esta Secretaría a nivel funcional (esto es, en la práctica, sin que ello se traduzca en una modificación de la normativa, el Decreto 471/10, que establece esa estructura orgánica funcional). Por su parte, la Secretaría de Empresas de Base Tecnológica, que posee un sistema productivo «más incipiente y en proceso de desarrollo» (Ministerio de la Producción, 2007:9), como se observa en la Tabla 2 y según lo expresó el funcionario político a su cargo en la entrevista, durante los primeros dos años funcionó solo con el secretario y después tuvo un plantel de alrededor de 30 personas (años 2009–2011). Pero con el inicio de la nueva gestión de gobierno, en 2012, una situación similar a la original se volvió a presentar, y en 2014 solo poseía tres personas.

La Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo¹² es un área que fue concebida como transversal para prestar servicios a los distintos sistemas productivos, es decir, a las secretarías de las cuales dependen las cadenas de valor y con varias Direcciones Generales que realizan funciones que se relacionan directa e indirectamente con las políticas productivo–industriales, entre ellas, la Dirección General de Inversiones, la Dirección General de Industria (hasta 2011), la Dirección General de Desarrollo Regional y Local, la Dirección General de Comercio Exterior (áreas que existían como tales antes de la reorganización funcional del Ministerio en el año 2007). Esta secretaría representó en 2010 un 19 % de los recursos humanos del Ministerio, y en valores absolutos osciló entre 82 personas en 2011 y 117 en 2007.

12 En el Anexo 3 se encuentra el organigrama de esa Secretaría (Figura 3.4).

Tabla 2. Distribución de recursos humanos en las distintas Secretarías del Ministerio de la Producción. Años 2007 a 2014.

SECRETARIAS / SUBSECRETARIAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Secretaría de los Sistemas Agropecuario, Agroalimentario y Biocombustibles	134	126	127	114	101	89	104	100
Secretaría de los Sistemas Hídrico, Forestal y Minero	95	83	74	69	68	71	74	71
Secretaría de los Sistemas Turismo, Comercio y Servicios	24	23	20	22	21	22	22	21
Secretaría de los Sistemas de Empresas de Base Tecnológica	-	-	31	30	29	-	2	3
Secretaría de los Sistemas Metalmecánico, Químico Automotor y otras Manufacturas	28	28	9	8	8	27	23	23
Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo	117	114	94	90	82	107	106	100
Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación Social.	-	-	11	10	10	25	23	22
Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera.	148	139	142	127	119	134	142	139
Personal de Gabinete	12	13	13	14	15	17	17	17
TOTAL	558	526	521	484	453	492	513	496

Nota: Los datos corresponden a diciembre de cada año, menos los del 2014 que son del mes de agosto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos brindados por la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de la Producción.

De acuerdo con estos datos, se visualiza que entre las secretarías que comprenden sistemas productivos, las que poseen una mayor dotación de personal son aquellas vinculadas con las actividades agropecuarias (Secretaría de Sistemas Agropecuarios, Agroalimentos y Biocombustible y Secretaría de Sistema Hídrico, Forestal y Minero) que en 2010, juntas, representaban el 38 % del personal del Ministerio. En cambio, aquellas relacionadas directamente con los sistemas productivos industriales —las Secretarías de Sistema Metalmecánico y otros, y Sistemas de Empresas de Base Tecnológica— poseían el 8 %.

Esa situación se mantuvo, con pequeñas variaciones, en el período 2007–2014, lo que permite inferir que las áreas —esto es, las columnas conforme al esquema matricial— que atienden a los «temas específicos según la característica productivas vinculadas a cada sistema productivo» (Ministerio de la

Producción, 2007:6) de la provincia, que trabajan con las cadenas de valor de producción industriales de 2007 a 2014, tuvieron aproximadamente, en promedio, 30 agentes.¹³ Cabe indicar que esas dos secretarías —al igual que las otras tres de sistemas productivos— son asistidas por las Direcciones Generales que se encuentran en la órbita de la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo, la que en el período bajo análisis tenía en promedio 100 personas que directa e indirectamente desempeñaban tareas vinculadas con las políticas industriales.

Por otra parte, la Subsecretaría General de Coordinación Técnica y Administración Financiera, que realiza las tareas de apoyo, las actividades administrativas que posibilitan el funcionamiento del Ministerio, es el área la que más agentes tenía en todo el período.

Considerando la distribución de los agentes se advierte que, entre las secretarías que trabajan con las distintas cadenas de valor, la que mayor dotación de personal tenía es aquella vinculada con los sistemas productivos agropecuarios, y las secretarías industriales contaban con una significativamente menor cantidad de agentes. Luego ellas son asistidas en términos operativos, profesionales y técnicos por la Secretaría de Apoyo al Desarrollo que poseía, en los años analizados, un comportamiento relativamente estable y alto, pero era el área que asistía administrativamente al Ministerio la que contaba con la mayor cantidad de recursos humanos el período que va del año 2007 al 2014.

La evolución de la distribución de los agentes en las distintas áreas del Ministerio de la Producción en el período 2007–2014, de acuerdo con lo examinado, muestra una mayor relevancia en cantidades de agentes de las áreas relacionadas con las políticas agropecuarias (entre los sistemas productivos) y las administrativas.

En lo que hace a los perfiles, es decir, formación, antigüedad, modalidades de ingreso y capacitación de los recursos humanos del Ministerio de la Producción, se puede identificar la capacidad y potencialidad de acción de los mismos con referencia a sus cualidades técnicas. Para tal fin analizo la formación en términos de los niveles de educación formal alcanzados, la antigüedad en el desarrollo de esas funciones, las modalidades de ingreso y los sistemas de capacitación implementados por el Estado para cualificar a sus agentes.

En cuanto a la formación de los recursos humanos, el máximo nivel de educación formal de los trabajadores del Ministerio de la Producción, según los datos del estudio que realizó un equipo de consultores privados contratados

13 En el Anexo 3 en el cuadro 3.1, se encuentra el detalle de las cadenas productivas de cada Secretaría.

por el Ministerio en el año 2011 (Castriota, Martínez y Mondino, 2011)¹⁴ y de acuerdo con los suministrados por la Dirección General de Administración sobre la situación en 2014,¹⁵ el Ministerio de la Producción contaba con un alto porcentaje de profesionales universitarios y técnicos con formación terciaria. En 2011, el 48 % poseía estudios universitarios y terciarios completos para el estudio de Castriota *et al.* (2011:8), y conforme a los datos de la Dirección General de Administración —que incluye a los funcionarios y la planta política— los valores son mayores aun: para el año 2014 el 51 % de los agentes eran profesionales universitarios y el 9 % tenía estudios técnicos de nivel terciario finalizados (Gráfico 7).

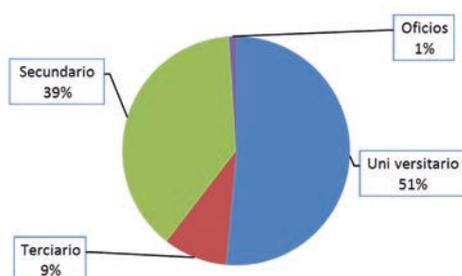


Gráfico 7. Agentes del Ministerio de la Producción por nivel de educación formal. Año 2014. Fuente: elaboración sobre la base de datos de la Dirección General de Administración del Ministerio de la Producción.

Esa calificación profesional que es evaluada por diversos informantes claves como «por encima del promedio y con mucha experiencia», refleja el perfil técnico de los agentes que siempre fue destacado por los entrevistados, los

14 El estudio fue realizado con el financiamiento de la cooperación internacional italiana descentralizada FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale), más adelante se profundiza sobre ese programa.

15 Los mismos fueron brindados a los fines de la presente investigación. Cabe indicar también, que a mediados del 2014 se realizó un relevamiento de profesionales, a través de una encuesta, en el Ministerio de la Producción, como una prueba piloto por parte del gremio Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Dicha tarea se realizó porque «constituye un grave problema que tiene el Estado (...) no conocer el potencial individual de cada empleado público de la provincia (...) lo que atenta contra la eficiencia de la gestión pública» <<http://www.upcnsfe.com.ar/nota/32571-relevamiento-de-profesionales-de-la-administracion-publica>>. Los datos a los que se pudieron acceder (UPCN, 2014), son similares a los de Castriota *et al.* (2011) y a aquellos brindados por la Dirección General de Administración.

cuales relacionaron ese nivel de formación formal con la característica que el organismo asumió desde sus orígenes —vinculado a la investigación y estudios de la producción agrícola-ganadera de la provincia— e indicaron que ese rasgo distintivo se mantuvo en el tiempo.¹⁶

No obstante ello, las distintas valoraciones sobre los recursos humanos señalan otro rasgo del organismo: su alto porcentaje de antigüedad en el mismo. El 71 % de los agentes tenía más de 10 años en el Ministerio; el 8 %, entre 5 y 10 años de antigüedad; y el 24 %, menos de 5 (Castriota *et al.*, 2011:8-9). Situación que refleja una polarización entre los que poseían vasta experiencia y antigüedad en el organismo y aquellos que ingresaron más recientemente.

Esa característica es notada por un alto funcionario político de la gestión 2007-2011 en estos términos: «el Ministerio tiene gran cantidad de gente con mucha experiencia y pronta a jubilarse, luego viene un pelotón de jóvenes con menos estudios y experiencias, faltan dos generaciones».¹⁷

Ese rasgo refleja las consecuencias del congelamiento de las vacantes en la administración pública (Decreto 3924/1987) y de la suspensión de los concursos, que impidió durante la década del 90 y gran parte de los 2000 el ingreso al Estado provincial a través de concursos de antecedentes y de oposición, mecanismo establecido como incorporación al servicio civil de la provincia en la Ley 2695 de 1983. Durante esos años se presentaron distintas y heterogéneas situaciones de ingreso dado que no fue posible mantener «la rigidez del congelamiento y la inmovilización de la planta de personal» (Oszlak, 2003:55), lo que promovió que los distintos ministerios realizaran sus propios mecanismos de incorporación.

A partir de 2007 se retomó la realización de mecanismos de selección abiertos para cubrir las necesidades y vacantes de personal en el Estado provincial. En el Ministerio de la Producción, en 2011 que se efectuó un proceso de concurso abierto mediante el cual ingresaron paulatinamente 50 personas y luego

16 En el año 1934 se crea el Instituto Experimental de Investigaciones Agrícolas (ley 2447), en 1937 (ley 2539) se incorpora la Dirección General de Fomento Agrícola-Ganadero, luego en 1940 se denomina Dirección General de Investigación y Fomento Agrícola-ganadero y dependiente del Ministerio de Hacienda y Economía, en 1956 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería y en el '58 se ratifica esa creación (ley 4903). En 1987 se denomina Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC) ley 10 101, en 1989 algunas áreas pasan a depender del Ministerio de Hacienda, tales como la Secretaría de Industria y Tecnología (decreto 2518/89), luego denominada de Industria y Comercio (decreto 0010/91), la cual en el año 1995 pasa a la órbita del MAGIC (decreto 0080/95), quién en el año 2004 pasa a denominarse Ministerio de la Producción (para más detalles ver Fernández *et al.*, 2005: 259-261).

17 Lo mismo sostiene un informante clave de la Dirección de Recursos Humanos «falta la generación del medio, hoy el Ministerio tiene viejos y jóvenes».

otras 18. De los 50 cargos iniciales, cabe destacar que el 38 % demandó como requisito un título profesional, y el 14 % del total de los cargos a cubrir fue para la Secretaría de Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustible; el 16 % correspondió Sistema Hídrico, Forestal y Minero; el 20 %, a Servicios de Apoyo al Desarrollo —de la cual dos cargos, es decir, 4 %, fueron para desempeñarse en la Dirección General de Industria— y el resto de los puestos concursados fueron al área administrativa del Ministerio (el 50 %) (Resolución 012/2011, Ministerio de la Producción).

Pero ello no alcanzó a cubrir todas las vacantes, situación que se refleja en la disminución de la cantidad de personal del Ministerio indicada más arriba, sobre todo en las áreas productivas y específicamente las industriales. Cabe señalar que no se llamó a concurso para cubrir ningún cargo de las Secretarías de Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y otras Manufacturas ni en la de Sistema de Empresas de Base Tecnológica.

Al mismo tiempo, se retomaron los concursos de carácter interno para los trabajadores que ya estaban incorporados al organismo. Se efectuaron aproximadamente 60 concursos internos¹⁸ pero, según la valoración de varios agentes de planta, los mismos se abren cuando el personal político decide cubrir una vacante —situación que no sucede siempre—, generalmente para titularizar subrogancias, y no resultan de decisiones estratégicas ni de una planificación. Por lo que no parece constituirse en un mecanismo de promoción propio de una carrera administrativa en el Ministerio de la Producción.

Respecto de la presencia de planes y/o cursos de capacitación, no se pudo identificar ninguna instancia planificada ni diseñada en función de un diagnóstico de detección de necesidades de formación y/o capacitación del organismo. Los informantes clave referencian como instancias de formación internas, durante el período 2003–2007, algunas charlas–conferencias a cargo de destacadas figuras del ámbito académico organizadas por la entonces denominada Secretaría de Industria, Comercio y Servicios, y el criterio y la decisión sobre qué tema/problemática abordar, a quién invitar, entre otras cuestiones, estaba a cargo de los funcionarios políticos del área. No obstante ello, fueron valoradas por los entrevistados como instancias positivas que posibilitaron la reflexión sobre las acciones desarrolladas.¹⁹

18 <<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/convocatorias>>, consultada el 16 de octubre de 2014.

19 Entre otros, destacaron la presencia de Francisco Albuquerque, especialista español en desarrollo endógeno y local, y de Sonia Fleury, profesional brasilera que aborda los temas de reforma del Estado.

Luego, desde 2007, las instancias de capacitación no se desarrollaron desde el Ministerio sino que fueron definidas y diseñadas desde un ámbito central para todos los empleados de la provincia. En un primer momento, fue el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y, desde 2012, la formación interna de los recursos humanos provinciales pasó a depender de la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública —específicamente, de la Dirección Provincial de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos— del Ministerio de Economía. Desde esa instancia se realizó un plan de capacitación compuesto por cursos destinados a todos los trabajadores del Estado provincial, con distinciones por categorías (uno de Alta Gerencia Pública, otro para las categorías 7, 8 y 9, y uno de Inducción para los ingresantes a la Administración Pública Provincial). Los cursos y talleres contaron con la colaboración y participación de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), siendo un equipo de trabajo de esta última el responsable del Programa de Formación (Grandinetti y Nari, 2012).²⁰

Se continuó también implementando determinadas acciones de formación específicas para cada Ministerio que se realizaron en función de las demandas de los organismos, requerimiento que Producción no efectuó en el período bajo análisis,²¹ por lo que no contó con cursos diseñados y brindado por la Dirección Provincial de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos de la Provincia. Finalmente, en la actualidad la formación de los agentes a través de cursos de capacitación se hace mediante la modalidad virtual, se oferta para toda la Administración, y cuenta con una amplia difusión (Secretaría y Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública, 2013).²²

20 El Plan de Formación para el desarrollo de los trabajadores públicos de la provincia de Santa Fe se desarrolló de junio a diciembre de 2011 y contó en su inauguración con una conferencia del Dr. Oscar Oszlak. El proyecto tuvo financiamiento del CFI y fue estuvo a cargo de un equipo de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (Gobierno de Santa Fe, 2012; Grandinetti y Nari, 2012).

21 Algunas de esas acciones de «Guía, apoyo y soporte a actividades de formación de otras jurisdicciones» fueron «en el Ministerio de Justicia y DDHH, el Programa de Formación en Transparencia, Acceso a la información y Ética pública, en el Ministerio de Economía, el Programa de Capacitación Continua SARH, en el Ministerio de Educación, el Programa de Capacitación Continua SIGAE, en el Ministerio de Salud, el Programa de Capacitación Continua Enfermeros, en el Ministerio de Desarrollo Social, el Proyecto sobre Formación en perspectiva de Género» (Secretaría y Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública, 2013:15).

22 Algunos de ellos son: «Ética Pública, Transparencia y Acceso a la Información» dirigido a todos los empleados y funcionarios de la Administración Pública, «Recursos Humanos y Función Pública» orientado a trabajadores públicos del escalafón central que se desempeñen en áreas de Recursos Humanos, «Régimen General de Actuaciones Administrativas» (que cuenta con 7 ediciones) personal del escalafón central que desempeña tareas administrativas de despacho y mesas de entradas, «Competencias Laborales Básicas» destinado a trabajadores públicos provin-

Con relación a esto, se puede considerar que se está en presencia de un conjunto de cursos, de una oferta a la que los agentes, en función de sus intereses e inquietudes personales, pueden asistir, pero ninguno de ellos es diseñado para, ni por, el Ministerio de la Producción y tampoco se vincula con las necesidades (no identificadas formalmente) de capacitación, formación y/o actualización que demandan las tareas en el sector público y específicamente en las áreas ligadas a lo productivo-industrial.

Cabe indicar que, a razón del cambio de organización del Ministerio, se realizaron diversas instancias de capacitación que no constituyeron plan formal sino que se basaron en reuniones, charlas o talleres informales con sus agentes con el propósito de transmitir y dar a conocer la nueva modalidad de organización y trabajo.

Se puede concluir, entonces, que el perfil del agente del Ministerio de la Producción es mayoritariamente profesional y con experiencia y antigüedad en el organismo y que ello es acompañado por un sector compuesto por agentes más jóvenes y recientemente ingresados. Ese nivel de profesionalidad de los trabajadores da cuenta de una cualidad que no fue resultado de una política específica ni planificada de ingreso meritocrático. La antigüedad de la mayoría de los empleados permite inferir que sus incorporaciones no fueron siempre por mecanismos de selección vía concurso, sino a través de otros (recomendaciones, vínculos personales, profesionales y conocimientos técnicos). Respecto de los perfiles de ingreso de los jóvenes mediante concursos, no se priorizó la formación profesional, solo al 34 % se le exigió un título profesional (así como tampoco los concursos se constituyeron un mecanismo para fortalecer las áreas vinculadas con las políticas productivo-industriales, dado que el 50 % de los ingresos se destinó a la dependencia administrativa). La profesionalidad de los agentes del Ministerio de la Producción está dada por las actividades que desempeñan sobre todo en las áreas vinculadas con los sistemas productivos que demandan para su tarea conocimiento específico. Por otro lado, no se han podido identificar instancias de capacitación y formación específicas del organismo, situación que evidencia la no consideración de la formación continua acorde a las necesidades de las áreas, y en función de las tareas y actividades de las distintas dependencias del Ministerio, que complemente el nivel de formación de educación formal como una acción relevante a realizar para mejorar la realización de las actividades y fortalecer las capacidades operativas y técnicas.

ciales del escalafón central, en particular de niveles 1 a 6, está a cargo del Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario (CCFP-R) es financiado por el CFI al igual que el curso de «Formación de Formadores por competencias».

Con relación a la organización del trabajo, la mayoría de los agentes del Ministerio posee conocimientos profesionales y técnicos y esa es una característica valorada positivamente por ellos mismos y por los responsables políticos. Ahora bien, ¿cómo se organiza esa cualidad cotidianamente para poder desarrollar acciones orientadas al incentivo de la actividad productivo-industrial? Para responder a ello examino: a) la distribución y el tipo de actividades y tareas, técnicas/administrativas que realizan los distintos agentes, y b) la organización de los tiempos de planificación, diseño y gestión de las políticas públicas del Ministerio de la Producción, teniendo como referencia la modificación de la estructura organizacional del Ministerio a fines del año 2007.

A pesar de esa cualidad destacada por los diversos informantes entrevistados, el proceso de reestructuración del Ministerio fue percibido por el personal de carrera de rango medio —como son los directores generales de las diversas áreas— como una instancia de no valoración y menosprecio de las capacidades de los agentes. Indicó uno de los funcionarios políticos responsables de la misma:

Transformar una estructura piramidal en una matricial no es una tarea sencilla en ningún organismo público (...) ello generó resistencias, pero lo hicimos junto con la gente del Ministerio, a pesar que no tenían muy en claro hacia dónde iba a ir todo ello.

No obstante, a la nueva modalidad de organización del trabajo a partir de cadenas de valor y de servicios transversales, según la evaluación que hizo la gestión que la llevó adelante, le faltó tiempo para poder consolidarse. Una modificación de ese tipo —según lo expresaron los funcionarios en las entrevistas— demanda un período inicial de comunicación, convencimiento, conocimiento, y luego de aprehensión, para lo cual consideraron que cuatro años que no fueron suficientes.

Los responsables políticos señalan que no fue una falencia técnica ni una ausencia o carencia de conocimiento o de compromiso de los agentes del Ministerio; incluso los entrevistados de planta manifestaron su acuerdo con algunos principios, como la transversalidad, pero el principal elemento que se identificó como problemático fue la reconfiguración de las áreas de trabajo, de sus competencias y funciones. Es decir, dejar de hacer y organizar las actividades como se venían realizando y sin que se identificara con claridad —en la práctica, en la acción de todos los días— cuál sería la nueva modalidad de trabajo. Varios entrevistados dijeron que otro de los mayores motivos de tensión fue el cambio sobre los recursos presupuestarios que, de estar asignados y administrados desde

cada dirección general, pasaron a estar afectados en función del plan de gobierno, situación que modificó el lugar de decisión pasando al área política.²³

La discrepancia con el nuevo esquema fue expresada de la siguiente manera por un funcionario con más de 25 años en el organismo:

antes el Ministerio tenía dos secretarías fuertes y varias direcciones generales, los equipos políticos eran reducidos —6 o 7 personas—, entonces funcionaba con los directores (...). Ahora se crearon 6 secretarías, 6 subsecretarías, 10 direcciones provinciales (...) fueron ellos —los cargos políticos— los que concentraron toda la tarea que antes hacía el personal de planta.

Cabe indicar que, de acuerdo con los brindados por Dirección General de Administración, las autoridades superiores del Ministerio que tienen a su cargo la conducción política del mismo —según el decreto 471/2010: Ministro, Secretarios, Subsecretarios y Directores Provinciales— en el 2010 eran 32 y ascendieron a 38 en el 2014, lo que representa un 6 y un 7 % del total de la planta de dicho Ministerio. En el año 2000, antes de la modificación organizacional, el personal político representaba el 3 % total Ministerio (Fernández *et al.*, 2005:162).

La tensión entre los políticos, la gestión del Ministerio, y los equipos técnicos de carrera no es una problemática novedosa en la administración pública, varios estudios dan cuenta de ello (Iacoviello, 1996; Ramió, 2012). En este caso esa tensión se presenta y es percibida por los agentes como un avasallamiento de «lo político sobre lo técnico» o como una reducción del trabajo de la planta permanente a los aspectos «administrativos» limitando las posibilidades de participación en las decisiones, planificaciones e incluso gestión de las políticas.²⁴

Esa situación se agravó en el último período, en el que los agentes del Ministerio consideran que se les recortaron sus funciones, responsabilidades, competencias y acciones y que estas se concentraron en los equipos políticos. Un caso que refleja eso es el siguiente: la Coordinación Provincial de la Unidad de Enlace del Consejo Federal de Inversiones (CFI), luego de estar

23 Ello fue expresado en estos términos por un ex Secretario: «Cada Director quiere sus recursos para administrar y haberles desafectado ello fue el tema que mayor resistencia trajo (...) ya no se decía hay un millón para Comercio Exterior o para una cadena de valor (...) ahora no solo no lo tenés más, sino que tenés que pedir permiso a la autoridad política para poder gastar presupuesto».

24 Ello también fue relevado por el estudio realizado por la consultora privada Castriota et al. (2011) donde se indica que el 46 % de la muestra señala que no posee comunicación con los funcionarios políticos, y en referencia a la participación, el 51 % considera que no lo involucran en la toma de decisiones, y el 25 % que sí (2011:36).

desde el año 1996 a cargo del director de la Dirección General de Desarrollo Regional —puesto que corresponde a un funcionario de carrera— en 2011 pasó a depender del funcionario político de confianza del ministro y de su equipo asesor conformado en el Gabinete de Estudios y Áreas Específicas. Esa situación también se presentó (esto es, responsabilidades que estaban a cargo de los agentes de carrera que pasaron a depender de los funcionarios o asesores políticos) con las decisiones de las líneas o acciones de financiamiento al sector productivo, según lo manifestaron los agentes entrevistados. Una funcionaria de carrera con altas responsabilidades lo comentó de la siguiente manera:

Las líneas políticas concentraron todo, las áreas técnicas ni se enteran de lo que están haciendo, no participan, eso ve reflejado en los expedientes (...) se gestiona solo a nivel político y hay un desaprovechamiento de las áreas técnicas, que tienen sus proyectos, los presentan, pero quedan ahí en los biblioratos.

Ello concuerda con los resultados de la encuesta realizada por Castriota *et al.* (2011), donde se señala el alto conocimiento de los agentes con los conceptos fundamentales de la nueva estructura organizacional, puesto que el 70 % de los agentes encuestados conoce lo que es una cadena de valor, pero también indica la no implicación de los mismos en esas nuevas tareas e incluso desconociendo quiénes son los funcionarios y los agentes que las realizan ahora, «en la afectación de equipos de trabajo (quiénes participan) en dichas cadenas, merma el conocimiento. El déficit podría estar en la comunicación, en la participación de las decisiones, en ambos, o en otros factores a profundizar con otras técnicas cualitativas» (2011:34) sostiene el informe de la consultora privada.

En cuanto a las instancias de planificación, diseño y gestión de las acciones del Ministerio, se destaca la realización de planes estratégicos en cada una de las distintas cadenas de valor entre los años 2008–2010 por los Consejos de cada una de ellas. Esto conllevó a la identificación de las líneas de acción prioritarias a partir de examinar las fortalezas y debilidades de cada cadena. Esa relevante instancia de planificación y diagnóstico y la inclusión de actores no estatales en la misma fue una situación novedosa. No obstante, en la formulación de esas líneas y en las distintas reuniones no participaron los agentes de planta del Ministerio, ya que estas están integradas por el coordinador de la cadena y los actores privados que son parte de aquella. Por otro lado, los entrevistados destacaron que fueron pocas las acciones estatales que se desprendieron de dichos planes y que no todas se pudieron llevar adelante. «Salieron algunas cosas puntuales que se vinculan con las cuestiones que habíamos identificado, pero no grandes líneas de acción de política», sostuvo un alto responsable político de una de las cadenas, quien indicó que dichos planes demandan una actualización.

La transformación organizacional matricial del Ministerio, a pesar de mantenerse formalmente, no avanzó en su implementación en los últimos años, y cuando finalizó la gestión del Ministro que la implementó, los funcionarios que asumieron en 2011 no tomaron acciones orientadas a profundizar ni a fortalecer ese proceso de reorganización. Incluso en muchos casos se volvió, en la práctica, al esquema piramidal anterior, o por lo menos dependiente funcionalmente de los vértices de las secretarías y de los asesores ministeriales a cargo de funcionarios políticos. Esta situación fue indicada por todos los funcionarios políticos de la gestión 2007–2011 en las entrevistas y también fue manifestada por los agentes de planta que se desempeñan actualmente en el organismo.

Con relación a la organización cotidiana del trabajo los testimonios de dos de los entrevistados con larga trayectoria en el Ministerio, que están a continuación, destacan la relevancia y casi preponderancia de las tareas administrativas en detrimento de la planificación de las acciones en el conjunto de las áreas:

Hoy el Ministerio es un ministerio administrativo, donde administran las autoridades políticas, el trabajo técnico, el asesoramiento, la planificación se fue diluyendo hasta que se perdió (...) ya no se deciden políticas, se actúa por reacción, repartiendo ANR [Aportes No Reintegrables].

La única Dirección General que creció en el Ministerio es la de Administración, y hoy es una de las más grandes, porque cada vez hay más trabajo administrativo y menos técnico, y menos aun de planificación.

Aspectos que continúan abonando al contenido administrativo de las tareas de los agentes del Ministerio en detrimento de la planificación, el diseño de políticas y de estrategias de acción. Con referencia a las acciones cotidianas, también indican que responden a pedidos puntuales y específicos, los cuales forman parte de una intervención del Ministerio pero que desconocen, lo que implica dar respuestas de manera descoordinada y fragmentada: «se trabaja a pedido de los funcionarios, por demandas que llegan a través de un expediente, a las cuales debemos responder por esos medios», dijo un agente de planta de un área vinculada con la promoción del desarrollo.

Otra cuestión relevante a considerar es que los propios funcionarios políticos evalúan que tienen poco tiempo para poder planificar y diseñar las acciones: «trabajamos con la urgencia, no hay tiempo para la planificación, debemos dar respuestas», indicó un actual secretario del Ministerio. Y esto incide en las posibilidades de formular y concebir políticas e instrumentos de acción en consonancia con una estrategia, dado que la mayoría del tiempo laboral está limitada a las acciones de administración o se encuentra definida por las coyunturas y la resolución de emergencias.

Atento a lo desarrollado, se puede inferir que, en cuanto a la organización del trabajo, la situación es la que explicamos a continuación.

Se presentan instancias de superposición de modalidades organizativas, esto se da por la transformación del organigrama funcional del Ministerio desde 2007, que supone una nueva manera transversal de actuar y realizar las tareas en función de los sistemas productivos, lo que en algunas áreas funcionó mejor que en otras. Esa modificación conllevó al desconcierto de los agentes, por un lado, ante la incertidumbre de cómo realizar sus trabajos, y por otro, porque no siempre estuvieron implicados en las nuevas actividades del Ministerio —como, por ejemplo, participando en las distintas cadenas de valor—. Luego de 2011, como se indicó, en muchas áreas el funcionamiento en la práctica volvió a asumir un esquema piramidal. Ello, en el trabajo cotidiano, en la distribución de tareas, coadyuvó a una concentración de las decisiones y gestiones de las políticas públicas en los funcionarios y asesores políticos y la reducción de las tareas de los agentes a la respuesta de demandas puntuales y desarticuladas, a la aplicación de normativas y a la realización de tareas fundamentalmente administrativas.

Eso evidencia que la capacidad técnica, destacada en la sección anterior, no es la cualidad que resulta definitoria al momento de organizar las tareas al interior del Ministerio, y queda reducida a las actividades principalmente administrativas y a las decisiones de política, a las planificaciones, y las gestiones de aquellas políticas más relevantes y funciones se concentran en los vértices políticos del Ministerio, los cuales también dicen tener poco tiempo para la planificación.

En lo atinente a los sistemas de información y de evaluación de políticas, debe decirse que la disponibilidad de fuentes de información, la construcción de diagnósticos y la presencia de datos, resultados de monitoreos y de procesos de evaluación de las políticas del Ministerio son insumos que posibilitan que la capacidad operativa y técnica del organismo planifique, diseñe, implemente acciones estatales autónomas. En este apartado, examino la variable autonomía a partir de la consideración de la disponibilidad, la construcción y el empleo de los distintos sistemas de información para toma de decisiones sobre la base de una construcción endógena de las problemáticas públicas.

Organizativamente, el Ministerio cuenta con un área específica de producción de información es la Dirección General de Sistemas de Información,²⁵ que depende de la Secretaría de Apoyo al Desarrollo.

Los informantes clave señalan que el foco de las actividades de esa Direc-

25 En la reorganización del Ministerio del año 2007, esa dependencia absorbe dos direcciones vinculadas con la producción de información del sector agropecuario: la Dirección Análisis de producción Agropecuaria y la Dirección de Extensión e Investigación Agropecuaria. De acuerdo con lo

ción está en la producción de información y no en el desarrollo de sistemas de información. Cabe destacar que no es un área que realice monitoreos ni evaluaciones de políticas públicas, sino que se concentra en la producción de datos sobre los sistemas productivos, con mayor especialización en las actividades primarias.

En la primera instancia de realización de diagnósticos que elaboró cada una de las cadenas de valor, esa Dirección General asistió a través de la proporción de información que fue empleada en la definición y construcción de los planes estratégicos de las distintas cadenas (entre los años 2008–2010). Pero luego, de acuerdo con lo indicado por los entrevistados que se desempeñan en la misma, ya no participan en las reuniones de las cadenas y los vínculos con las secretarías se establecen solo en función de pedidos puntuales que estas formulen o demanden; no es, por lo tanto, una articulación regular ni institucionalizada. Entre esas solicitudes, los agentes destacaron una experiencia que consideran como relevante: la construcción de un sistema que emplea un servicio brindado por el buscador Google, al cual la Dirección General provee la información que después es usada por la Secretaría del Sistema Hídrico, Forestal y Minero, que fue la que lo requirió.

La elaboración y la disponibilidad de los distintos datos e información que requiere el Ministerio de la Producción en función de sus actividades demandan articulaciones con otros organismos del Estado provincial como, por ejemplo, el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) y el actualmente denominado Servicio de Catastro e Información Territorial (SCIT), entre otros, pero esos vínculos no están consolidados institucionalmente e incluso se presentan dificultades.²⁶

La Dirección General de Sistemas de Información es una de las oficinas que fue perdiendo agentes (en el año 2016 posee tres técnicos, un administrativo y el director general); y considerando el equipamiento informático que utilizan,

establecido en el decreto 471/2010, la misión de esta Dirección General es «entender en la formulación de políticas y programas que permitan al Ministerio disponer de herramientas de análisis y evaluación de la información estadística, económica y social destinada a profundizar el conocimiento de las condiciones de desempeño de los sistemas productivos y a conocer y mejorar el rendimiento de las estructuras internas...» Entre sus funciones destaco las siguientes «3. Centralizar la información estadística, económica y social de interés para el conocimiento, promoción y desarrollo de la producción, así como los relativos a los factores condicionantes (...) 4. Mantener la relación con las áreas de monitoreo y evaluación de proyectos que participan las distintas cadenas del Ministerio».

26 «No hay articulación con el IPEC, más allá de los vínculos personales. Con Catastro la situación es peor, tal es así que cuando hay inundaciones, por ejemplo, no podemos acceder a la información de quiénes son los dueños de los campos que se inundaron» indicó el responsable del área.

que data de más de 15 años, se evidencia que no es una de las áreas centrales ni considerada estratégica al interior del Ministerio.

Cada una de las secretarías del Ministerio relacionadas con los sistemas productivos poseen, conforme al organigrama (Decreto 471/2010), a nivel de las Unidades Permanentes, un área denominada Coordinación General de Monitoreo y Sistema de Información, que tiene la función de producir y sistematizar la información vinculada a cada una de las cadenas de valor de las secretarías que dependen y articularse con la Dirección General de Sistema de Información.²⁷ No obstante su presencia en la normativa y en el esquema organizativo y funcional, de acuerdo con lo manifestado por los distintos entrevistados, esas dependencias no funcionan en la práctica, no están cubiertos los cargos, por lo que no hay personal ni responsables asignados a las mismas. Según uno de los principales responsables de la modificación orgánica y operativa del Ministerio, el esquema preveía sistemas de información en cada cadena, específicos, y luego suprasistemas productivos. En la actualidad, la producción de información y de realización de diagnósticos dependen del real funcionamiento de las cadenas, pero cabe indicar que todas estas realizaron inicialmente y construyeron sus planes estratégicos, conforme a la metodología definida (Ministerio de la Producción, 2007) durante los años 2008–2010.

Luego de esas iniciativas no se realizaron nuevas planificaciones y la producción y uso de las informaciones en la actualidad depende de las posibilidades de cada área. Los entrevistados que se desempeñaron como funcionarios políticos en la gestión de los años 2007–2011 indicaron que «no alcanzamos a dar ese paso» «es una de las cuestiones pendientes al interior del Ministerio», con referencia al desarrollo de sistemas de información y de articulación de las distintas áreas con relación a la información que producen y que demandan.

En las áreas específicas, como, por ejemplo, la Dirección General de Inversiones, los actores consultados señalan que anteriormente se producía información, tal como la que se sistematizaba en el Banco de Proyectos de Inversión Privada, que consistía en un «monitoreo de los planes de expansión empresarial desarrollados en el territorio provincial» (Ministerio de la Producción, 2008:1) y esto se confeccionó desde el año 2004 hasta 2008. «Hoy para saber qué pasa

27 En cada una de las cinco Coordinaciones Generales de Monitoreo y Sistema de Información el decreto 471/2010 define a sus funciones en los mismos términos, a saber: «asistir al Secretario y a los coordinadores de las Cadenas de Valor de esta Secretaría en la recopilación, análisis, síntesis, difusión, resguardo y disposición de todo tipo de información que se entienda pertinente para el desarrollo de las cadenas de valor (...), estableciendo un sistema de indicadores que permita monitorear de manera permanente la evolución de las cadenas de valor poniendo a disposición esta información a la Dirección General de Sistema de Información».

le tenemos que preguntar a las instituciones como la Bolsa de Comercio, la FISFE —Federación Industrial de Santa Fe—, (...) o mirar las páginas web de la Nación», indicó el director del área, y dijo que ello no ocurre solo con los datos de las inversiones privadas sino con también con otro tipo de informaciones.

Por su parte, en la Dirección General de Industria se está comenzando (a partir del año 2014) a trabajar en la creación de un registro permanente de las empresas industriales de la provincia porque:

En la actualidad no sabemos cuántas industrias hay en Santa Fe, el registro de Nación no funciona —y no tenemos participación— en el IPEC el último censo es de 2004 y tiene problemas en el procesamiento de la información. El Ministro de Economía llegó a decir que tenemos 3500 industrias, y debe haber como 12 000 o 15 000 actividades industriales en la provincia.

Una de las modalidades a las que recurrió el Ministerio de la Producción para el relevamiento de datos al momento de elaborar los planes estratégicos de las cadenas de valor fue la realización de convenios con actores del sector privado. De ello se destaca el firmado con la Università di Bologna, Representación en Buenos Aires, y la Fundación Observatorio Pyme, a partir del cual en 2009 se crearon cinco Observatorios Pymes regionales —siguiendo el esquema de regionalización de la provincia de Santa Fe, se constituye un observatorio por región—²⁸ para «fomentar la producción de información relevante acerca del universo Pyme santafesino, aportando y difundiendo ampliamente datos estratégicos para la toma de decisiones», expresó el en ese momento gobernador de la provincia Hermes Binner (Observatorio Pymes, 2009:7). Según lo que sostienen las distintas publicaciones realizadas por este Observatorio, durante el primer año el financiamiento de los mismos fue de la provincia y luego se debió «avanzar en acuerdos territoriales donde se incorporen actores públicos y privados para la conducción y financiamiento de los mismos» (Observatorio Pymes, 2009:9).

Este esquema de producción de datos centrado en las Pymes articula con el sector privado en la construcción de información y desde ese espacio se han realizado varias publicaciones sobre las distintas cadenas de valor, por lo que constituye un insumo relevante para la gestión y la toma de decisiones de las acciones estatales, finalidad que se destaca en cada una de las producciones.²⁹

28 Los mismos tienen sede en las Agencias de Desarrollo que se encuentran en los nodos cabeceras de cada una de las regiones en que se divide la Provincia: Rafaela, Reconquista, Santa Fe, Rosario, y Venado Tuerto.

29 Informes realizados por los Observatorio Pyme Regional ver. <<http://www.observatoriopyme.org.ar/publicaciones/>>.

No obstante ello, la relevancia de la producción y la difusión de información como la recién señalada para la construcción de diagnósticos se ven opacadas con la no articulación ni uso de la misma en el Ministerio de la Producción.

En igual sentido, la producción de la información que se hace desde las distintas oficinas y cadenas de valor el Ministerio de la Producción (que, como se puede apreciar en función de lo ya señalado, tiene dispar desarrollo y continuidad), aquellas de las distintas dependencias del Estado santafesino,³⁰ a las que se le adicionan los datos elaborados por organismos estatales nacionales y por organizaciones del sector privado (algunas con más articulación que otras con el sector estatal), no se encuentran reunidas ni sistematizadas de manera tal de posibilitar su acceso y disponibilidad según las necesidades definidas por el Ministerio de la Producción ni del Estado santafesino. Las informaciones propias y las provistas por terceros están fragmentadas y desarticuladas, por lo que su empleo por parte de los agentes del Ministerio la Producción se encuentra limitado a las posibilidades de acceso y disponibilidad. Por otro lado, deben atenerse a las definiciones sobre qué información relevar, con qué metodologías de recolección de información y técnicas procesamiento, definidas por terceros actores y no respecto de sus necesidades, prioridades y perspectivas.

Es relevante destacar que no se realizan monitoreos ni evaluaciones de políticas en el Ministerio de la Producción, por lo que la toma de decisiones tanto de crear, modificar, finalizar una acción estatal no se sustenta en esos insumos.

La renuncia a producir información, a realizar evaluaciones y monitoreos de las políticas públicas, incide en las posibilidades de definir políticas públicas en función de insumos definidos endógenamente. Esas actividades (y sus usos) no son meramente técnicas: «qué recordar y qué olvidar es siempre una acción política» (Filgueira, 2006:72), a lo que se puede agregar: qué medir, cómo, quiénes y qué hacer con dicha información.

De acuerdo con lo examinado, las capacidades técnico-operativas del Estado santafesino vinculadas con las acciones de fomento a lo productivo industrial no han sido fortalecidas en el período 2000–2013. Ello se evidenció en la pérdida de relevancia de los recursos humanos del Ministerio de Producción y específicamente de las áreas ligadas a lo industrial, tanto con referencia a los indicadores cuantitativos que dan cuenta de su cantidad y su retribución

30 Entre otras se destaca el relevamiento mediante encuestas sobre la industria manufacturera realizado por la «Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR y de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL, contando con la colaboración del Instituto Provincial de Estadística y Censos y de las Agencias de Desarrollo de la Provincia» (Castagna y Woelflin, 2012:3) y financiado por el CFI.

como en la desconsideración y la generación de instancias de capacitación internas. También se pudo observar que en la organización del trabajo y la distribución de tareas se presenta una tendencia que dota de preponderancia de lo administrativo por sobre la planificación y gestión de políticas, y la ausencia de sistemas de información, de monitoreos, de evaluación de políticas y del establecimiento de un mecanismo de generación de información y planificación endógeno sostenible en el tiempo. Aspectos que disminuyen la posibilidad de definir y llevar adelante cualificadamente políticas productivo–industriales autónomas.

Fuentes conceptuales

La dimensión conceptual de la variable autonomía se refiere a la consideración de las fuentes teóricas y analíticas en las cuales se fundan las acciones estatales en cuanto a identificar cuáles son esas perspectivas, cómo fueron difundidas y apropiadas e introducidas en el Estado y si tales nociones teóricas fueron adaptadas a las problemáticas/realidades regionales.

Ello implica el examen de las principales ideas fuerza que orientan a las políticas y sus modalidades de gestión a partir de identificar dónde fueron producidas, si resultaron de una construcción realizada desde las propias estructuras del Estado o si se formularon a partir de algunas perspectivas y lineamientos producidos externamente, ya sea desde los ámbitos académicos o de organismos supranacionales de producción y difusión de corrientes y abordajes teórico–instrumentales o aquellos de financiamiento. En el caso de las fuentes exógenas, a eso se le adiciona la consideración de cómo las mismas son adoptadas. Es decir, si tales perspectivas son adaptadas a los propios diagnósticos, problemáticas y realidades e incluso retroalimentadas y complementadas con nociones propias —situación que estaría evidenciando una fortaleza de la capacidad del Estado para emplear distintas perspectivas analíticas para definir y resolver las problemáticas autónomamente— o, en cambio, si se replican acríticamente, sin la consideración de las realidades locales y regionales.

Desde el año 2000 al 2013, las principales y más relevantes acciones estatales vinculadas con lo productivo en la provincia de Santa Fe³¹ fueron, en una

31. En el Anexo 3, en el cuadro 3.2 se encuentran todas las políticas públicas orientadas al fomento productivo industrial desarrolladas en Santa Fe en el período de análisis con el detalle de los años de inicio y fin, los objetivos y las dependencias institucionales del Ministerio de la Producción que las implementan.

primera instancia (hasta 2007), el sostenimiento de las Asociaciones de Desarrollo y la persistencia y centralidad dada a la problemática del Desarrollo Local y Territorial (en el Ministerio de la Producción se creó esa área específica a mediados de la década del 90) y fomentaron la creación de áreas productivas en las municipalidades.³² Luego, en la segunda etapa del período de análisis (2007–2013), fue la presencia de la noción de las cadenas de valor la que conllevó a la redefinición organizacional del Ministerio y a un replanteo de las acciones estatales orientadas a lo productivo y de las modalidades de gestión. Por su parte, en el conjunto del Estado provincial se destaca, entre las diversas acciones, la planificación estratégica junto con la implementación del proceso de regionalización que divide a la provincia en cinco regiones.

Todas estas principales líneas de acción se sustentaron en perspectivas teóricas y analíticas que conforman la estrategia provincial en torno al desarrollo productivo industrial. De ese conjunto, a continuación selecciono dos políticas públicas emblemáticas del Estado santafesino —Municipios productivos y la implementación de la perspectiva de las cadenas de valor— para identificar sus fuentes teóricas y las principales ideas concepto en las que se basan y cómo fueron introducidas y adaptadas. Con posterioridad, examino las nociones conceptuales presentes en dos experiencias de cooperación internacional, de las cuales una se centra en el Ministerio de la Producción (FOSEL, de Italia), y la otra abarca a todo el Estado santafesino redefiniendo su modalidad de organización, gestión y planificación (URB–AL–III, de la Comunidad Europea). Estos casos de políticas públicas y de cooperación internacional constituyen acciones centrales del Estado santafesino en torno al fomento del desarrollo productivo y reflejan las principales ideas fuerza impulsadas por este Estado regional en el período bajo análisis.

Municipios Productivos se inició en 1996, tuvo imputación y gasto presupuestario hasta 2007, y en 2004 fue cuando se reimpulsó y se consideró como la política pública central para configurar el desarrollo económico productivo en la provincia, según lo expresó el funcionario político responsable del área en la entrevista realizada.³³ Los objetivos de esa política pública fueron «a)

32 «Desde 1999 se optó por trabajar más fuertemente con las Asociaciones para el Desarrollo Regional (...) y en el 2004 se retoma con el Programa Municipios Productivos» (Costamagna, 2007:30) en el mismo sentido lo expuso el responsable político del área en esos años: «continuamos con líneas de acciones de la gestión 1995–1999, el fortalecimiento a las Asociaciones y con Municipios productivos».

33 Ello se refleja en la evolución ascendente de los montos ejecutados ese programa presupuestario, a modo de ilustración en el año 2001 tuvo \$ 365.007,61, en el 2005 \$ 2941 071,52 y

Fortalecer, estimular el crecimiento e integrar el sistema productivo de la provincia a partir de la acción local y regional; b) establecer una coordinación armónica entre municipios, entidades empresarias y educativas (...)» (Aragno, 2002:4). Con la implementación, dicho programa «se propone crear nuevas formas de vinculación entre diferentes agentes, instalar mecanismos de concertación y articulación y una nueva visión del desarrollo, así como también convertir a las secretarías en polea de transmisión de las políticas provinciales» (Costamagna, 2007:29).

Consistió, en un primer momento, en la creación y el fortalecimiento de áreas específicas de apoyo a la producción en los municipios y en capacitación. En una segunda instancia, se buscó articular esas secretarías municipales con las ONG regionales (específicamente, con las asociaciones y agencias para el desarrollo) promovidas desde el ámbito gubernamental, se fomentaron los procesos de autogestión y la articulación con las políticas nacionales a través de las agencias del desarrollo (Causi, 2006), entre otras acciones orientadas a potenciar el desarrollo local a partir de una estrategia centrada en la descentralización de las políticas y en la articulación, la cooperación entre el sector público y el privado, y la vinculación entre los distintos actores territoriales.

Tal iniciativa constituyó la estrategia de desarrollo regional en la provincia, sustentada en la percepción del mismo como una articulación de factores locales, es decir, «desarrollo económico territorial fundamentalmente como un proceso endógeno con base en la iniciativa local» (Costamagna, 2007:11) que lleva a incentivar la conexión entre actores locales para mejorar la competitividad y el posicionamiento de las empresas que operan en el ámbito local en el escenario global.

Una situación similar ocurrió con la noción de cadenas de valor, por lo cual, en términos de acciones de política del Estado santafesino, consistió en fomentar la competitividad de los sistemas productivos considerados como los motores de la economía provincial. Para tal fin, desde inicios de 2008 se desarrollaron políticas para vincular a los actores que participaban en los distintos eslabones de las cadenas, aumentar los espacios de articulación del sector público con el privado y generar acciones tendientes a la descentralización, apoyando a instituciones públicas y privadas y a los actores locales (Ministerio de la Producción, 2011a).

en el \$ 2007 4 953733,62. El programa contó originalmente (en los años noventa) con financiamiento del CFI.

Examinar la producción a partir de ese concepto

encierra un cambio de paradigma muy fuerte, que implica dejar de analizar la producción y la economía en forma sectorial, para analizarla como un sistema multisectorial concibiendo cada cadena como la integradora de los eslabones de producción primaria, industrial y comercial/logística. (Ministerio de la Producción, 2011a:6)

La adopción de esa estrategia implicó para el Ministerio una reestructuración de su organización interna y acciones en las cadenas que componen los cinco sistemas productivos, tales como definiciones de planes estratégicos, conformación de consejos económicos y luego la realización de distintas actividades y la implementación instrumentos específicos en cada una de ellas en función de sus requerimientos.

Las dos políticas públicas destacadas en este apartado, implementadas en momentos diversos (Municipios Productivos desde 1996 a 2007 y cadenas de valor desde 2008), sustentan sus acciones en perspectivas teóricas que conforman lo que Fernández, Amin y Vigil (2008) denominan «nuevo regionalismo ortodoxo». Los autores se refieren a las relevantes producciones académicas que constituyen aportes a los enfoques del desarrollo de los cuales es posible identificar una plataforma común. La misma se asienta en la consideración del desarrollo a partir de las regiones y del papel que en ellas asumen las aglomeraciones productivas donde a la modalidad productiva centrada en la especialización flexible se adicionan las potencialidades de las calidades asociativas entre los actores locales (públicos y privados) para generación de innovaciones. A ello se suma la generación de competitividad a partir del fomento de los procesos productivos locales y regionales para articularse directamente con la escala global a través su incorporación en las cadenas de valor globales.³⁴

34 Se indican de este modo los aportes provenientes de: a) la perspectiva de especialización flexible (Piore y Sabel, 1990) que destaca el agotamiento de la producción en masa y la emergencia de los sistemas productivos, conformados esencialmente por Pymes, que a partir de la desintegración vertical pueden potenciar ventajas estáticas asociadas a la reducción de costos de transacción, de la proximidad. Ello fue enriquecido por la perspectiva de regiones de aprendizaje y sistemas regionales de innovación, donde asumen relevancia la proximidad física y espacial en lo local para la obtención de ventajas estáticas asociadas a la introducción del conocimiento en los procesos productivos; (Cooke y Morgan, 1998) y b) los desarrollos teóricos a partir de nociones de cluster (Porter, 1998) para analizar el papel de los procesos de aglomeración y competitividad regional y local, y que fue complementado con la perspectiva de cadenas de valor (Gereffi, 2001) aportando la articulación de los procesos productivos regionales en el dinámico contexto global. Para más detalles ver Fernández *et al.* (2008:20–28) y Fernández (2009:6–7).

Esas perspectivas, producidas en los países centrales, fueron introducidas en América Latina por organismos supranacionales y financieros que, contando «un soporte en investigadores vernáculos e instituciones supranacionales de matriz regional» (Fernández *et al.*, 2008:46), tuvieron eco en los ámbitos académicos locales e inspiraron, financiaron y fomentaron políticas públicas en la región.

Específicamente, en los casos analizados se puede observar la confluencia de los enfoques que sostienen determinados organismos supranacionales con incidencia en América Latina, su recepción en los espacios de formación y producción académica y en el Estado santafesino a través de su introducción en las estructuras estatales desde la cúpula de la mano de los principales funcionarios políticos.

En ese sentido, se destaca la perspectiva del desarrollo desde la conjunción de actores locales públicos y privados mediante el fomento y el establecimiento de vínculos de cooperación y de asociación virtuosa entre ellos en un espacio territorial determinado, propiciando además la descentralización de las acciones estatales (localización) y la competitividad —entendida fundamentalmente como internacionalización—³⁵ de las aglomeraciones productivas para su inserción global. Esa perspectiva teórica y analítica del desarrollo productivo (centrado y delimitado a la escala regional/provincial) está presente tanto en Municipios Productivos como en la implementación de la perspectiva de cadenas de valor y se corresponde asimismo con la visión persistente del desarrollo en todo el período bajo análisis (2000–2013), marcando, a pesar de las distintas acciones estatales e instrumentos de políticas, la continuidad en dicha concepción.

En la adopción de esa perspectiva se puede identificar la influencia, entre otros organismos internacionales, de la CEPAL a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y, en lo puntual, del área Gestión del Desarrollo Local y Regional y de Desarrollo Territorial —en asociación con la Agencia Germana de Cooperación Técnica (GTZ, según sus siglas en alemán)—. La CEPAL difundió ese enfoque en las instancias de capacitación brindadas (Lira, 2005), en publicaciones que sustentan dicho marco teórico para América Latina (Albuquerque, 2004; Vázquez

35 Cabe destacar la relevancia asignada, en todo el período bajo análisis, al área de comercio exterior y al fomento de la participación de los actores provinciales públicos y privados en las distintas misiones y ferias comerciales internacionales. Ver en el Anexo 3 en la tabla 3.2, la ejecución presupuestaria del Ministerio de la Producción la importancia en los años 2000–2007 del programa presupuestario n°18 Promoción del comercio exterior, y desde el 2007 del programa n° 4 Promoción del Comercio Exterior. Además ello se complementa con financiamiento para tales actividades proveniente del CFI.

Barquero, 2000) y otras que incluyen estudios de casos (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001) —entre los que se destacan las experiencias de la provincia (Costamagna, 2000; 2007)—. También es posible identificar la incidencia de ese organismo a través de la presencia de sus consultores en las áreas de gestión y/o de asesoramiento del Estado santafesino en ese período.

Cabe indicar que la perspectiva de la CEPAL, junto con el aporte de investigadores de la temática que se difundieron a través de esas publicaciones y capacitaciones, tuvo una amplia receptividad en los ámbitos académicos regionales y nacionales que incluyeron sus enfoques en los planes de estudio de grado y posgrado, espacios en los que se formaron y se desarrollaron profesionales que luego fueron funcionarios.³⁶

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue otro de los organismos que influyó la adopción de esa conceptualización del desarrollo productivo que se plasma en las políticas públicas indicadas. Ello no se realizó bajo ningún proyecto de cooperación con el Estado santafesino,³⁷ sino que la perspectiva de ese organismo se propagó a través de las instancias de formación y asesoramiento del programa DELNET del Centro Internacional de Formación³⁸ y de la promoción del desarrollo de las cadenas de valor mediante su difusión y la elaboración de publicaciones que contienen guías prácticas, metodologías y herramientas de análisis y gestión (Herr y Muzira, 2011; Mayoux y Mackie, 2009; OIT, 2010).³⁹ También dicha visión se vinculó directamente con las estructuras del Estado santafesino a través del ministro de la Producción durante los años 2004–2007, quien fue partícipe del Programa Redel de la OIT que

36 Para referenciar algunos ejemplos: Maestría en Desarrollo Económico Local de la Universidad Autónoma de Madrid, co-organizada con el Centro de Estudios Interdisciplinarios de la UNR, la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario en la Sede de Gobierno de la UNR, la Maestría de Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela y la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial UNR FCECON.

37 Como si efectúo entre la OIT con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

38 «En 1998, DELNET, acrónimo de Red de Desarrollo Local, nace como un programa en apoyo al desarrollo local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (CIF/OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas»: <http://www.eird.org/esp/revista/no-14-2007/suplemento-delnet.pdf>

39 La OIT se sostiene que «la promoción del Desarrollo Económico Local (DEL) permite fomentar las ventajas comparativas y las características únicas de una localidad con el fin de fortalecer la economía local y crear empleo. El avance de políticas de descentralización genera una oportunidad para fomentar el crecimiento de economías locales y conectarlas con cadenas de valor y mercados tanto nacionales como internacionales, al mismo tiempo de promover una mayor coherencia entre el nivel nacional y el local» (<http://ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang-es/index.htm>). De ese modo también desarrolló un área de trabajo destinada al fomento del Desarrollo de Cadenas de Valor (DCV) (<http://ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/lang-es/index.htm>).

sostiene dicha concepción «como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común» (Bertero y Casanova, 2006:4).

Respecto de los organismos de financiamiento, no participaron directamente con préstamos en estas políticas provinciales (esto es, con financiamiento al Estado provincial), por lo que la introducción de sus perspectivas no tuvo ese camino —como sí ocurrió en otras instancias y sectores estatales, fundamentalmente en el Estado—nación a partir de la década del 90—. No obstante ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), sustentó e incidió en las acciones que conforman la estrategia de desarrollo productivo de Santa Fe ya indicada.

El FOMIN está destinado al financiamiento y al asesoramiento técnico, y desde 1980 ha desarrollado más de 108 proyectos en Argentina, de los cuales cinco corresponden a la provincia de Santa Fe.⁴⁰ Esos financiamientos se otorgaron a organismos no gubernamentales, como la Asociación Cooperadora de la Dirección de Asesoramiento Técnico (DAT) —con la aclaración de que esta es una dirección dependiente del Ministerio de la Producción de Santa Fe—, las distintas agencias de desarrollo regional —en este particular, la de Rafaela—, o bien a través fundaciones, como la Fundación de la Cuenca de la ciudad de Sunchales (provincia de Santa Fe). Sin embargo, tales organismos se encuentran en estrecha vinculación con las estructuras del Estado provincial que, a través esas instancias, fomenta e incentiva la estrategia de desarrollo señalada más arriba, en ese caso, en cooperación y consonancia con el FOMIN–BID.

Además de ello, el BID cooperó con la difusión de los principales investigadores relacionados con la noción de desarrollo mediante el aumento de la productividad de las aglomeraciones productivas (Meyer–Stamer y Harmes–Liedtke, 2005; Pietrobelli y Rabellotti, 2005) y el examen del desarrollo económico local desde la perspectiva de las cadenas de valor a través de guías y manuales (Fernández–Stark y Gereffi, 2011) para América Latina. También en esta oportunidad se presentó el caso de un alto responsable político de la cartera con vinculaciones laborales directas con un organismos internacionales, como fue el del ministro de la Producción durante los años 1995–1999⁴¹ (en ese momento denominado MAGIC) y que luego fue consultor del BID.

De modo que en este apartado se pudo examinar la persistencia de la concepción de desarrollo productivo en todo el período a partir de dos políticas

40 Para mayor detalle (nombre del proyecto, organismo ejecutor, montos y fechas) de los mismos ver Anexo 3 cuadro 3.3: Proyectos financiados por FOMIN–BID en la provincia de Santa Fe.

41 Período en que se crea y diseña el Programa Municipios Productivos indicado arriba.

públicas y la incidencia de los organismos internacionales en esa perspectiva. Se señaló, además, la influencia de otras instancias supranacionales, las cuales, por medio de la cooperación internacional, financiaron acciones estatales y sustentaron corrientes conceptuales que se encuentran en estrecha concordancia y sintonía con las perspectivas examinadas recientemente.

En el Ministerio de la Producción, durante los años 2010 y 2012 se ejecutó el Programa de Capacitación para el Desarrollo Económico Local, FOSEL (según sus siglas en italiano)⁴² en el marco de la Cooperación Italiana descentralizada. Con la capacitación y la asistencia técnica —mediante la contratación de expertos y misiones a Italia— este programa buscó favorecer la competitividad de los sistemas productivos locales al consolidar experiencias de desarrollo local y sinergias entre instituciones locales. Con ese financiamiento, el Ministerio de la Producción implementó proyectos de los cuales se destacan, por sus temáticas, los siguientes tres componentes: el referido al fortalecimiento institucional, aquel de apoyo a Pymes —mediante acciones en determinadas cadenas de valor (de la Madera y el Mueble, de la Maquinaria Agrícola y la de Turismo)— y el correspondiente a la Red Universidades —de capacitación y estudio de sistema productivo de la industria siderúrgica ubicado en la ciudad de Villa Constitución— entre otros (Ministerio de la Producción, 2011b).⁴³

En tanto, el financiamiento de la Comisión Europea a través de URB-AL-III al Proyecto de Innovación Institucional comenzó en 2008 y consistió en el desarrollo de las acciones de planificación estratégica y de regionalización de la provincia de Santa Fe. En este apartado importa destacar de ello las nociones que sustenta el mismo, esto es, «regionalización y descentralización provincial, así como la planificación estratégica y la participación ciudadana como políticas públicas decisivas a los efectos de incrementar la cohesión social y territorial en Santa Fe» (URB-AL-III, 2012:4) que, con referencia específica a la estrategia de desarrollo, se centra en fomentar a nivel local acciones de articulación de actores en los territorios. Desde el programa URB-AL-III se sostiene a las «iniciativas de desarrollo endógeno, basadas en conceptos de proximidad, subsidiariedad, innovación, competitividad territorial y gestión relacional» (Grotiuz, 2011:4) y fomenta, particularmente en lo productivo,

42 *Formazione per lo Sviluppo Economico Locale*. De dicho programa participaron ocho regiones italianas (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo y Puglia) bajo la coordinación Puglia se implementó en cuatro provincias argentinas (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe).

43 Un informante clave señala «El FOSEL fue manejado por unos pocos, lo monopolizó un grupo de gente —especialmente asesores políticos— el cual no dio participación a la Dirección Provincial de Industria».

«el desarrollo económico local, las Pymes y las políticas de competitividad territorial e innovación» (Grotiuz:18).

Esas dos experiencias de cooperación internacional a pesar de las diferencias que poseen, se fundan y abonan la misma concepción del desarrollo. El programa FOSEL es más específico y pequeño en cuanto a las acciones realizadas y a los montos destinados a la provincia de Santa Fe (601 132 euros),⁴⁴ en comparación con el Proyecto de Innovación Institucional de UR–BAL–III. Este posee un carácter más extenso y holístico puesto que abarca a todo el Estado santafesino, sostiene un proceso de redefinición del mismo y tuvo un «presupuesto inicial de 3 601 705 euros» (UR–BAL–III, 2012:5). Ese proyecto conlleva y propone una modalidad de implicación del Estado provincial, de intervención y de gestión estatal centrada en lo local/territorial, a través de la gestión en red y los procesos de descentralización o regionalización —como es la reorganización territorial del Estado en cinco regiones.

Pero, en ambos casos, se concibe al desarrollo productivo mediante el fomento de la aproximación de los actores locales para el establecimiento de acciones cooperativas que conduzcan a un aumento de la competitividad regional y, de ese modo, insertarse en la escala global.⁴⁵ Por lo que también se basan en la perspectiva dominante del desarrollo productivo centrado en la dimensión territorial regional impulsada por las institucionales supranacionales ya señaladas e identificada en Municipios Productivos y en la implementación de las cadenas de valor.

En los distintos organismos supranacionales, en los ámbitos de reflexión académica y en instituciones con capacidad de suministrar ideas para la formulación de políticas, tales enfoques y nociones conceptuales ganaron espacio y ello ocurrió en toda América Latina (Fernández *et al.*, 2008:50), por lo que se constituyó en la perspectiva dominante del desarrollo regional y productivo. De modo que es posible identificar en la región latinoamericana —incluido el Estado nacional argentino— políticas públicas que se sustentan en esos enfoques regionalistas y localistas del desarrollo,⁴⁶ que suponen la armonía y la cooperación entre diversos actores.

44 El Programa cuenta con financiamiento en su primer año por un total de euros 2 404 530 de los cuales el 25 % corresponde a la provincia de Santa Fe.

45 Como indicó una alta funcionaria responsables de dicha área «La línea conceptual se sustenta en recuperar al Estado, pero desde un modelo de gestión vinculado con la noción de gobernanza, donde los actores en el territorio y sus conexiones tienen un papel fundamental, esto es pensar la gestión en red (...) nos basamos especialmente en los autores españoles sobre la planificación y el desarrollo».

46 Arrendos Productivos de Servicio Brasileiro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de Brasil, el Programa Complejos Productivos de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de Argentina, la Corporación del Fomento a la Producción (CORFO) en Chile y la Empresa Nacional Financiera de México y en Perú con Prompyme (Fernández *et al.*, 2008:50; Fernández, 2009:7).

Fernández *et al.* (16–17) sostienen que esos instrumentos han sido acríticamente adoptados en América Latina sin considerar las restricciones o las particularidades económicas, históricas e institucionales de la región y que arrastran algunas debilidades propias de esos marcos conceptuales pensados para otras realidades. Fernández (2009) identifica algunas de las limitaciones sobre la manera en que estos enfoques fueron empleados en la región: esto es, que contienen imprecisión conceptual y empírica en el tratamiento de los procesos económicos y sociales locales, que observan a las localidades como «cerramientos», capaces de autorreproducirse armónica y dinámicamente desde la acción colectiva y el asociativismo como fuente casi exclusiva de resolución de los desafíos externos. Otra de las limitantes es la consideración de lo local como escenario armónico para la cooperación: omisión de la problemática del poder y las heterogeneidades intralocales, desconsideración de las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población en la que actúan los sistemas productivos y el no tratamiento de las capacidades estatales, o del Estado y su fortalecimiento para fomentar el desarrollo regional (Fernández, 2009:8–11). La omisión de este último aspecto es uno de los factores decisivos en la no configuración de la capacidad de acción del Estado santafesino en el área productivo–industrial en el período 2000–2013.

Es desde esas limitantes que muchos de esos conceptos y perspectivas se fueron transformando en instrumentos opuestos a los objetivos iniciales —revertir procesos de exclusión y subordinación que afectan a los actores institucionales y económicos de los países en desarrollo—. Tal modificación es producto de la modalidad de institucionalización de esas perspectivas por parte de los organismos internacionales y por la asimilación acrítica —sin consideraciones de las particularidades de la región de los actores locales—, lo que contribuyó a mantener inalterada la integración selectiva y subordinada del proceso de acumulación regional a las cadenas y redes globales dominadas por fracciones del capital global (Fernández, 2014:14; Fernández *et al.*, 2008; Fernández y Cardozo, 2012:13).

En consonancia con dicho análisis se puede sostener, a partir de examinar dos de las principales políticas del período y las dos experiencias fundamentales de cooperación internacional vinculadas al desarrollo y la relación directa que poseen las perspectivas fomentadas por parte de los organismos internacionales referenciados más arriba, que las fuentes conceptuales de las acciones estatales ligadas al desarrollo regional productivo del período bajo análisis (2000–2013) se fundaron en ideas, perspectivas y enfoques exógenos. El camino que recorrieron para introducirse fue por parte de los funcionarios (ya sea porque participaron directamente en esos organismos, se formaron en alguna instancia académica con esas perspectivas, o bien adhirieron a esas corrientes u otras),

que en la formulación de esas políticas adoptaron esas perspectivas. Por lo que los esquemas de análisis y fomento al desarrollo productivo industrial en la provincia de Santa Fe no fueron resultado de conclusiones de evaluaciones de políticas (debido a la ausencia de sistemas de monitoreo y evaluación, como se indicó en el apartado anterior) ni tampoco producto de una elaboración de los agentes de la estructura del Ministerio de la Producción, ni resultado de centros de estudios y conceptuales de otras estructuras del Estado santafesino. Tampoco emergieron de una propuesta conceptual de los cuadros políticos, sino que se trató de una adopción de perspectivas dominantes en la región latinoamericana y externas al Estado provincial.

De acuerdo con lo examinado, se destaca la persistencia en todo el período de la misma estrategia de desarrollo y su modalidad cupular de introducirse en las estructuras del Estado, no siendo resultado de una elaboración propia y autónoma del Estado santafesino junto con la no adaptación de esas nociones a las realidades de la región. Esa situación de dependencia conceptual es, por lo tanto, una consecuencia de decisiones políticas de adoptar esas perspectivas que fueron dominantes en la región —a través de la propagación de los principales organismos internacionales y de la difusión desde los ámbitos académicos locales, regionales y nacionales— sin la generación endógena de instancias de adaptación de esas nociones conceptuales del desarrollo a las particularidades regionales/locales y potencialidades de los distintos actores y de las estructuras del Estado provincial. La adopción de tal enfoque relega al Estado provincial, y específicamente a las áreas vinculadas con lo productivo, a un papel de gestor o de administrador centrado en lo local, sin roles en la configuración ni en la planificación de una estrategia de desarrollo industrial, en los cuales no surge el fortalecimiento de las estructuras estatales para el direccionamiento de los actores y la transformación de la estructura productiva, ni la consideración de la dimensión conflictual en la generación de articulaciones que resulten virtuosas, ni la heterogeneidad de intereses y actores en cada una de esas instancias, entre otras limitaciones.

Cabe destacar que no se impugna a esas fuentes conceptuales y sus perspectivas, sino que en este trabajo se indica que las mismas fueron concebidas para otros contextos y adoptadas e introducidas en las estructuras estatales santafesinas sin un proceso de adaptación o redefinición en función tanto de un diagnóstico y líneas de acción definidas estratégicamente como de los requisitos y demandas regionales, y así también con referencia a las características de los actores y las dinámicas que operan en el territorio y los requerimientos que debe desarrollar el Estado para afrontar esas políticas.

La ausencia de autonomía conceptual en las intervenciones estatales vinculadas con el desarrollo productivo no fue un resultado del financiamiento externo o una condicionalidad de los organismos de financiamiento. Como se

observó, las fuentes de financiamiento externas directas fueron para organismos no gubernamentales (FOMIN–BID), pero se constituyen en ámbitos de expansión y ejecución de la estrategia del Estado provincial (como lo son las agencias y la cooperadora de la DAT). En cuanto a las experiencias de cooperación internacional, las ligadas puntualmente a lo productivo, una fue marginal en términos de definición de líneas de acción, y la otra, el financiamiento de URB–AL–III, con relación al desarrollo productivo, fue funcional, concuerda con la perspectiva de dominante, y el Estado asume principalmente un papel de aproximador de actores en el territorio, sin que resulte de ello —ni de las instancias de participación de los actores privados— una concepción de desarrollo regional diversa, endógena o que considere las particularidades y realidades propias.

Capacidad y autonomía financiera

Para examinar la capacidad y autonomía financiera analizo los gastos y los recursos presupuestarios ejecutados⁴⁷ en función de sus cantidades, porcentaje que representan tanto el Ministerio de la Producción como los Servicios Económicos, en especial de la categoría Industria en el total de presupuesto de la Administración Central y su desarrollo en el período de análisis.

Ello lo realizo con la finalidad de examinar la capacidad expresada materialmente, en este caso en recursos monetarios, de ejecutar, llevar adelante acciones político–estatales orientadas a la promoción del desarrollo productivo, y en especial del sector industrial a partir de considerar los gastos del organismo que las ejecuta y la clasificación presupuestaria, finalidad y función. Examino su evolución y comportamiento en el período bajo estudio para identificar la estabilidad o sostenibilidad de esos gastos organizacionales y de esas funciones en el tiempo. Además, efectúo un análisis holístico de esos valores considerando el marco de la estrategia de acción estatal provincial expresada en el total de los gastos de este nivel meso de la estatalidad. Incluyo la consideración de los gastos tributarios por los regímenes de promoción al sector industrial., que son recursos que el Estado deja de percibir por incentivar a través de preferencias impositivas.

Continúo con la consideración de las fuentes de financiamiento para examinar la autonomía y los condicionamientos en las decisiones estatales del nivel

47 Se emplea en todo este trabajo la columna correspondiente a la categoría Devengado, dado que representa el monto efectivamente ejecutado de recursos y gastos, de las planillas de las Cuentas de Inversión de cada uno de los años que corresponden al período. Los montos de los gastos y los recursos presupuestarios son corrientes, por lo que se emplean ellos, salvo en los casos que se especifica el uso del deflactor del PBI.

meso en lo que hace al destino y uso de los recursos. Como indicador de esta dimensión analítica, hago un examen de los recursos presupuestarios en función de su origen, ya sean propios, endógenos —provenientes de la recaudación tributaria de este nivel estatal— como transferencias de Nación, entre los que se distinguen en este trabajo los recursos con asignaciones específicas —los cuales el Estado provincial debe ejecutar para alcanzar esos objetivos previamente designados— y los de libre disponibilidad —que, a pesar de depender de una transferencia del aporte del Estado nacional, su destino no está predeterminado, por lo que el Estado provincial puede decidir qué realizar con ellos—. Por otro lado, examino los montos de los recursos exógenos pero provenientes de créditos externos (que generan deuda pública) otorgados por organismos internacionales de crédito, y aquellos cuyo origen sea la cooperación internacional. Cabe indicar que los créditos, préstamos o subsidios de origen internacional con finalidades crediticias o de cooperación son considerados exógenos, ya que dependen de otras instituciones para su disposición y los mismos se implementan con destinos/objetivos previamente establecidos.

	Endógenos	Exógenos al nivel estatal meso		Exógenos a las estructuras del Estado	
<i>Origen</i>	Recaudados por el mismo nivel que decide y ejecuta el gasto.	Transferidos por otro nivel estatal, diverso al que lo ejecuta		Transferidos por organismos u instituciones internacionales cuya destino está fijado total o parcialmente	
<i>Destino</i>		De Libre disponibilidad (el nivel que lo ejecuta decide su destino)	Afectados, el destino ya está establecido	Préstamos de organismos internacionales	Cooperación internacional

Cuadro 1. Clasificación de recursos en función de su origen y destino.

Fuente: elaboración propia.

En lo concerniente a la ejecución presupuestaria, durante el período de análisis, los gastos presupuestarios ejecutados de la Administración Central de la provincia de Santa Fe, en valores corrientes, mantuvieron una tendencia al alza (Gráfico 8). Dicha tendencia se conserva, pero menos pronunciada si a esos montos se incorpora el deflactor del PBI⁴⁸ —en el gráfico, representado

48 Para ese cálculo se emplean los valores de deflactor del PBI (esto es el cociente entre el PIB en moneda local a precios corrientes y el PIB en moneda local a precios constantes) que se

con línea verde—, lo que resulta al final del período en un aumento de casi el doble de los montos del inicio del mismo.

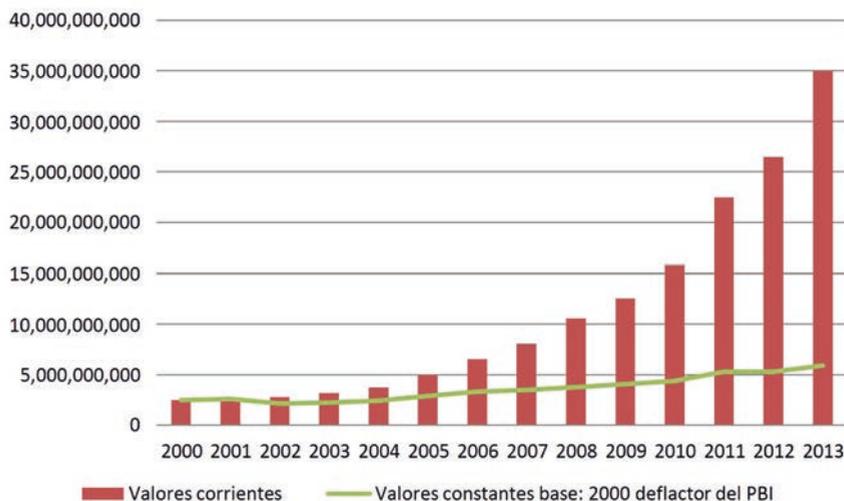
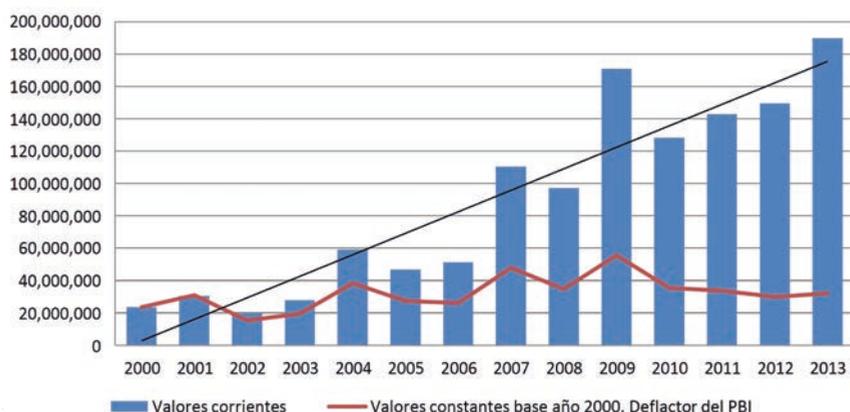


Gráfico 8. Total gasto presupuestario Administración Central. Valores corrientes y valores constantes (base año 2000). Período 2000–2013.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año y al índice de deflactor del PBI del BM.

Sin embargo, ese comportamiento no se presenta de igual manera con referencia al gasto presupuestario del Ministerio de la Producción (Gráfico 9). En el período de análisis, en valores corrientes (columnas azules), el gasto presupuestario del Ministerio de la Producción marca una tendencia general alcista pero irregular; el incremento no es constante, como sucede con la Administración Central. Por ejemplo, el gasto presupuestario de 2005 ejecutado fue más bajo que el de 2004 pero más alto que el de 2003 y 2006. Lo mismo sucedió en 2010, cuyo monto fue menor que el de 2009 pero mayor que el de 2011.

encuentra en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.ZS>



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año y al índice de deflactor del PBI del BM.

Si se consideran los valores constantes a base del año 2000 (línea roja en el Gráfico 9), también se presenta un comportamiento irregular —con picos en 2001, 2004, 2007 y 2009— pero alcanza hasta el año 2009, y es partir de allí que la tendencia fue descendente (pero con valores superiores a los del inicio del período).

No obstante, esos datos se relativizan al examinar tal gasto del Ministerio de la Producción con relación con el total del presupuesto de la Administración Central en valores corrientes. En este caso ya no se presenta una tendencia alcista sino que el desarrollo es sumamente cambiante y discontinuo, con altas y bajas. En el Gráfico 10 se observa que la línea de tendencia es descendente, considerando que en el año 2000 el en ese momento denominado MAGIC ejecutó el 0,94 % del presupuesto de la Administración Central y en 2013 el Ministerio de la Producción gastó solo el 0,54 %. También se puede observar que el pico máximo fue de 1,58 % en el año 2004; a partir de 2009 y hasta el final de la etapa en análisis, tuvo una tendencia a la baja, y en 2013 llegó a tener el menor valor de todo el período (0,54 %).

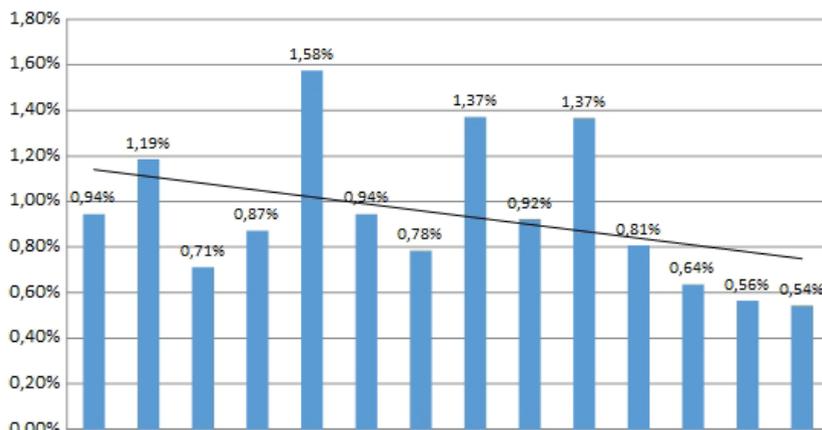


Gráfico 10. Porcentaje del gasto presupuestario Ministerio de la Producción en relación a la Administración Central. Período 2000–2013.

Fuente: elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Inversión de cada año.

Si se divide la etapa bajo análisis en dos períodos iguales de siete años, el primero, de 2000 a 2006, posee un promedio de 1 %; y el que va de 2007 a 2013, un promedio de 0,89 %, por lo que también realizando este examen se evidencia una tendencia a la baja hacia finales del período.

De este modo, se puede concluir que la tendencia al aumento de presupuesto de la Administración Central no tuvo su correlato en los gastos ejecutados del Ministerio de la Producción, dado que en la distribución de ese total la participación del mismo fue decreciente, situación que refleja una pérdida de significatividad presupuestaria de dicho Ministerio en el total de recursos de la Administración Central.

En comparación con algunos de los principales ministerios (Salud, Educación, Desarrollo Social y Economía),⁴⁹ se ve que esa situación de disminución de relevancia también sucede respecto del Ministerio de Economía. Este tuvo un ascenso hasta el año 2004 (alcanzando un valor de 6,40 %) y luego descen-

49 En el Anexo 3 en la Tabla 3.4 se encuentra el detalle de la ejecución presupuestaria de los Ministerios y Secretarías que forman parte de la Administración Central del Estado de Santa Fe en valores absolutos en los años del período 2000–2013.

dió hasta el final del período. Su menor participación en esta etapa fue en el año 2013 con un 1,29 % (ver Gráfico 11). Lo mismo acontece con el Ministerio de Desarrollo Social, que al inicio del período tuvo un porcentaje de 2,29 %; su pico fue en 2003 (6,9 %) y a partir de ese año empezó a descender y llegó a 2013 con un valor de 2,69 %. El Ministerio de Salud mantuvo un comportamiento regular y ascendente, siendo su valor mínimo, 8,12 % en 2001 y el máximo 12,06 % en 2012. Por su parte, el Ministerio de Educación, que es el que mayor participación tuvo al inicio del período, mostró un descenso y luego, desde 2006, comenzó a ascender, en tanto que su pico máximo fue de 38,12 % en 2012 y el mínimo en 2003 con 30,34 %.

Así, en comparación con otros ministerios, el comportamiento del Ministerio de la Producción fue similar al de Economía y de esta selección de carteras fueron los únicos que perdieron participación en el total de la Administración Central, pero los porcentajes de participación del total del Ministerio de la Producción fueron siempre menores en todo el período que los de la cartera de Economía.

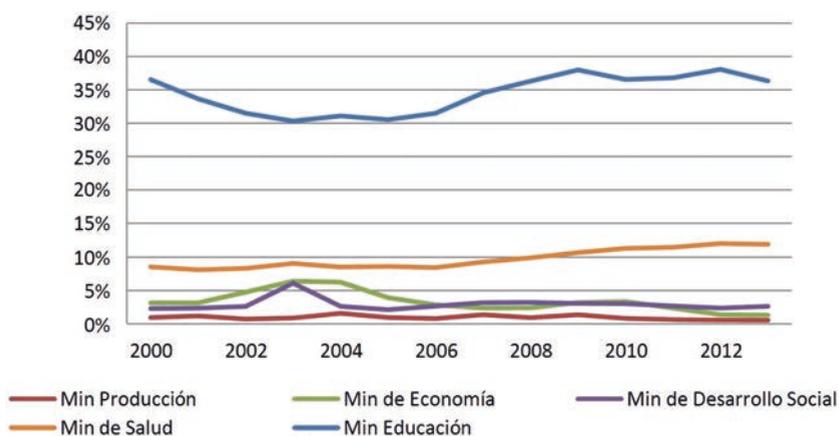


Gráfico 11. Participación presupuestaria de algunos ministerios con relación al total de la Administración Central. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

De acuerdo con los datos del gasto presupuestario *por nivel institucional*, esto es, desagregado por ministerios, se puede sostener que el Ministerio de la Producción, a pesar del aumento de su ejecución presupuestaria en valores corrientes en todo el período (pero en valores constantes con una tendencia descendente a partir de 2009), al referenciarlo con el total de los gastos de la Administración Central del Estado santafesino, dicho comportamiento se presenta de manera irregular, con altas y bajas. No obstante ello, se puede identificar que la segunda etapa del período bajo análisis bajó al 0,89 % en promedio respecto de la primera (que representaba el 1 %). Esa pérdida de participación en el total de los gastos, al compararla con las situaciones de otras carteras ministeriales, se evidencia en el pequeño porcentaje que posee ese ministerio.

Tal situación es justificada por un importante funcionario provincial e indica que el Ministerio de la Producción desde 2007 desarrolló sus acciones a través de la articulación con el sector privado y con los aportes no reintegrables, de manera más marginal, para cuestiones puntales, coyunturas especiales. Sostiene el informante clave que ese tipo de políticas demanda menos presupuesto que una de prestación de bienes, servicios o subsidios. Además, señaló en la entrevista que no todos los ministerios pueden ir aumentando su participación en el total, por lo que se puede inferir que son otras las áreas del Estado definidas como centrales y estratégicas. Esto último parece ser la fundamentación de la disminución y el lugar marginal que tuvo la producción en el total del presupuesto; en otros términos, es resultado de una decisión que se sustentan en que no era el eje prioritario de la estrategia de intervención del Estado lo productivo. Otro alto funcionario —exsecretario del Ministerio de la Producción— lo explicitó de la siguiente manera:

lo productivo–industrial no forma parte de la estrategia de la gestión que inició en 2007, por eso no hubo una transformación presupuestaria significativa; entre otras razones la principal es que fue una cuestión ideológica, el Socialismo en la provincia de Santa Fe no tiene tradición ni incorporó el pensamiento industrial como una fuente de desarrollo en las discusiones, en los debates a lo largo del tiempo, por lo tanto tampoco en los planes de gobierno.

En tanto, otro exsecretario del Ministerio sostuvo que los años 2003–2007:

fueron buenos años para lo productivo, nuestro proyecto y el nacional coincidían en colocar a lo productivo en la agenda y nosotros aprovechamos ese contexto. Fue el mejor momento presupuestario del Ministerio y eso fue una decisión política.

Esas apreciaciones tienen su correlato en los porcentajes de participación del Ministerio de la Producción en el total de la Administración Central durante esos años, aunque no con la intensidad que se manifiesta en los testimonios. En promedio, el Ministerio de la Producción durante los años 2004–2007 tuvo un de 1,17 % de participación, y durante los cuatro años subsiguientes, 0,94, valor que es menor pero no significativamente. No obstante ello, sí puede apreciarse la tendencia hacia la baja si se observan los últimos años del período.

Estas consideraciones respecto de las distintas gestiones de gobierno del Estado santafesino⁵⁰ se encuentran en sintonía con el examinado más arriba —en el análisis del período en dos etapas iguales—, esto es, que durante la etapa que transcurrió desde 2000 a 2013, a pesar de las irregularidades del comportamiento, la tendencia fue hacia la baja tanto si se divide el período en dos como si se hace la división en función de las gestiones de gobierno (Tabla 3).

Tabla 3. Participación del Ministerio de la Producción en el total de la Administración Central.

Años	Total Inciso 3 Servicios No Personales	Inciso 3.4.9.0 Otros servicios técnicos y profesionales	% de participación del inciso 3.4.9.0 en el inciso 3
2010	18.765.605,29	1.790.762,50	10%
2011	23.894.391,97	342.684,00	1%
2012	11.963.366,46	245.025,00	2%
2013	18.623.118,68	450.177,55	2%
2014 (*)	s/d	343.001,00	s/d

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

Este análisis del gasto por nivel organizacional (ministerios) se complementa con el examen el gasto presupuestario por su finalidad y función, especialmente considerando la categoría Servicios Económicos, es decir, aquella que corresponde a los gastos destinados a «las actividades tendientes a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico» (Ministerio de

50 Durante los años 2000–2007 la provincia estuvo gobernada por el Partido Justicialista. En el período que va de 1999 al 2003 el gobernador fue Carlos Reutemann, luego entre 2004–2007 Jorge Obeid. En el diciembre asume la gobernación la coalición del Frente Cívico y Social, compuesta por el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, entre otras fuerzas políticas, durante los años 2007–2011 el gobernador fue Hermes Binner y luego Antonio Bonfatti (2011–2015).

Economía, 2013b:31).⁵¹ Servicios Económicos tuvo en el período bajo análisis un piso de 1,13 % en 2002 y un techo de 4,98 % en 2004; y a pesar de esta oscilación, en comparación con las otras finalidades del gasto como, por ejemplo, Servicios Sociales y Servicios de Seguridad, representa una porción muy pequeña del gasto de la Administración Central de la provincia de Santa Fe. Servicios Sociales oscila en todo el período en un rango que va de 43,74 % en el año 2005 a 56,76 % en 2012; y Servicios de Seguridad se mantuvo en toda esta etapa entre un 9 % y un 10 % del presupuesto de la Administración Central.

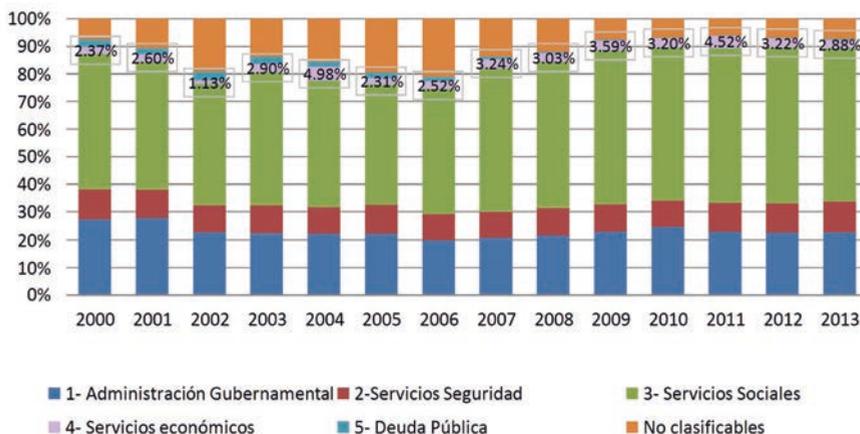


Gráfico 12. Gasto Administración Central por finalidad y función, en porcentaje. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

⁵¹ La clasificación presupuestaria por finalidad y función comprende también, según Ministerio de Economía (2013b) a: 1) Administración Central, que son los gastos para garantizar el normal funcionamiento del Estado Provincial y el cumplimiento de sus fines intrínsecos, son los gastos en personal, los realizados como consecuencia de la programación, recaudación y fiscalización de los ingresos tributarios y los destinados al apoyo a Municipios y Comunas, generados por la coparticipación de impuestos, 2) Servicios de Seguridad gastos para preservar la seguridad de las personas y sus bienes y los provenientes de la reclusión de las personas en prisión, 3) Servicios Sociales «esta finalidad es la que determina el fortalecimiento, atención o respuesta del Gobierno Provincial a áreas fundamentales como salud, educación, cultura, trabajo, vivienda y acción social» (2013:29), 4) Servicios Económicos y 5) Deuda Pública son gastos para atender los intereses y las amortizaciones de la deuda pública.

Si se efectúa un promedio de todo el período, Servicios Económicos posee una participación marginal en el total de los gastos de la Administración Central del 3,03 %, considerablemente menor que el resto de las categorías.⁵²

Si se examina al interior de la categoría Servicios Económicos, los gastos destinados específicamente al área Industria, es decir, aquellos recursos ejecutados exclusivamente en las políticas públicas de fomento de la actividad productivo-industrial, objeto de análisis de este trabajo, en valores corrientes se observa (Gráfico 13, columnas azules) un incremento importante a partir del año 2004 que se mantiene hasta 2007 y que, luego de la caída de 2008, vuelve a presentarse una tendencia al alza hasta 2013, año que casi equipara el pico máximo de 2006.

Los valores constantes, teniendo como base el año 2000 y el deflactor del PBI (línea roja en Gráfico 13), muestran también el incremento en 2004, pero a partir de ese momento la tendencia es descendente hasta 2008. No obstante ello, en los años 2004–2007 se presentan los valores más altos del período en Industria. Luego, en la última etapa (2008–2013), a diferencia de los valores corrientes, en valores constantes los gastos en Industria se mantienen estables y bajos.

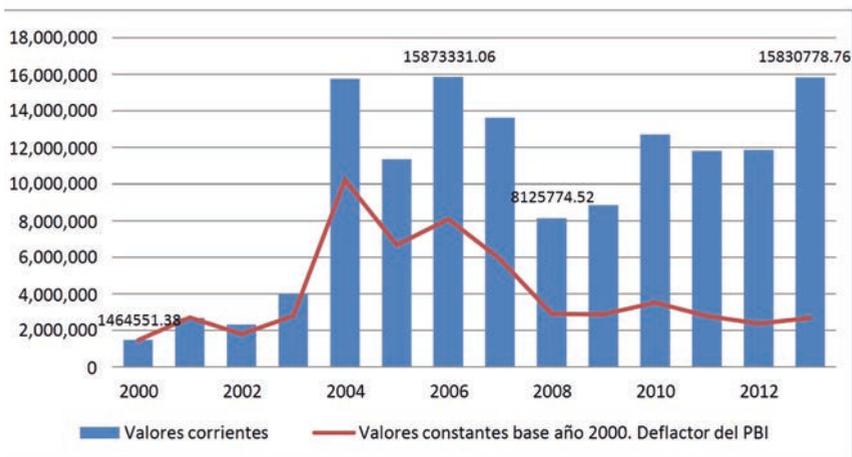


Gráfico 13. Gastos presupuestarios en Industria de la Administración Central. Valores corrientes y valores constantes base año 2000. Período 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año y al índice de deflactor del PBI del BM.

⁵² Los cuales son: Administración gubernamental: 23,04, Seguridad Social: 9,96, Servicios Sociales: 50,59, Deuda Pública 1,41 y No clasificables: 11,97 %, respectivamente. Ver en Anexo 3, Gráfico 3.5: Gasto Administración Central por finalidad y función, porcentajes promedio del período 2000–2013.

Pero esos valores corrientes de Industria, en comparación con el resto de los recursos presupuestarios ejecutados en Servicios Económicos (Gráfico 14), no poseen el mismo comportamiento y además no es la categoría que mayor participación tiene en ese total. De acuerdo con ese examen, Industria tuvo un techo de 9,94 % en 2005 y un piso de 1,16 % en 2011. Lo que se observa, junto con este comportamiento irregular, es que a partir de 2008 y hasta 2013 se mantuvo entre un 2,54 % y un 1,16 %, valores similares a los años 2000 y 2001. Por lo tanto, con relación al total de los gastos en Servicios Económicos, los años 2004, 2005 y 2006 fueron los que tuvieron mayor participación de Industria en el total de recursos destinados a los Servicios Económicos.

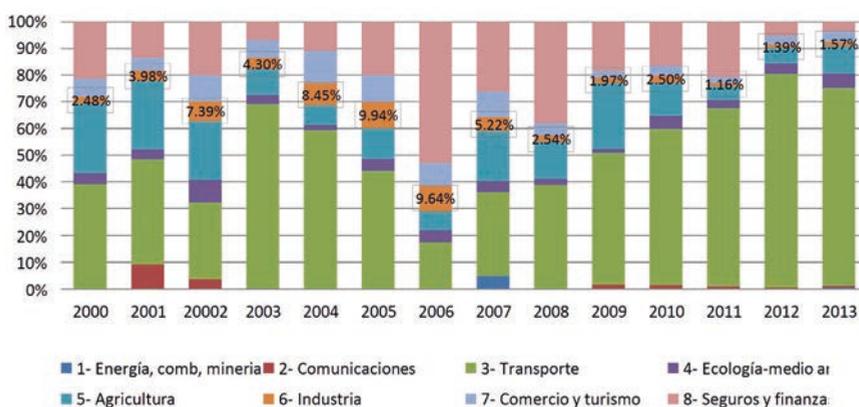


Gráfico 14. Gasto de Administración Central en Servicios Económicos, porcentaje de participación de las distintas funciones. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año y al índice de deflactor del PBI del BM.

En promedio, en todo el período (2000–2013) Industria representó el 4,81 % del total de Servicios Económicos; y al dividir ese período en dos partes iguales, durante los primeros siete años (2000–2006) ese porcentaje fue del 6,60 y disminuyó en la segunda parte (2007–2013) a un 2,34 %.⁵³

La distribución de los gastos en Servicios Económicos por parte de la Administración Central también puede ser examinada al comparar el porcentaje

⁵³ Ver en Anexo 3 Gráfico 3.6: Gasto de Administración Central apertura de Servicios Económicos por funciones. En porcentaje. Promedios por etapas (2000–2006 y 2007–2013).

que representa Industria con el que posee Agricultura, áreas específicas del Ministerio de la Producción (Gráfico 15). Conforme a ello, se puede visualizar que los años que mayor participación tuvo Industria en el total de Servicios Económicos de la Administración Central (2004 a 2006) se equiparan a los gastos en Agricultura, pero con la diferencia de que para esta última categoría ese período de años representa uno de los más bajos en cuanto a participación en el total de los Servicios Económicos. Luego, se puede observar que, desde 2009, tanto Industria como Agricultura descienden, comportamiento que ya se había iniciado en Industria en 2006.

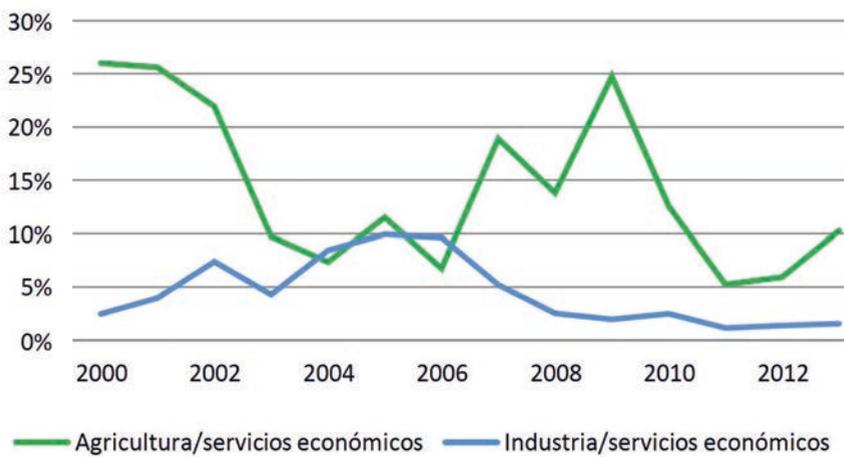


Gráfico 15. Porcentaje Agricultura e Industria en cuanto al total de gastos de Servicios Económicos de la Administración Central. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

Esa tendencia también se ve al comparar el porcentaje que representa el gasto en Industria con referencia a los Servicios Económicos con la participación que tiene en el total del gasto de la Administración Central (Gráfico 16), donde también se ilustra la poca relevancia de Industria en ese total de los gastos, que no supera nunca el 0,42 % (máximo porcentaje alcanzado en 2004) y mantiene luego una participación que ronda entre el 0,04 % (2012) y el 0,24 % (2006).

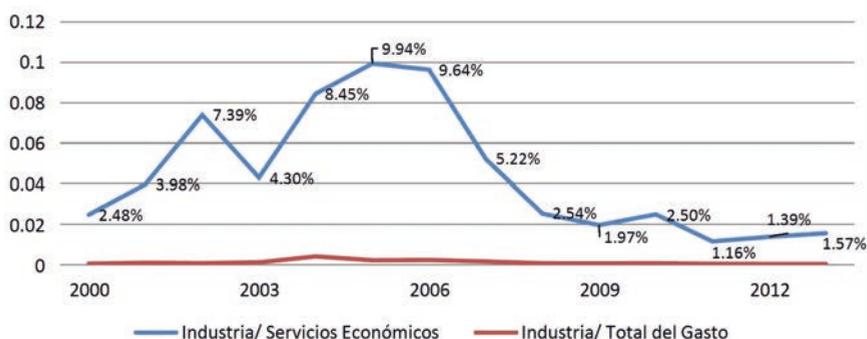


Gráfico 16. Porcentaje de gasto en Industria en cuanto al total del gasto en servicios económicos y respecto del total del gasto de la Administración Central. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

De acuerdo con los datos y los análisis realizados a partir de considerar el presupuesto con sus categorías por finalidad y función, se puede concluir que el gasto ejecutado en Servicios Económicos durante el período fue el 3,03 % del total de la Administración Central, una participación muy pequeña. Dentro de esa reducida porción, la categoría Industria, desde 2000 a 2013, a pesar de que en valores absolutos tuvo una tendencia irregular pero en general alista, en valores corrientes los mayores montos se presentaron en 2004–2007 y luego la tendencia fue regular y baja. Asimismo, Industria, respecto del total de los gastos en Servicios Económicos, tuvo un alza durante 2004 y 2007 y luego descendió abruptamente, llegando a una porción menor que en el inicio del período. Sin embargo, durante toda esa etapa tuvo un porcentaje bajo (4,81 %) en comparación con Agricultura, por ejemplo, y disminuyó entre 2006 y 2013. Con relación al total de gastos de la Administración Central, Industria siempre mantuvo una participación marginal que no superó el valor máximo de 0,42 % de 2004.

Esas consideraciones conducen a la conclusión de que Industria, en todo el período, a nivel de gasto presupuestario, fue marginal y un sector no priorizado para orientar las acciones del Estado santafesino, pero dentro de esa afirmación cabe indicar que los mayores gastos (a partir de los distintos análisis efectuados) fueron en el período 2004–2007.

A continuación, examino los gastos tributarios, que son las «políticas de gasto que no son contabilizadas mediante la asignación de una partida presupuestaria específica, sino que se instrumentan mediante algún tipo de beneficio

impositivo» (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, s/f:6). Una de las principales acciones del Estado santafesino orientada al sector industrial es el Régimen de Promoción Industrial. Este consiste en un beneficio tributario que es calculado como costo fiscal y representa la cantidad de recursos que el Estado provincial no recauda por la cesación del cobro de esos impuestos a los sectores priorizados.

En la provincia, mediante este régimen, que implementa desde el año 1979 (Ley 8478, con algunas modificaciones en cantidad de años e impuestos), exime del pago de los impuestos provinciales por un período de diez años a aquellas empresas que se radiquen en Santa Fe o a las ya instaladas que hayan ampliado su capacidad de producción o aumentado la dotación de personal.⁵⁴

Según la información brindada por la Dirección General de Industria, dependencia que está a cargo del citado régimen, los montos del gasto tributario o costo fiscal —conforme a la denominación de los documentos oficiales— en valores corrientes, durante el período 2000–2013, fue en aumento (Gráfico 17, línea naranja). Ello implica que la cantidad de dinero que la provincia dejó de percibir por la eximición de impuestos fue creciendo paulatinamente.⁵⁵ Pero si esos datos se calculan con el índice deflactor del PBI (en el Gráfico 17, línea roja), la tendencia creciente no es tan pronunciada, los montos son similares en todo el período (con los valores más altos en los años 2000, 2008 y 2013).⁵⁶

En tanto, la cantidad de empresas (Gráfico 17, línea azul) que obtuvo ese beneficio tampoco sufrió grandes modificaciones; el número menor fue en el año 2000, con 75 empresas, el mayor en 2004 con 100, y tuvo en el período un promedio de 90 empresas. Considerando estos datos, entonces el Estado provincial renunció a cada vez una mayor cantidad de ingresos en valores corrientes, pero en valores constantes los gastos tributarios del Régimen de Promoción industrial fueron similares en los años 2000–2013 y con ello se benefició a aproximadamente a la misma cantidad de empresas.

54 Los impuestos provinciales son: Impuestos sobre los Ingresos Brutos, Aporte Patronal Ley 5110, Impuesto Inmobiliario, Tasa Retributiva de Servicios, Impuesto de Sellos y Patente Única sobre Vehículos. Los beneficios solicitados se extienden por un plazo máximo de 10 años, de acuerdo al Decreto 3461/95, que regula los años correspondientes a cada empresa y los alcances y prioridades de radicación e inversión del sector industrial según el Art. 2 de la Ley 8478. Además, a las empresas que se radiquen o las ya instaladas que deriven parte de su producción a la exportación se les podrá otorgar hasta cuatro años más de beneficios en forma provisoria.

55 En el Anexo 3 en la Tabla 3.5, se encuentra el detalle del Régimen de Promoción Industrial desagregado por impuesto y cantidad de empresas beneficiadas por año (período 2000–2013).

56 En el año 2000 \$ 7 311 281, en 2008 \$ 6 483 286 y 2013 \$ 8 331 942.

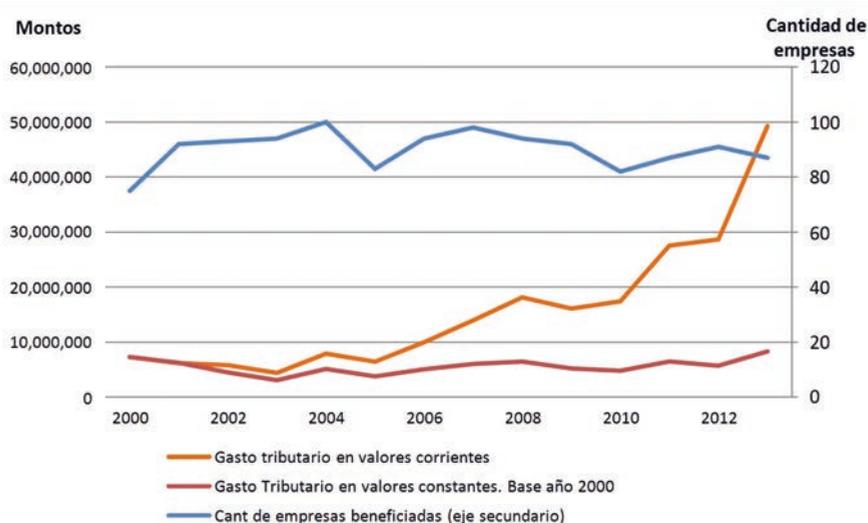


Gráfico 17. Régimen de Promoción Industrial. Gasto tributario en valores corrientes y constantes (base año 2000) y cantidad de empresas beneficiadas. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Industria y al índice deflactor del PBI del BM.

Con la misma modalidad de promoción por exención de impuestos, el Estado santafesino incentivó la producción de energía renovable no convencional (Ley 12692 de 2006). Según la información brindada, desde 2009 a 2013 se benefició a un total de 24, siendo en promedio casi cinco empresas por año por un monto total de \$ 7 669 229,97.

Si se relacionan los costos fiscales de ambos regímenes de promoción⁵⁷ con el gasto presupuestario del Ministerio de la Producción, se obtiene que con ese gasto tributario se podría financiar el 19 % del gasto presupuestario del Ministerio de la Producción, relación que posibilita considerar el poco peso que tiene (dado el lugar marginal de esa cartera). Si se observa todo el período (2000–2013), se visualiza que esa relación posee un comportamiento irregular con una tendencia descendente que, a partir de 2009, comienza a revertirse (Gráfico 18). Ese cambio refleja una tendencia que da mayor preponderancia de las acciones de fomento, en montos de recursos, a la industria a través de

⁵⁷ La autoridad de aplicación de esos dos regímenes promoción es la Dirección General de Industria del Ministerio de la Producción.

la eximición de impuestos por sobre el resto de las políticas llevadas adelante por el Ministerio de la Producción.

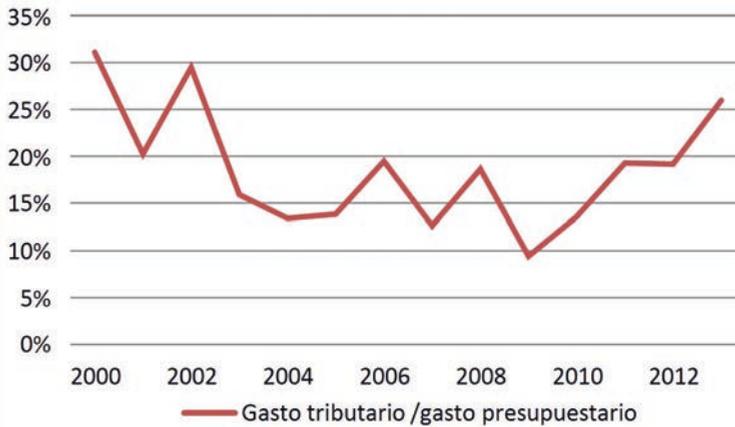


Gráfico 18. Relación entre el gasto tributario por los regímenes de promoción y el gasto presupuestario del Ministerio de la Producción en valores corrientes. Años 2000–2013.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Industria y al índice deflactor del PBI del BM.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los gastos tributarios del Régimen de Promoción Industrial y de Promoción de la Producción de Biodiesel, a pesar del aumento en montos en valores corrientes, su estabilidad en valores constantes con base al año 2000, se ve una disminución al considerarlos respecto del gasto presupuestario del Ministerio de la Producción, que no alcanza a revertir no obstante su tendencia en aumento a partir del año 2009. Esto es otro indicador que refleja la pérdida de relevancia de las acciones de fomento a la actividad industrial en términos generales y con ello una mayor presencia de acciones tradicionales como la eximición de impuestos.

Si se hace una recapitulación de lo desarrollado sobre la ejecución presupuestaria, los análisis del gasto por nivel institucional, es decir, por ministerio, y por finalidad y función, ya sea de modo organizacional a través de la porción de gastos del Ministerio de la Producción en el total de los gastos de la Administración Central (que tuvo en todo el período 2000–2013 un promedio de 0,94 %, y siendo ese valor menor, 0,89 %, en la segunda etapa respecto de la primera, -1 %), como por el análisis por funciones, esto es, la categoría Industria de los Servicios Económicos (que mostraron un aumento

de los valores porcentuales entre 2004 y 2007, pero luego una participación muy marginal en el total de los gastos, con un promedio en todo el período que no alcanzó el 0,5 % y que descendió en la segunda etapa del mismo), y la consideración del gasto tributario de los regímenes de promoción (que representan una porción baja en cuanto al total del gastos del Ministerio y una estabilidad respecto de la cantidad de empresas que se benefician), es factible inferir, en el período 2000–2013, que las estrategias estatales a nivel meso orientadas hacia la promoción de lo productivo–industrial en los años bajo análisis fueron marginales en montos presupuestarios y que en la segunda etapa del período lo fueron aún más.

Seguidamente, examino las fuentes de financiamiento de la Administración Central de la provincia de Santa Fe para observar la ejecución analítica de los recursos fiscales en función de su procedencia y, a través de ese indicador, analizar una de las dimensiones de la variable autonomía, la financiera.

De acuerdo con ello, en valores absolutos, en la primera etapa del período 2001–2008 (Gráfico 19), todos los recursos, ya sea los nacionales, provinciales u otros, tuvieron el mismo comportamiento, manteniéndose relativamente estables, con un leve ascenso. En cambio, en la segunda parte, y en particular a partir de 2008, tanto los recursos nacionales como los provinciales aumentaron exponencialmente. Esto implica que el crecimiento del gasto público de esos años, que se examinó más arriba, estuvo acompañado por un incremento de estas dos fuentes de financiamiento principales del Estado de la provincia de Santa Fe y se mantuvo la misma proporción, siempre mayor la cantidad de recursos de la Nación por sobre los de origen provincial.⁵⁸

58 No se incluyeron en este análisis los datos en los valores constantes, porque no mostraron diferencias relevantes a considerar respecto de los valores corrientes.

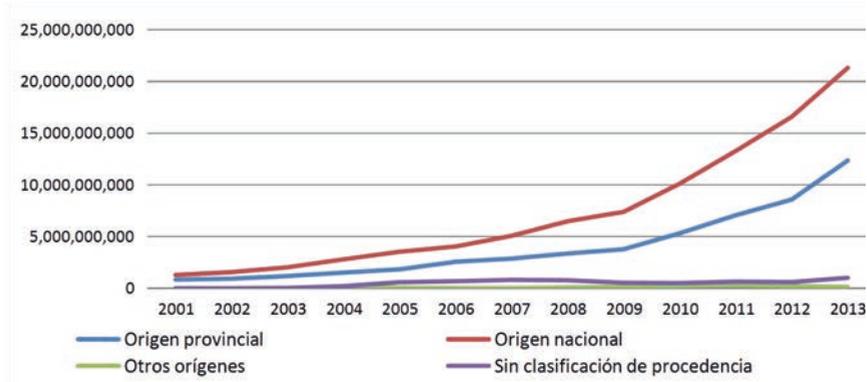


Gráfico 19. Recursos de la Administración Central por procedencia. Valores corrientes. Años 2001–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

Si se toman esos mismos datos pero en porcentajes (Gráfico 20), en el período examinado se puede identificar que más de la mitad de los recursos proviene del Estado nacional y oscila entre un mínimo de 55 % en 2006 y un máximo de 64 % en 2012, en tanto que siempre más de la mitad de los recursos que ejecuta la provincia de Santa Fe es por transferencia de la Nación. Los recursos propios, es decir, los fondos recaudados por la provincia, se ubican en un rango que va del 31 % en 2005 al 40 % en 2001.

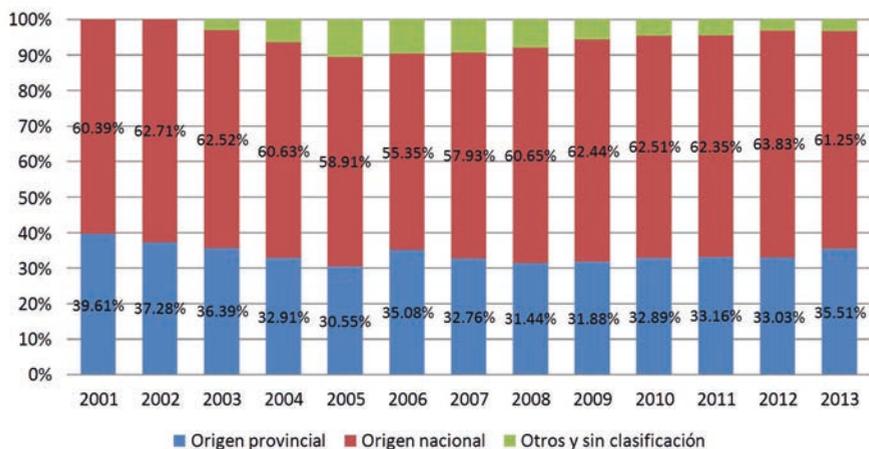


Gráfico 20. Recursos de la Administración Central por procedencia. En porcentajes. Años 2001–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

Los recursos provenientes de Nación, por su parte, poseen dos categorías: se encuentran aquellos de libre disponibilidad, de los que la provincia puede autónomamente definir cuál será el destino, y aquellos afectados, cuya finalidad ya está predeterminada. En función de dicha distinción, se advierte que en el período analizado (Gráfico 21) los recursos de origen nacional con libre disponibilidad se ubicaron en un rango que va del 71 % en 2001 a un 95 % en 2004. Cabe señalar, además, que en el período de 2001 a 2003 fue del 71 al 74 %; desde 2004 a 2008 osciló entre el 65 y el 90 %; y desde 2009 a 2013, entre un 81 y un 91 %. Por lo que, con altas y bajas, se puede sostener que la tendencia fue alcista hasta 2008, cuando descendió hasta 2010, y luego volvió a subir, siendo el porcentaje de 2013 mayor que el de 2001.

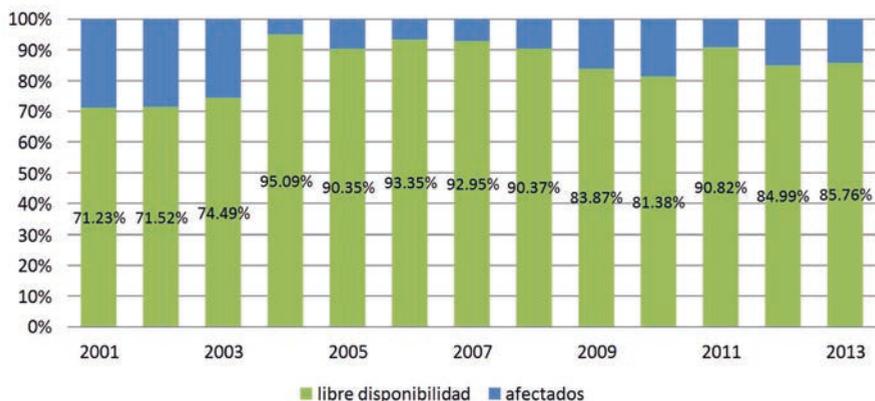


Gráfico 21. Recursos de la Administración Central de origen nacional, porcentaje de afectados y de libre disponibilidad. Período 2001–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada año.

Luego, en la clasificación Otros orígenes se encuentran aquellos recursos afectados, es decir, cuyo destino está definido, pero cuya procedencia es externa al Estado provincial y al Estado nacional, y se presentan bajo la modalidad ya sea de créditos externos como de transferencias.

Los recursos afectados que corresponden a créditos externos y transferencias externas tuvieron la siguiente evolución en el período 2000–2013 (Gráfico 22). En valores corrientes (en el gráfico, con columnas) se evidencia una tendencia alcista a partir de 2008, teniendo la ejecución de los recursos provenientes de organismos internacionales de financiamiento un aumento considerable, que desciende abruptamente en 2012 pero vuelve a aumentar en 2013. En valores constantes, tomando como base el año 2000 (en el gráfico, líneas) los montos de los créditos, a pesar de mostrar el mismo comportamiento —esto es, un alza a partir de 2008 hasta 2010 (año que posee el valor más alto del período \$ 70 065 067), luego desciende hasta 2012, cuando empieza a recuperarse— y además el pico en el año 2004, no siendo tan marcadas las diferencias entre la primera parte de la década y la segunda, no obstante ello, se mantiene más alta ésta última.

Respecto de aquellos recursos que son transferencias de organismos, entidades internacionales u otros Estados nacionales, el comportamiento es más regular y con una tendencia alcista (se advierte tanto en valores corrientes como constantes).

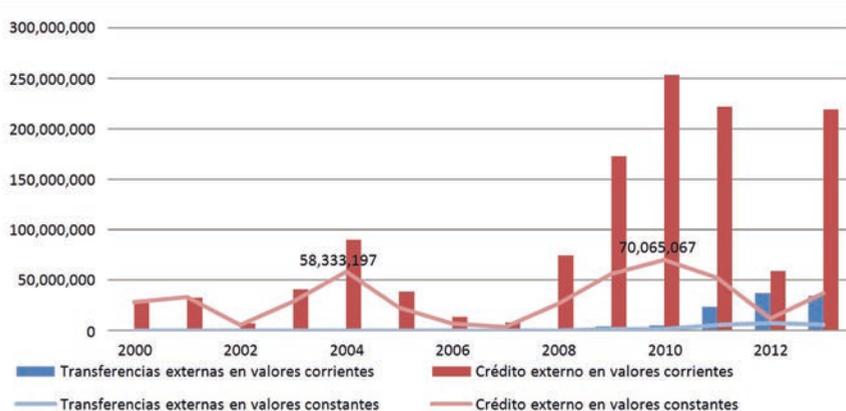


Gráfico 22. Transferencias y créditos externos en valores corrientes y constantes (base año 2000) de la provincia de Santa Fe. Período 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Industria y al índice deflactor del PBI del BM.

Ambas categorías de recursos externos con destinos afectados (Gráfico 23) también muestran durante todo el período (tanto en valores corrientes como en valores constantes, aunque estos últimos con menor magnitud), un pico en 2004, luego un descenso, y a partir de 2008 un aumento que se mantiene hasta 2011, con un descenso en 2012 y desde 2013 un nuevo incremento.



Gráfico 23. Total transferencias y crédito externo en valores corrientes y constantes (base año 2000) de la provincia de Santa Fe. Período 2000–2013. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Dirección General de Industria y al índice deflactor del PBI del BM.

Si se examina el detalle de los organismos y montos de esas transferencias y créditos externos por año según los datos de las Cuentas de Inversión (ver Anexo 3, Tabla 3.3) se destacan, con referencia a las transferencias, aquellas que corresponden a 708–Pro.URB–AL III–ACE, el programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea que, junto con el programa 709–Pro.URB–AL III–AGB, entre otras acciones, financia la política de planificación estratégica de la provincia. Son fondos ejecutados por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, fueron los programas de mayores montos en valores absolutos en los años 2009 y 2010, y tuvieron partida presupuestaria ejecutada hasta 2013 con un total de \$ 17 659 501,78.

A partir de 2011, los programas de transferencias externas con mayor cantidad de montos son 711–Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores PROAS, que se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y tienen ejecución presupuestaria hasta 2013 con un total de \$ 40 087 213,47, y el 714–FOCEM–Ap. Mercosur, que corresponde al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, depende del Ministerio de Economía, y posee una ejecución en los tres años (2011–2013) por un total de \$ 40 523 540,95.

A pesar de que sus montos son bajos en comparación con los otros financiamientos exógenos (contó con una ejecución total de \$ 131 834,88), cabe

destacar también en este apartado la Cooperación Italiana descentralizada FOSEL por la estrecha relación con lo productivo-industrial y que se ejecutó presupuestariamente durante los años 2010 y 2011. Dicha cooperación estuvo destinada a la capacitación para el desarrollo regional y las principales acciones se llevaron a cabo en el Ministerio de la Producción.

De los créditos externos sobresale en el año 2004, debido a sus montos, el programa presupuestario 813-Pro. caminos Pcial. BIRF, que se ejecutó desde 2001 a 2006 en el entonces denominado Ministerio de Hacienda. Desde el año 2008 al 2012, el préstamo más grande corresponde al 826-BIRF-Ley 2653-RN.19, del Programa de Infraestructura Vial; y en 2013 el 834-Ley 13071-Prést.BIRF, que corresponde al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), ambos del Ministerio de Economía. La mayoría de los créditos del período fue financiada por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, es decir, el Banco Mundial (BM) como los más destacados, y por el BID, en tanto que los destinos corresponden obras de infraestructura principalmente relacionadas con caminos.

Conforme a lo analizado, las fuentes de financiamiento del Estado santafesino, el 60,92 % de los recursos en todo el período bajo análisis provienen del Estado nacional y la mayor porción ellos es de libre disponibilidad, entre un 71 y un 95 % —con un promedio de 85 %—, lo que implica que ingresan al Tesoro provincial para que la provincia decida su destino. Esta situación refleja una dependencia de más de la mitad de los recursos de otro nivel estatal, pero eso tiene como contrapartida que, sobre casi el total de ellos, el nivel estatal provincial puede decidir sus destinos en función de su estrategia de intervención y desarrollo, situación que se podría considerar como un segundo nivel de autonomía. Teniendo presente que la cualidad de autonomía para tomar sus decisiones y definir sus estrategias también se sustenta en los recursos propios del Estado provincial (que contó en el período bajo análisis con un promedio de 34 % del total de recursos).

Por otro lado, con referencia a los recursos provenientes de transferencias y créditos externos, los datos examinados muestran que, a pesar de que las porciones son bajas, se presenta a partir de 2008 un incremento de esta modalidad de financiamiento de las acciones estatales provinciales, las cuales, al poseer ese origen, están acordadas y/o determinadas por los organismos financiadores o de cooperación internacional. Se evidencia una estrategia de la provincia para realizar obras de infraestructura —fundamentalmente viales— con recursos exógenos, a través de créditos. Esto último, con relación a las acciones de desarrollo productivo-industrial, implica un mejoramiento de la actual estructura productiva. Es decir, son acciones estatales que se dirigen a

estabilizar y/a fortalecer los sistemas productivos preexistentes y las actuales características del núcleo de acumulación de la provincia.

Cabe indicar que sobre el financiamiento de esta modalidad de implicación del Estado santafesino los funcionarios entrevistados indicaron que es una decisión política que las obras de infraestructuras se costeen con recursos provenientes de créditos externos, medida que es sustentada en la noción de justicia intergeneracional, es decir, en que los costos de las mismas sean afrontados por aquellos que las van a disfrutar. Esa situación descrita por los entrevistados refleja el margen de decisión de Estado santafesino al momento de tomar deuda pública y sobre qué materia realizarla.⁵⁹ Esa estrategia de financiamiento se encuentra también expresada en el Plan Estratégico provincial:

Implementar el Plan y sus líneas constituye un hecho superador de las tradicionales formas y conlleva, en línea con esto, recurrir a líneas de financiamiento externo para la ejecución de las grandes obras de infraestructuras necesarias para el territorio, dada la magnitud y relevancia que caracterizan a esas obras de trascendencia. (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009:124)

En síntesis, considerando las fuentes de financiamiento, la provincia de Santa Fe, durante el período bajo análisis, contó con un importante grado de autonomía para definir sus líneas prioritarias de acción. Ello se sustenta en menor medida en su capacidad de recaudar recursos a partir de sus propias estructuras y con su sistema tributario, y en mayor medida en los recursos que transfiere la Nación. En cuanto a estos recursos, a pesar de indicar una dependencia del Estado santafesino de los esquemas de transferencias del Estado nacional para poder afrontar los gastos de sus acciones y funciones, las tres cuartas partes ellos —en promedio en el período— son de libre disponibilidad, es decir que

59 Una de las entrevistadas indicó «Santa Fe tiene fama de pagar, y eso no es usual en el concierto de las provincias argentinas (...) incluso nos vienen a ofrecer créditos, a ellos [los distintos organismos internacionales de financiamiento] también les conviene mover ese dinero (...) tener deuda significa que se están haciendo obras estratégicas y tiene que ser a largo plazo para que las generaciones que van a disfrutar de esa obra pública vayan amortizando el costo». La funcionaria se refiere sin aludir a la característica la adquirida en los noventa por la provincia. Con referencia a ello, Fernández *et al.* (2006) sostienen que en esa década «en el marco nacional [Santa Fe] posee una relativamente bien ordenada y sana situación fiscal, con buenos resultados en calidad y estructura del gasto público (...) esa aparente estabilidad fiscal le otorgó a la provincia y al Estado provincial la capacidad para atraer e inducir inversiones (...) siendo correctamente administrada de acorde a los requerimientos promovidos desde los OFI [organismos de financiamiento internacional]» (2006:77).

el Estado provincial decide en qué áreas los va a ejecutar, y las fuentes externas relevantes en términos de cantidad son un medio al que el Estado santafesino toma la decisión de acudir para realizar determinado tipo de intervenciones de largo plazo y de grandes costos.

Examinada la variable autonomía en su triple dimensión: capacidad operativa y técnica, fuentes conceptuales, y capacidad y autonomía y financiera, se puede concluir que la poca relevancia asignada a las estructuras y recursos humanos de las áreas vinculadas con el fomento de lo productivo-industrial, el empleo de nociones conceptuales exógenas, no fue una consecuencia de la dependencia financiera del Estado provincial, que contó con relevantes márgenes de acción para definir sus objetivos estratégicos de acción, sino que se relacionó con una decisión política orientada a no colocar en el centro de la acción estatal provincial el desarrollo productivo industrial ni fortalecer la acción estatal para su fomento y configuración.

Nodalidad horizontal

La variable nodalidad horizontal alude a la consideración de la cohesividad del conjunto de las acciones del Estado a partir de la coherencia y coordinación de las mismas respecto de una estrategia de desarrollo y finalidad de intervención, en contraposición a las políticas fragmentadas y desconectadas tanto en sus formulaciones como en la implementación.

La nodalidad horizontal, que garantiza la cohesividad interna del Estado, requiere la presencia de una instancia que articule en una centralidad (Chibber, 2002) que dota de direccionamiento al conjunto de políticas y a las de áreas organizacionales desde las cuales se definen los objetivos de las mismas y se implementan. De acuerdo con ello, examino la presencia o no de las instancias de articulación nodal del caso de estudio, pero realizando una distinción analítica entre la nodalidad intraministerial, es decir, en esta oportunidad al interior del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe y, la nodalidad interministerial, o sea, la cohesividad en el conjunto del Estado santafesino con referencia en torno a una estrategia de desarrollo sustentada en lo productivo-industrial.

Para examinar la nodalidad intraministerial a nivel organizacional, considero la presencia de instancias centralizadoras, nodalizadoras, que posibiliten la articulación y el direccionamiento de las acciones estatales de ese Ministerio en función de una estrategia de desarrollo. Estas pueden ser formales o informales, pero lo relevante es que el cumplimiento de esa función evite los compartimentos estanco y las fragmentaciones o contradicciones de las

intervenciones y, por el contrario, en función de definidos vectores, se pueda direccionar el proceso productivo en consonancia con la estrategia definida y también resolver conflictos (Chibber, 2002), particularmente los intraestatales.

La nodalidad interministerial, por su parte, implica examinar el Estado—en este caso, a nivel meso o en la escala estatal regional— en su conjunto, considerando la capacidad que posee de cohesionar, articular y direccionar la totalidad de sus políticas, acciones y estrategias de implicación, y de coordinar las distintas áreas estatales en torno a un objetivo común, a una centralidad, evitando de este modo superposiciones, fragmentaciones y contradicciones entre las distintas dependencias estatales y sus acciones. En el presente trabajo, y en este caso, nos lleva a identificar en el Estado santafesino la presencia de instancias que desarrollen esas funciones en torno a lo productivo–industrial.

Nodalidad intraministerial

En el Ministerio de la Producción no existe, organigrama vigente al año 2013, una instancia de articulación interna que dote de cohesión a las diversas acciones realizadas por las distintas secretarías (Decretos 95/07 y 471/10) y tampoco lo preveía el esquema organizativo que funcionó hasta el año 2007.⁶⁰

No obstante esa ausencia, se puede identificar que en la organización funcional que rigió hasta 2007, con característica organizativa clásica de las estructuras burocráticas, esto es, piramidal, la articulación al interior del Ministerio estaba dada por la concentración de las decisiones en los vértices. Luego, las dos principales secretarías (la de Industria, Comercio y Servicios y la de Agricultura y Ganadería) poseían mucha autonomía entre sí y, en los casos en que realizaron coordinaciones, fue resultado de las reuniones de gabinete.

Un agente de planta con larga trayectoria en el Ministerio señaló: «articulación siempre hubo muy poca, además de muy poco trabajo conjunto entre las distintas direcciones, sí reuniones puntuales, para algunos temas, pero no se dio el trabajo de articulación entre las distintas dependencias». En el mismo

60 Ello se sustenta en las afirmaciones de por lo menos cuatro informantes claves, dado que no fue posible identificar las normativas que regularon el esquema organizacional desde 2000 a 2007. Como indica un agente de carrera: «lo que había antes era una “maraña” de normas provinciales que fueron agregando y creando áreas bajo la órbita de dos grandes secretarías: Secretaría de Agricultura y Ganadería y Secretaría de Industria, Comercio y Servicio A partir de esas dos Secretarías, que venían funcionando desde que se crea el Ministerio, es que se fueron agregando otras reparticiones con rango de subsecretarías o direcciones. Cada una de ellas supuso un decreto y es un difícil rastrearlos porque el 471/10 los derogó». Ver en Anexo 3, las Figuras 3.1 y la 3.2 sobre los organigramas del Ministerio hasta 2007 y después de 2007.

sentido, se expresó otro informante clave: «Nunca hubo buen diálogo entre las Direcciones, funcionaron cada una en lo suyo. Eso no ha cambiado a pesar de las transformaciones organizacionales, incluso es menor ahora, que no solo no se articula sino que no sabemos qué está haciendo la oficina de al lado».

A partir de 2007, varios funcionarios políticos identificaron el rol de dotar de coherencia a las distintas acciones del Ministerio en las reuniones de gabinete, colocando en la plana política la instancia de coordinación: «Las reuniones de gabinete se hacían todas las semanas, esté o no el ministro, eso nos permitió tener una postura homogénea y trabajábamos para eso aunque tuviéramos diferencias», indicó un exsecretario.

Por ello, de acuerdo con lo relevado a través de las entrevistas y examinando la normativa al interior del Ministerio de la Producción, no existió una instancia que dotara de nodalidad a las diversas acciones y al trabajo de las diferentes oficinas.

Sin llegar a ser un esquema de gestión por proyectos configurado por la suma de distintas unidades ejecutoras (Martínez Nogueira, 2002), las dependencias del Ministerio de la Producción realizan sus acciones de manera desarticulada a nivel de formulación y de objetivos de las políticas, tanto en el esquema piramidal que funcionó hasta 2007 o en el matricial que se implementó a partir de ese año. En la primera modalidad de organización ello fue por la nula relación entre las dos principales secretarías, y la segunda debido al proceso de fragmentación que conllevó la organización en torno a cadenas de valor. Ello implica que, actualmente, las distintas oficinas funcionan como compartimentos estanco y se relacionan con las otras por cuestiones o temas puntuales —como se identificó más arriba— estableciendo algunas coordinaciones para poder llevar adelante las acciones estatales.

Esa ausencia de una instancia de nodalidad que dirija con determinados vectores se corresponde con otra de las falencias ya identificadas en este trabajo en el Ministerio, y es la no configuración en las estructuras de una instancia dotada de competencias para la formulación de una estrategia.

Eso se visualiza al examinar las distintas políticas públicas provinciales que desarrolla el Ministerio de la Producción,⁶¹ que conforman una suma de iniciativas para afrontar diversos problemas públicos vinculados con lo productivo de manera segmentada y descoordinada, sin que ello constituya una estrategia de desarrollo. Por lo que la fragmentación que se identifica en la estructura ministerial también se refleja en las acciones estatales en las que se implica ese Ministerio.

61 Ver en el Anexo 3 en el Cuadro 3.2.

Las políticas públicas provinciales orientadas al desarrollo productivo–industrial regional se centran en la articulación de actores privados y públicos en el ámbito local, y ello es acompañado por procesos que se orientan a descentralizar las acciones estatales en el ámbito local o en organismos no estatales, como las asociaciones y agencias de Desarrollo. Desde las asociaciones de desarrollo, organismos en función de varias coyunturas (sequías, inundaciones u otros), se asignan montos de fondos rotativos para afrontar esas emergencias. Las agencias de desarrollo,⁶² en tanto, son un canal de difusión de determinadas políticas provinciales en algunos períodos más que en otros y existen también diferencias entre ellas (en el Capítulo 6 se aborda esto con mayor detalle).

Luego se presentan algunas políticas de financiamiento que se implementan en función de las demandas de las empresas y sin definir sectores productivos, geográficos, o un criterio de priorización. Por ejemplo, los créditos para la reactivación productiva con fondos del CFI, los certificados de las Sociedades de Garantía Recíprocas (SGR) —más adelante examino esas políticas— entre otras acciones (Ministerio de la Producción, 2012a). También se encuentran en desarrollo las políticas orientadas a las transformaciones productivas al interior de las empresas, y en ese marco se encuentra el Programa de Asistencia a las Empresas (PAE) en articulación con las universidades que se desarrolló entre los años 2009 y 2013. En el año 2013 se creó «Más Pymes, Mejor Santa Fe», cuya finalidad es asistir estas empresas técnicamente a través de consultores para que mejoren y optimicen sus procesos productivos (Gobierno de Santa Fe, 2014). Además de esos programas de financiamiento, el Ministerio otorga Aportes No Reintegrables (ANR),⁶³ transferencias para asistir a actividades y de proyectos relacionados con la actividad productiva (Decreto 306/2011), recursos otorgados que no se encuadran dentro de ninguna planificación. Por su parte, desde el área de fomento a la internacionalización de las empresas se facilita el financiamiento para participar en las distintas ferias internacionales y en las misiones comerciales.

62 Las Agencias de Desarrollo «están integradas por empresarios Pyme locales y representantes de gobiernos municipales. Sirven como ventanilla para gestión de créditos, subsidios y otras herramientas de financiamiento. Prestan servicios asesorando en comercialización, creando pools de compra para comercios minoristas, o implementando programas de calidad, diseño y tecnología de fabricación, entre otros» [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/159379/\(subtema\)/93793](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/159379/(subtema)/93793)

63 Por ejemplo los Decretos 906 de 2007 y el 2716 de 2008 se refieren a esa autorización de otorgar ANR para el mejoramiento de la infraestructura local para el desarrollo productivo y para obras o adquisición de equipos para afectar a los parques y áreas industriales. Luego los Decretos 2745 de 2008 y 306 de 2011 autorizan al Ministro de la Producción facultades para otorgar aportes no reintegrables en términos generales a asociaciones cooperadoras y a personas jurídicas públicas, municipios, comunas, entidades de bien público, asociaciones, fundaciones y sociedades civiles.

Como se examinó, se mantiene la modalidad tradicional de fomentar a la producción industrial a través de la exención de impuestos provinciales para las empresas y mediante el incentivo a través del otorgamiento de fondos para el desarrollo de los parques y áreas industriales (ya sea mediante la modalidad de ANR o del Fondo Provincial para Parques Industriales —FOPROPI—, algo que más adelante profundizo).

Asimismo, se fomenta la instancia de comunicación a través de la creación de espacios comunes, como la Guía de Servicios Tecnológicos para la Industria Pymes (www.stip-santafe.gob.ar), el portal de la oferta industrial de Santa Fe (www.oisfe.com.ar) o la sistematización de los distintos instrumentos de acciones al financiamiento en una publicación (Gobierno de Santa Fe, 2014; Ministerio de la Producción, 2011a).

Con referencia a las acciones vinculadas con las cadenas de valor, las mismas son puntuales y específicas de cada una de ellas y heterogéneas. Tal diversidad está dada tanto por el distinto grado de desarrollo de cada una como porque sus acciones están definidas en gran parte por los diversos actores del sector privado que participan en ellas, sin un eje direccionador del Estado, el que se limita a acercar y articular esas iniciativas. A modo de ejemplo destaco, de la Secretaría Metalmecánica: el Programa Desarrollo Competitivo de Proveedores y la homologación de chasis construidos en la provincia y de la Secretaría de Empresas de Base Tecnológica, la experiencia piloto con empresas en la certificación de Sistema de Gestión Calidad ISO, el desarrollo de Congresos, la creación de *newsletters* para algunas cadenas, entre otras acciones (Gobierno de Santa Fe, 2014; Ministerio de la Producción, 2011a).

Por lo que la visión que se intentó superar de la fragmentación por sectores productivos en el año 2007 (Ministerio de la Producción, 2011a) no pudo evitar la dispersión y desconexión que se produjeron entre las distintas cadenas de valor y su desigual desarrollo y tratamiento, resultado de acciones puntuales y específicas que no fueron contenidas en una visión holística del desarrollo y fomento al sector productivo industrial.

La diversidad y dispersión de acciones y de objetivos caracteriza a la implicación del Ministerio de la Producción y a su modalidad de intervención como una suma de políticas y programas fragmentados sin un vector que los dirija, siendo este otro indicador de la ausencia de una instancia de notabilidad intraministerial y, al mismo tiempo, de la importancia de contar con ella.

Nodalidad en el Estado santafesino en torno a lo productivo–industrial

Como sucede en el Ministerio de Producción, al interior del Estado santafesino no hay formalmente una instancia de nodalidad que dirija todas las políticas públicas que desarrolla. Aunque sí existieron algunas estructuras ministeriales con el objetivo de coordinar y articular una estrategia de acción, pero estas no contaron con la posibilidad de mediar entre diversos conflictos, tampoco fueron las encargadas de definir las líneas directivas de la estrategia de acción del Estado santafesino y ninguna de ellas colocó como prioritario el desarrollo en torno a lo productivo industrial. Se presentaron en todo el período bajo análisis algunas experiencias de articulación entre algunos ministerios y de trabajo conjunto pero, a pesar de que fueron avances en la coordinación de funciones, como se verá a continuación, no constituyen instancias que nodalicen y doten de coherencia a la acción estatal provincial tanto a partir de una centralidad que dirija como desde la configuración de construcciones —esto es, a través de la capacidad de resolver conflictos.

Entre los años 2004 y 2007 el Estado santafesino contó con un Ministerio Coordinador⁶⁴ que formalmente tenía a su cargo esa función y la de controlar las acciones de las distintas áreas. Sin embargo, durante esa etapa las instancias de coordinación fueron las reuniones de gabinete de los ministros, según lo indica un funcionario político de esa gestión de gobierno. Ese informante también señala que las articulaciones del Ministerio de la Producción con otras áreas se realizaba en torno a temáticas específicas. Por ejemplo, con la —por entonces— Secretaría de Promoción Comunitaria a través del programa de emprendedores, con el Ministerio de Educación, y con la —en ese momento— Secretaría de Trabajo y Seguridad Social mediante el Consejo Provincial de Educación y Trabajo, se desarrollaron las políticas de puesta en valor y de fortalecimiento de las escuelas técnicas de la provincia y de los Institutos Tecnológicos de Rafaela, Esperanza, Reconquista. Indica el exfuncionario político las vinculaciones de Producción con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

64 El artículo 2 de la Ley 12257 sostiene: «El Ministro Coordinador asiste al Gobernador en la planificación y coordinación de las políticas y acciones de gobierno. En particular le corresponde: (...) 5. Entender en el control de gestión de los planes, programas y proyectos emanados del Poder Ejecutivo y desarrollados por las distintas áreas de gobierno».

En 2008, la Ley 12817 creó el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado,⁶⁵ que en la práctica funcionó como una cartera de articulación y coordinación de las políticas del Estado santafesino. Realizó esta tarea especialmente a través de la definición, gestión y control del Plan Estratégico «coordinando toda la planificación estratégica territorialmente y con todos los ministerios al interior del Estado», sostuvo un informante clave de la Secretaría de Planificación y Descentralización. Para lo cual se contó con un Comité Interministerial de Planificación Estratégica (Decreto 1018/12) que funcionó con un representante por cada ministerio para llevar adelante la tarea de monitoreo y seguimiento del Plan. Diversos funcionarios insisten, y las publicaciones oficiales lo sostienen, que el Plan Estratégico definió las directrices para la acción e implicación del Estado y que ello fue resultado de un proceso participativo que se realizó a través de Asambleas Ciudadanas⁶⁶ (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009). El Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado fue el encargado de efectuar la conducción operativa de esa modalidad de planificación (específicamente, la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas).

Cabe indicar que al examinar el Plan Estratégico Provincial (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009), organizado en torno a tres líneas para cada una de las cinco regiones en las que se encuentra dividida la provincia, se observa que la línea 1 «Territorio integrado» posee un programa denominado «Estado moderno y cercano». Sin embargo, en el mismo no se incluye la problemática de la fragmentación y la necesidad de la construcción de una instancia de nodalidad o de centralidad intraestatal en un marco de redefinición del Estado provincial —más allá de la función recientemente indicada de seguimiento realizada por la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas—. La orientación que se propone es la descentralización, regionalización, fomento de la participación ciudadana desde la escala local y el

65 El artículo 17 de la Ley 12817 define que este «asiste al Gobernador en todo lo inherente al gobierno interno, a la relación con el Poder Legislativo, a la planificación y coordinación de las políticas y acciones de gobierno, a la planificación y coordinación de políticas que impliquen la reforma del Estado, la participación de la sociedad en las acciones del Estado y el respeto de la autonomía municipal. También le corresponde entender en las relaciones institucionales internacionales, con el gobierno nacional y de otras provincias, y con los municipios y comunas. Le corresponde entender en las propuestas de reforma de la Constitución Provincial, en coordinación con los otros ministerios, y en las relaciones con las Convenciones que se reúnan al efecto».

66 «Las Asambleas Ciudadanas son reuniones abiertas y participativas, en las que autoridades y representantes del Estado provincial, gobiernos locales y organizaciones e instituciones de la sociedad civil proyectan juntos su futuro, y dan seguimiento a los proyectos contenidos en el Plan Estratégico Provincial» http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial/content/view/full/114889

desarrollo de las autonomías locales,⁶⁷ sin considerar o prever una instancia institucional o un mecanismo de articulación tanto entre los distintos ministerios provinciales como entre las cinco regiones que corresponden a ese nuevo diseño y reorganización espacial del Estado que pueda efectivamente integrarlas y equilibrarlas en torno a un vector, incluso que pueda resolver cuando se presenten conflictos entre los distintos intereses.

Por otro lado, en el Plan Estratégico se puede visualizar en la línea III, correspondiente a la denominada «Economía del Desarrollo» que no emerge como un área temática relevante para concebir el desarrollo económico provincial el fomento a lo productivo industrial, como un mecanismo de modificación de la actual estructura productiva. Los programas y sus proyectos se relacionan con el fomento a la cultura emprendedora, a la innovación en la producción, a la provisión de recursos energéticos, al fortalecimiento de las asociaciones territoriales público–privadas y a facilitar el acceso a las tecnologías para la comunicación,⁶⁸ los cuales se presentan como instrumentos, que bien pueden ser empleados para fortalecer el actual esquema productivo provincial o para modificarlo, no siendo planteada ni planificada esta última situación.

De acuerdo con lo expuesto en el Plan Estratégico, se observa que están ausentes las dos problemáticas que aborda este trabajo, el desarrollo de las capacidades estatales y, como una dimensión relevante de ella, la nodalidad estatal y la definición de una estrategia de desarrollo en torno a lo productivo–industrial.

Otra instancia de planificación y coordinación intraministerial que se desarrolló a partir de 2007 fueron las Jornadas Interministeriales, asambleas en las cuales participaban las líneas políticas de cada uno de los ministerios y de las secretarías de Estado de la provincia. Una alta exfuncionaria del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado se refiere a dichas Jornadas: «es una instancia de decisión política, de reflexión como gobierno, en donde nos

67 Además de ello se incluyen los proyectos de gobierno electrónico, de reforma del sistema judicial y un nuevo modelo del sistema penitenciario (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009:88–93).

68 Los proyectos que componen ese eje son: impulso y fortalecimiento de las cadenas de valor, aprender a emprender, estímulo a las producciones editoriales, discográficas y audiovisuales, instrumentos de promoción y financiamiento al desarrollo —donde no se prioriza y define ninguna área o sector productivo, sino que se indican diversos instrumentos— sistema de gestión turística, Santa Fe innova, sistema de formación y capacitación para el trabajo, marca regional, desarrollo integrado del sistema eléctrico, cogeneración de energía, sistema de gas por redes, producción de energías alternativas, fortalecimiento de las asociaciones territoriales público–privadas, fomento de asociaciones intermunicipal y tecnologías para la comunicación (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2009:122–135).

juntamos todos y se definen líneas estratégicas, y para la cual llamamos a la participación de expertos». ⁶⁹

Allí no participan los agentes de planta del Estado provincial sino solamente la conducción política. Sobre ello, más críticamente, un exsecretario del Ministerio de la Producción expresó:

los primeros años funcionó, se intercambiaban experiencias, puntos de vista, problemas (...) pero no es fácil realizar ese ejercicio, era un poco como las asambleas atenienses. Luego se convirtió en una instancia en la cual cada uno cuenta lo que está haciendo y hoy se trata de ir a escuchar el discurso del gobernador, a lo sumo de algún ministro y de un invitado.

Esa actividad era organizada por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, cartera que, a pesar de no poseer mayores competencias ni prerrogativas que el resto de los ministerios, por las temáticas bajo su jurisdicción propias del área de gobierno —esto es, de administración y coordinación de poderes (Ley 12817, art. 2)— y por el rol que asumió desde 2007, era la que tenía mayores posibilidades de realizar una función nodalizadora, dados el poder y la incidencia política que en la práctica poseía. ⁷⁰ No obstante, debido a los límites de los instrumentos que podían funcionar como vectores (por ejemplo, el Plan Estratégico Provincial, con dificultades para constituirse en una estrategia que articulara a los distintos actores de la sociedad civil y el que mayores problemas presentaba al momento de direccionar a las diversas áreas y acciones del Estado, entre otras causas, debido a la ya señalada ausencia de la problemática del fortalecimiento de las estructuras directrices y centralizadoras del Estado), esas acciones, en términos generales, no fueron en dirección a cohesionar y nodalizar al Estado en su conjunto y tampoco a centralizar sus acciones en torno a una estrategia de desarrollo que colocara en el centro lo productivo-industrial.

Desde esta última consideración se señala, a continuación, la creación durante esa etapa de algunas instancias de coordinación entre ministerios bajo la figura de Comisiones Interministeriales, que posibilitaron la articulación de distintas carteras en cuanto a determinados temas como, por ejemplo: entre las que participaba el Ministerio de la Producción: el Comité de Salud Ambiental

⁶⁹ La funcionaria nombró como al invitado de la última jornada (agosto de 2014) el sociólogo Agustín Salvia, especialista en temas de pobreza y a cargo del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, con sede en Buenos Aires.

⁷⁰ Siendo el funcionario que asume ese cargo el que más trascendencia pública y política posee del gabinete, luego del gobernador.

(Decreto 815/2010); la Comisión Interministerial de Evaluación de Sitios para la radicación de Parques y Áreas Industriales (Decreto 20/2012); la Comisión de Infraestructura y Ambiente (Decreto 3251/2012); la Comisión Interministerial de Actividades Industriales (Decreto 19/2013); el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (Decreto 638/2014), entre otras.

Luego se presentan, con participación del Ministerio de la Producción, otros mecanismos de coordinación intraministeriales en torno a determinadas y puntuales temáticas, como por ejemplo con el Ministerio de Economía que, para poder implementar el Fondo Provincial para Parques Industriales se recurrió a los mecanismos y a la operatoria para otorgar los fondos de ese financiamiento a los municipios y comunas desarrollada por ese Ministerio en el marco del Programa Municipal de Inversiones (PROMUDI). Con el Ministerio de Educación, la organización de dos congresos de educación técnica y un programa de prácticas profesionalizantes en las empresas para estudiantes de escuelas de educación técnico profesional y con el área de Trabajo, un alto responsable de Ministerio de la Producción señaló que se realizan algunas acciones sobre el tema de la formación profesional, pero que al respecto falta una instancia de coordinación más institucional.

Por otro lado, cabe señalar las ausencias de vinculaciones entre determinadas áreas correspondientes al Ministerio de Economía y el de la Producción, como por ejemplo el caso que detalló el Director General de Inversiones del Ministerio de la Producción «la Subsecretaría de Inversiones y Financiamiento Externo del Ministerio de Economía no tiene relación con nosotros, ellos financian todas cuestiones vinculadas con el sistema productivo —infraestructura, acceso, acueductos, entre otros— (...) no se coordina nada con ellos».

Como se observa, las articulaciones que se realizan desde el Ministerio de la Producción hacia otras carteras son para resolver cuestiones y problemáticas puntuales, en las cuales participan y tienen competencia diversas áreas del Estado, o para coordinar todas aquellas que se relacionen con las temáticas industriales,⁷¹ pero no se conforma una instancia nodalizadora que dirija al conjunto de áreas y políticas en torno a una estrategia de desarrollo. Se tratan de mecanismos de coordinación sobre determinadas temáticas para abordarlas multisectorialmente y evitar algunas superposiciones, y no de una alineación

71 Como la ya citada Comisión Interministerial de Actividades Industriales, sobre la cual un alto funcionario del Ministerio expresó: «en esta Comisión se sienta un representante de cada una de las instancias del Estado que tiene relación, contacto con la industria (la Empresa Provincial de la Energía, la Administración Provincial de Impuestos, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria, Medioambiente Hidráulicas, etc.) para que tengamos un mensaje único, y para que todas las medidas con impacto en la industria pasen por el Ministerio de la Producción también. Nos propusimos como objetivo que crear una ventanilla única de entrada, en eso estamos trabajando».

en torno a una estrategia de desarrollo centrada en lo productivo industrial. Ello lo confirman las situaciones —que más arriba se ejemplificó— en las que no hay coordinación ni relación entre áreas de distintos Ministerios que llevan adelante acciones vinculadas con el sistema productivo provincial.

Recuperando lo desarrollado en torno a la nodalidad horizontal, en referencia a la intra ministerial se visualizó, a nivel de las estructuras organizacionales, fragmentaciones y desconexiones en el Ministerio de la Producción, quedando en la cúpula política la función de coordinación. No obstante ello, la misma no cumple el rol de nodalizar en torno lo productivo industrial. Los programas orientados hacia el fomento de la producción industrial reflejan esa fragmentación en las estructuras, presentándose un conjunto de acciones estatales sin una dirección estratégicamente definida direccionamiento. En ese marco, la constitución de las cadenas de valor dio preeminencia, en la definición de esas limitadas y desconectadas acciones del Estado provincial, a los intereses de los actores privados de cada sector productivo, resultando de ello acciones estatales con limitadas posibilidades de direccionar o conducir un proceso en pos de la transformación de la estructura productiva de la Provincia.

Por su parte, la nodalidad del Estado regional en su conjunto, se encuentra afectada por las transformaciones de las estructuras del Estado que se orientan hacia una descentralización en la cual las acciones estatales se fragmentan dada la ausencia de articulación, perdiendo además la capacidad de conducción y dirección. Los distintos momentos, instancias e instrumentos (como el Plan Estratégico) de articulación y coordinación a nivel estatal no incluyen la consideración de la necesidad de la conformación de una instancia que centralice y dote de coherencia y equilibrio a las distintas acciones. Tampoco tienen como eje —ni en ellas ocupa un lugar destacado— lo productivo industrial, siendo este otro aspecto que da cuenta que no es una dimensión relevante para concebir el desarrollo en la provincia de Santa Fe.

El debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado santafesino

En el transcurso del presente capítulo examiné las variables autonomía y nodalidad horizontal del componente institucional de la dimensión de las capacidades estatales. En función de dicho análisis pude observar que el Estado santafesino, teniendo en cuenta las dimensiones de la variable autonomía, esto es la capacidad operativa y técnica, las fuentes conceptuales y la capacidad y autonomía financiera, en el transcurso del período 2000–2013, fue desarrollan-

do un proceso de debilitamiento institucional de aquellas estructuras estatales vinculadas con el fomento, el financiamiento y la planificación de las acciones vinculadas con los procesos productivos industriales.

Como sintetizo en el cuadro 2, a partir del examen de indicadores de las dimensiones de las dos variables, identifiqué una tendencia a nivel organizativo estructural de pérdida de relevancia del Ministerio de la Producción, de sus recursos humanos, de sus recursos presupuestarios, y en especial, de las áreas vinculadas con lo específicamente industrial. Tendencia que se dio de la mano de un proceso de no constitución de un centro estratégico que genere fuentes de información y conceptuales endógenas, tanto al interior de ese Ministerio como en otras estructuras del Estado. Esa construcción de debilidad del área productivo-industrial, en un contexto de crecimiento de los recursos financieros y humanos del Estado santafesino —y en el marco general de redefinición del Estado— refleja una desconsideración de la inclusión de la problemática industrial en la configuración del desarrollo. Área y temática que no solo quedan marginadas y limitadas en sus acciones y posibilidades de conducir y limitar un proceso (y sobre todo un cambio), sino que se presenta, al mismo tiempo, vulnerable a la captura de visiones y perspectivas conceptuales hegemónicas y de los intereses de los sectores distintos sectores productivos. Asimismo, las estructuras estatales vinculadas con lo industrial, quedan opacadas en las posibilidades de generar y articular con otras escalas —como abordo en el capítulo siguiente— una política industrial capaz de revertir procesos y articularse sinérgicamente con los actores económicos sin ser capturado por sectores.

El debilitamiento de la capacidad operativa y técnica pre-existente, la no constitución de instrumentos que doten de autonomía a través de la generación de fuentes de información y de herramientas conceptuales propias, la disminución de los gastos presupuestarios orientados hacia lo industrial y la poca relevancia en el total de recursos de la Provincia, son indicadores de la pérdida de capacidad y de autonomía de las estructuras estatales provinciales vinculadas con lo productivo y más aún en lo específicamente industrial. Pero ello se dio en contexto de grado de autonomía financiera relativamente alto de la Provincia (que caractericé como un segundo nivel de autonomía), en el sentido de las posibilidades de decidir en qué gastar los recursos propios, y la mayormente fuente de financiamiento, los de la Nación. Respecto a los financiamientos externos ello no reflejó condicionamientos ni dependencias sino una decisión de recurrir para ciertas acciones a esa modalidad (en la cuales no ocupa un lugar estratégico lo productivo industrial y su transformación).

En ese sentido la no constitución o fortalecimiento de las áreas y sus recursos productivo industriales refleja una decisión de no modificar la estructura

de ese núcleo de acumulación desde las acciones estatales provinciales, que puede ser examinada también como la construcción (o no alteración) una dependencia (en contraposición a la autonomía) del Estado santafesino de los actuales sectores predominantes de la matriz productiva provincial en la definición del desarrollo productivo, o bien en la configuración de débiles y fragmentadas políticas.

Esas afirmaciones también se sustentan en los resultados del examen de la variable nodalidad horizontal, en el que evidenció la ausencia de instancias de doten de direccionamiento y centralidad en lo productivo industrial a nivel de las estructuras del Ministerio de la Producción y del conjunto del Estado santafesino. Las transformaciones organizacionales del Ministerio a partir de la conformación en torno a las cadenas de valor, así como el proceso de redefinición y planificación estratégica del Estado provincial en su conjunto, son dos procesos que dan cuenta de la dinámica estatal orientada hacia una organización institucional descentralizada, donde el sector privado va asumiendo un rol cada vez relevante, reduciendo de este modo a la acción estatal a un rol de aproximador o arrimador de actores (e intereses) en diversas instancias de participación. La problemática que se presentó en ambos casos (Ministerio y el Estado) fue la no configuración de una nodalidad, que articule, conduzca y dirija, resultando en una estructura fragmentada, altamente vulnerable, con pocas posibilidades de tomar decisiones estratégicas, resultando en un conjunto de acciones puntuales y desconectadas, que se reflejan en las desarticuladas políticas productivo industriales y sus límites para incentivar y constreñir comportamientos de los diversos sectores en pos de una estrategia.

Desde esa limitación institucional, los proyectos de desarrollo provinciales no tienen eje ni ocupan un lugar relevante en ello las áreas y las acciones orientadas al fomento de lo productivo industrial, situación que implica que el Estado santafesino durante los años 2000–2013 desconsideró las potencialidades de inclusión e integración social, territorial y económica de la provincia a partir de la constitución de una base material que revierta el actual núcleo de acumulación.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES del Estado santafesino 2000–2013 (I)		
VARIABLES	DIMENSIONES	RESULTADOS DE LOS INDICADORES
Autonomía	Capacidad operativa y técnica	<p>1) Sobre Recursos Humanos: -disminución de la cantidad de agentes que se desarrollan en el Ministerio de la Producción, y de los montos presupuestarios para su remuneración. Pérdida de relevancia de esa cartera ministerial, dada la reducción de la participación en el total de la Adm. Central de la cantidad de agentes y de presupuesto de recursos humanos, en el marco de un incremento de los gastos del Estado provincial.</p> <p>-Mayor concentración de agentes en las Secretarías vinculadas con la administración del Ministerio y con las cadenas de valor de los sistemas productivos agropecuarios en detrimento de aquellos correspondientes a los industriales.</p> <p>-Personal dotado de alta capacidad y experiencia en las tareas y funciones. Brecha entre ese perfil de empleados y los recientemente ingresados, con poca experiencia. Ausencia de instancias de capacitación formal y continua en el Ministerio. Desarrollo de acciones de formación general concentrada en un área del Estado provincial. Limitadas experiencias de ingreso por concurso.</p> <p>2) Organización del trabajo: la tendencia hacia la concentración de tareas de planificación y ejecución de las acciones en los funcionarios políticos en detrimento de aquellos de carrera y del personal de planta.</p> <p>3) Ausencia de sistemas de evaluación y monitoreo de políticas. Debilitamiento de las pocas áreas de generación de información y dificultades de conexión con otras dependencias estatales</p>
	Fuentes conceptuales	<p>- Las dos principales políticas públicas y las experiencias de cooperación del período poseen fuentes conceptuales que fomentadas por organismos internacionales y constituyen el pensamiento hegemónico del desarrollo productivo regional. Las mismas fueron adoptadas sin una adaptación a las realidades regionales, siendo introducidas de manera acrítica a través de los funcionarios (y no por el financiamiento de las políticas). Casos examinados: Municipios productivos, cadenas de valor, FOSEL y UR-BAL-III</p>
	Capacidad y autonomía financiera	<p>Gastos presupuestarios (2000–2013):</p> <p>a) el presupuesto del Ministerio de la Producción en valores corrientes y constantes aumentó de manera irregular. El porcentaje de participación en el total de la Administración Central fue perdiendo presencia, llegando en el 2013 al menor valor de 0.54%.</p> <p>b) La finalidad Servicios Económicos representa una porción baja en referencia las otras categorías (oscilando entre un 1.13 a un 4.98 %) e Industria en el total de Servicios Económicos tuvo un 4.8 % de promedio en el período, con una tendencia descendente. Respecto a agricultura, ésta es mayor en casi todo el período y ambas descienden hacia la finalización del mismo.</p> <p>c) los gastos tributarios en valores constantes no tuvieron grandes cambios y tampoco en la cantidad de empresas a las que beneficiaron, siendo éstos montos el 19 % del gasto presupuestario del Ministerio de la Producción, aumentando este valor hacia el final del período.</p> <p>d) Las fuentes de financiamiento en función de sus orígenes son en promedio en el período 34 % endógenos, 60.92 % provenientes de transferencias de Nación, de las cuales el 85 % son de libre disponibilidad. Segundo nivel de autonomía, dado que puede decidir libremente sobre casi la totalidad de los recursos, pero se depende de gran parte de ellos del Estado Nacional.</p> <p>-Financiamiento externo no representan grandes proporciones pero aumentaron a partir 2007 fundamentalmente por créditos del BM y BID para obras de infraestructura.</p>
Nodalidad horizontal	Coherencia de articulación intra e interministerial	<p>-Nodalidad intraministerial: ausencia de una instancia que dote de nodalidad a las distintas acciones del Ministerio, ello se presenta a nivel estructural organizacional y se refleja en las políticas públicas, que constituyen un conjunto de programas sin una dirección estratégicamente definida y sin posibilidades de modificar la estructura productiva provincial</p> <p>-Nodalidad en el Estado santafesino en torno a lo productivo industrial: las instancias de centralidad del Estado santafesino no tienen como foco las políticas públicas vinculadas con lo productivo industrial, el Ministerio de la Producción ni otra instancia cumplen ese rol.</p> <p>Las transformaciones organizacionales del Estado se orientan a una concentración de las funciones en los espacios políticos y a un proceso de descentralización de las estructuras que fomenta la fragmentación y con limitadas posibilidades de configuración y dirección de un proceso de transformación estructural del núcleo de acumulación.</p>

Cuadro 2. Síntesis de los resultados de los indicadores del componente Capacidades Institucionales del Estado santafesino durante los años 2000–2013. Fuente: elaboración propia.

Capítulo 6

Capacidades escalares

En este capítulo continúo con el abordaje empírico para examinar el segundo componente de la noción de capacidades estatales: la capacidad escalar.

La inclusión de este componente se funda, por un lado, en la consideración de las transformaciones estatales, que conllevaron modificaciones en las modalidades de vinculación entre las distintas escalas y las funciones de cada una ellas, donde desde la década del 90 en Argentina —como también en otros países de la región latinoamericana (Finot, 2003; Montecinos, 2005; Restrepo, 2001) y en aquellos centrales (Jessop, 2006)— el ámbito regional asumió una importancia tal que fue concebido como el espacio privilegiado para configurar y llevar adelante las estrategias de desarrollo (Brenner, 2003).

Por otro lado, la introducción de la dimensión escalar implica estudiar esa instancia estatal regional en relación con las otras escalas, dando cuenta tanto de una modalidad de organización espacio–funcional del Estado como de un modo de implicación, de intervención estatal territorial. Ambos aspectos (la organización territorial y la implicación) resultan relevantes al momento de examinar la configuración de una estrategia de desarrollo que supere los límites que presenta el localismo–regional (Fernández, 2010; Peck y Tickell, 1994) —esto es, su definición y gestión solo desde el ámbito regional— y las falencias de la constitución de estrategias unilaterales desde el espacio estatal nacional bajo la modalidad de direccionamiento cupular, solo «de arriba hacia abajo».

A este respecto, la instancia regional o mesoestatal asume un papel relevante en la configuración y gestión de una estrategia de desarrollo productivo industrial, en articular «hacia arriba» y «hacia abajo» políticas nodalmente cohesionadas, que no operen fragmentadamente (en términos de política) ni que sean fragmentantes (en términos de inclusión social). Específicamente, en función de sus capacidades institucionales, el nivel regional estatal puede vincularse y retroalimentarse con la instancia estatal nacional en la construcción de una estrategia que se nutra de las perspectivas y las problemáticas regionales y, a su vez, la instancia regional/meso/provincial —con vinculación multiescalar, en este caso nacional— posee la potencialidad de poder implicarse territorialmente, coordinando, adaptando y direccionando las acciones propias y las nacionales en pos de articular y reorientar los comportamientos de los actores económicos productivos en consonancia con los vectores de estrategia de desarrollo, evitando la segmentación de las políticas públicas.

Esas vinculaciones organizacionales y funcionales estatales interescales, para que representen un aspecto de las capacidades estatales también deben superar la suma o la fragmentación de las relaciones y/o coordinaciones entre distintas jurisdicciones estatales solo en torno a temas específicos, puesto que se trata del establecimiento y de la gestión multiescalar de una estrategia de desarrollo productivo industrial que implica la determinación de prioridades, la asignación de recursos y la gestión de políticas en torno a ese vector.

Retomando lo planteado en los primeros capítulos, abordo las capacidades escalares a partir de su ingreso —en términos analíticos— por la instancia regional/provincial —en este caso a partir de la provincia de Santa Fe— abarcando dos variables que dan cuenta de la vinculación dinámica y bidireccional, desde la cual se concibe la habilidad de construcción de la capacidad estatal que posibilite la generación y la gestión de una estrategia de desarrollo productivo industrial coherente y articulada territorialmente en torno a lo productivo-industrial, lo que requiere tanto una fuerte implicancia e incidencia de lo regional como un espacio estatal nacional que dote de cohesividad a esas diversas iniciativas en torno a tal vector.

En el mismo sentido que planteé en el capítulo anterior sobre la nodalidad horizontal —para hacer referencia a la cualidad de cohesión en un nivel organizacional/institucional de la estatalidad que permite dotar coherencia de las acciones estatales— la capacidad escalar se puede considerar como sinónimo de la nodalidad escalar (Fernández y García Puente, 2013). Con tal noción aludo a la cohesión de las articulaciones y relaciones entre las distintas escalas estatales —en este caso provincial y nacional— en torno a una estrategia holística, general, que establece los parámetros de acción con eje en el desarrollo productivo-industrial y a modalidad de organización y de gestión multies-

calaramente articulada de las acciones estatales en el territorio coherente con dicha estrategia que, a partir de una también multiescalar implicación territorial, puede direccionar un proceso de acumulación y alinear los comportamientos de los diversos actores locales, nacional y globales a esa estrategia. Es por ello que este componente abarca el estudio de esa doble direccionalidad —desde lo regional a lo nacional y viceversa—, aspectos de vinculación interescalares a nivel institucional/organizacional y de modalidades de implicación o de intervención de esas diversas escalas territorialmente.

El capítulo está organizado tomando como eje esa distinción, que metafóricamente se puede indicar como de «abajo hacia arriba» y de «arriba hacia abajo», que posibilita examinar, en un apartado la articulación de la escala regional con la nacional, esto es, la primera variable de análisis del componente de la capacidad escalar, la implicación regional estatal en la formulación, definición e implementación de la estrategia de desarrollo productivo industrial nacional. Se continúa con la segunda variable denominada «articulación coordinada de la estrategia nacional», que alude a la gestión multiescalar que dota de cohesividad a las distintas iniciativas regionales en torno a un proyecto de desarrollo, bajo una direccionalidad que se puede graficar como de «arriba hacia abajo». Por último, se retoma lo analizado empíricamente en torno a algunas conclusiones sobre la capacidad escalar del Estado santafesino en el período 2000–2013.

Implicación regional estatal en la configuración de la estrategia de desarrollo productivo industrial nacional

La implicación del Estado a nivel regional en la configuración de la estrategia de desarrollo es examinada considerando la distinción analítica entre la formulación de los objetivos de la estrategia de desarrollo y de su implementación. Ello se funda en el reparo de dos posibles modalidades de inclusión, en este caso de estudio, del Estado santafesino tanto a través del involucramiento en la definición de la estrategia nacional de desarrollo como en la instancia de implementación de esas acciones estatales. Fase del denominado ciclo de las políticas públicas, que incide en la configuración de las mismas y en la modalidad de implicación (o el funcionamiento) territorial del Estado a través de las políticas productivo–industriales.

De acuerdo con ello, en esta sección examino el accionar del Estado regional —la provincia de Santa Fe— con referencia a las vinculaciones que establece con y hacia el Estado nacional en los dos momentos recientemente indicados de las políticas públicas. El desarrollo de las acciones que empen-

de la escala estatal provincial para vincularse escalarmente con el nivel estatal nacional en torno a una estrategia de desarrollo productivo, participación —graficada como «de abajo hacia arriba»—, cabe indicar, que no está desvinculada de los mecanismos y la dinámica que construye la escala estatal nacional para que el nivel mesorregional se articule con ella.

La escala regional en la formulación de las políticas productivo-industriales y en la estrategia de desarrollo

La incidencia de lo regional en la configuración de la estrategia de desarrollo se refiere a la posibilidad de una participación activa de las diversas escalas subnacionales en la formulación de los objetivos y en el establecimiento de las prioridades en las acciones estatales, ello implica la inclusión efectiva —con capacidad real de incidencia— y equilibrada de las distintas regiones, compensando la desigualdad resultante de las instancias estatales regionales que cuentan con dispar desarrollo de capacidades institucionales, como un mecanismo de equidad.

Dado el recorte definido por el objeto de estudio, examino seguidamente solo la participación de una escala estatal regional, la de la provincia de Santa Fe, teniendo presente que esta —como ya señalé anteriormente— constituye una de las provincias consideradas centrales puesto que, junto con Buenos Aires, la CABA y Córdoba, es una de las que mayor participación posee en la producción industrial nacional.¹ Dicha situación la dota de importancia en el concierto nacional en torno al desarrollo productivo-industrial.

A continuación abordó los mecanismos de participación de las instancias regionales en el ámbito nacional y luego examino algunas experiencias desarrolladas en cuanto a lo productivo-industrial.

Con relación a los mecanismos de participación de los ámbitos regionales en la escala nacional, durante la década del 90 y en el contexto de los procesos de descentralización en el ámbito nacional, se crearon (y se reactivaron aquellas fundadas años anteriores) diversas instancias institucionales en función de determinadas temáticas y sectores de políticas, de coordinación de la

1 En 2011 el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Santa Fe representó un 8,2 % del valor agregado nacional (VAB). La producción industrial manufacturera santafesina, para en mismo año representó un 9,0 % del VAB nacional, siendo ese sector una participación del 19,4 % en el total provincial, cuando la industria manufacturera nacional tuvo una participación del 17,7 en el total del producto nacional (Ministerio de Economía, 2012:14-15).

Nación con las distintas provincias, bajo el formato de Consejos Federales. De acuerdo con diversos estudios, ellos son los «únicos ámbitos institucionales de interacción entre los ejecutivos de los niveles nacional y provincial de gobierno» (Potenza dal Masetto, 2005:2) y son «instituciones pensadas como ámbitos de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, tendientes a generar consenso para la coordinación de políticas públicas» (Rey, 2013:1). Los Consejos son «las únicas instituciones creadas formalmente con el objeto de articular decisiones en áreas específicas de políticas públicas y, por lo tanto, se constituyen en un aspecto central del proceso de formulación de políticas públicas en un sistema político federal» (Serafinoff, 2007:7) teniendo estos espacios interjurisdiccionales amplias variaciones en la forma en que se logran los acuerdos (Rey, 2013:15). Esa bibliografía da cuenta de la disparidad y heterogeneidad temática² de los Consejos Federales, de los distintos mecanismos de funcionamiento, resultados, grados y tipos de vinculaciones según los sectores de políticas y las instancias estatales provinciales (Palanza, 2002; Potenza dal Masetto, 2005; Repetto y Nejamkis, 2005; Rey, 2013; Serafinoff, 2007; 2012).

En relación con las temáticas productivo-industriales, en el año 1997 se creó el Consejo Federal de Industria (COFI) (Resolución 691/97), que tuvo y tiene muy poca transcendencia pública. Uno de sus propósitos es que

las provincias dentro del Consejo Federal de la Industria dejan de ser meras receptoras de las políticas nacionales para ubicarse como un actor con igual grado de responsabilidad. Ellas transmiten a la Nación sus necesidades y problemáticas y en forma conjunta elaboran las acciones conducentes a la superación de las mismas. (Palanza, 2002:53)

Pero esa función ha sido modificada sustancialmente y es una mera instancia de comunicación e información a los distintos funcionarios provinciales de las políticas públicas llevadas adelante por el Ministerio de Industria de la Nación.³ Ese Consejo, aunque no formalmente, en la práctica funciona fu-

2 Palanza (2002:10) examina la variedad de Consejos y la superposición de temáticas. Según la autora no fue posible identificar la totalidad del universo y refleja su heterogeneidad con una muestra. En la web http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/enlaces/paginas/consejos_federales.html, se encuentra el listado de los Consejos Federales vigentes de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública. Por su parte, Rey (2013:18) y Serafinoff (2012:87) identifican 35 consejos federales, no todos actualmente vigentes, en distintos sectores de políticas.

3 A modo de ilustración, el objetivo de la reunión del 23 de junio de 2014 fue: «informar las novedades en los programas del Ministerio de Industria, en particular los referidos a financiamiento y al desarrollo de parques industriales. Asimismo, se difundirán detalles de la próxima Misión de

sionado con el Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresa (Mipymes), creado en el año 2000 (de acuerdo con la Ley 25300), al cual se alude como el Consejo Federal de las Mipymes e Industria en el ámbito del Ministerio de Industria de la Nación.⁴

En ese sentido, un alto funcionario político provincial del área sostiene que las reuniones de dicho Consejo:

son el vínculo que tenemos con Nación, son dos o una por año, donde la Nación da cuenta de las herramientas y políticas hacia la industria —que son más fuertes en referencia a las de las provincias—, (...) nosotros vamos y cada uno cuenta su experiencia, se presentan algunas reclamos o problemas específicos. Pero no es una instancia de elaboración de una política común, tampoco la Nación nos delegó esa función.

Tanto en esas reuniones del Consejo como en otras instancias similares, la lógica, conforme lo expresó un exfuncionario del Ministerio de la Producción, es la siguiente: «cada uno va y pide por lo suyo y se ve desde la Nación qué instrumentos hay para resolverlo».

En el año 2003 se creó en el ámbito nacional el Programa de Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas, a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente en ese momento del denominado Ministerio de Economía y Producción de la Nación. En dichos foros, organizados por cadenas de valor:

participarán los ámbitos público y privado, en orden a canalizar las distintas políticas para el desarrollo industrial sectorial y regional y el crecimiento de las exportaciones; y que tendrá los siguientes objetivos: a) Incrementar la agregación de valor y el valor total de la oferta exportable hacia el resto del mundo desde todos los eslabones de cada cadena productiva y b) Aumentar la sustitución competitiva de importaciones desde el resto del mundo. (art. 1, Resolución 148/2003).

No obstante ello, ninguno de los entrevistados para este trabajo nombró ni reconoció a tales foros, y menos aún como una instancia de participa-

Cooperación Industrial al Paraguay, a realizarse en julio del presente año» y los destinatarios fueron «Funcionarios provinciales con rango de Secretario, técnicos de su repartición y referentes de las oficinas GenIA» <http://www.industria.gob.ar/consejo-federal-de-la-industria/>

4 Como se indica en las notas publicadas en <http://www.industria.gob.ar/giorgi-convocara-a-todos-los-ministros-de-industria-provinciales-para-una-nueva-reunion-del-consejo-federal-de-las-pymes-y-la-industria/> y <http://www.industria.gob.ar/giorgi-convocara-a-todos-los-ministros-de-industria-provinciales-para-una-nueva-reunion-del-consejo-federal-de-las-pymes-y-la-industria/>

ción de las distintas provincias en la configuración de las políticas industriales. Sin embargo, los mismos parecen haber constituido un antecedente de aquellos foros organizados para la definición del Plan Estratégico 2020, establecidos también por cadenas productivas, a los cuales asistieron los diversos representantes del sector privado de los eslabones de cada una de las cadenas. En ese ámbito el sector privado parece ser el actor privilegiado y quien fija la agenda de temas; «es el empresariado quien motoriza las discusiones en el seno de los foros», sostienen Repetto y Nejamkis (2005:44).

Otra de las instancias de definiciones de líneas estratégicas productivo-industriales es la formulación del ya citado Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria, 2011), pero ni en su definición ni luego en las 11 mesas de implementación —una por cada cadena de valor— tienen participación los representantes y funcionarios estatales provinciales.⁵ En esa situación ocurrió lo mismo que en otras oportunidades, según indicó un secretario del Ministerio de la Producción provincial; se priorizaron las vinculaciones con distintos integrantes del sector privado, a los cuales no se sumaron aquellos de las instancias estatales provinciales.

Nación también realiza reuniones con las cadenas, pero no nos invitan, se reúnen directamente con las grandes cámaras, ellas tienen acceso y es un gobierno amigable desde el punto de vista industrial, por eso tienen fácil llegada los distintos sectores industriales.

Poniendo en consideración otras áreas de políticas relacionadas con la definición de una estrategia de desarrollo, la situación pareciera ser diversa, puesto que se presentan mayores posibilidades de participación de las instancias regionales en la definición, ya sea en los Consejos Federales y/o en la formulación de los distintos planes estratégicos.

Los distintos entrevistados indicaron como positivas las experiencias en las áreas y temáticas vinculadas con lo agropecuario y con la planificación territorial. La provincia de Santa Fe tiene una activa participación en el Consejo Federal Agropecuario (creado por Ley 23843 en 1990) y en el Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2011). Lo mismo sucede con el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) creado en 2008 (ratificado por Decreto 420 de 2010) y con el Plan Estratégico Territorial desde su formulación inicial, en 2004, hasta las versiones más recientes, donde se

5 La única mesa que cuenta con representaciones estatales provinciales es la Foresto Industrial: <http://www.industria.gob.ar/foresto-industrial/>

expresa que bajo el direccionamiento y la conducción del gobierno nacional se construyeron los consensos apoyados en el trabajo participativo de los gobiernos provinciales y sus respectivos equipos técnicos.⁶ En ambas instancias Santa Fe participa y logra incluir sus iniciativas, aunque posee limitaciones para incidir en el momento de definición de las prioridades.⁷

De acuerdo con los mecanismos de articulación analizados, las instancias propuestas por la Nación —los Consejos Federales y la elaboración de planes estratégicos— revelan diferencias entre ellas, dependiendo de las temáticas o de las carteras ministeriales que las lleven adelante. Esa disparidad incluye una variedad de situaciones que van desde la no consideración de las escalas provinciales a la participación para presentar demandas para su resolución, y llegan a tener en algunos casos activas implicaciones pero con algunas dificultades en la articulación equilibrada de las diversas propuestas de las instancias subnacionales.

Dicha dinámica refleja una fragmentación de la escala estatal nacional en la construcción de sus vinculaciones interescales que posibiliten la implicación de las instancias regionales provinciales en la formulación de una estrategia de desarrollo. No se presenta una instancia de nodalidad que centralice esas articulaciones, sino que se da un esquema de conexión fraccionado, con grandes limitaciones para la construcción de una estrategia coherente y articulada escalarmente.

Respecto de lo productivo–industrial en específico, no hay indicadores que señalen que las instancias de participación de lo regional se constituyan en espacios donde la Nación coordine las distintas inquietudes e iniciativas regionales y se nutra de ellas, sino que las mismas se desempeñan —y funcionan muy esporádicamente, una o dos veces al año— como momentos de comunicación de las acciones estatales nacionales o en algunos casos como la posibilidad de adicionar algunas experiencias y perspectivas regionales sin un vector explicitado. Ello refleja que la definición de una estrategia de desarrollo productivo–industrial no es un proceso de construcción multiescalar, donde la implicación de las distintas regiones sea equilibradamente coordinada y ordenada.

6 Ellas son: Ministerio de Planificación (2008) *Plan Estratégico Territorial. Avance I*, Ministerio de Planificación (2010) *Plan Estratégico Territorial Edición del Bicentenario* (2010) y los cuatro tomos que comprenden el *Plan Estratégico Territorial. Avance II* (Ministerio de Planificación, 2011): <http://www.planificacion.gob.ar/documentos-y-publicaciones/292/plan-estrategico-territorial/13376>

7 Una funcionaria que participó de esas instancias indicó: «Nación nos dice que llevemos cinco proyectos y se incluyen, puede que no sean los prioritarios pero están, y eso da cuenta del espacio de coordinación de la planificación que hay a nivel nacional».

Por otro lado, otro indicador que muestra la debilidad de la escala estatal nacional en la construcción de una estrategia de desarrollo es la fragmentación en la definición —diversos consejos y planes estratégicos— y en el establecimiento de los vínculos con las escalas subnacionales, lo que pone de manifiesto la ausencia de una estrategia coherente y articulada de desarrollo productivo–industrial en el ámbito nacional en su instancia de formulación.

Por su parte, desde la instancia regional provincial santafesina se declara una disposición a participar en las instancias y mecanismos que propone la Nación. Los diversos funcionarios provinciales entrevistados, que fueron parte en las gestiones de gobierno entre los años 2000 y 2013, acuerdan en indicar que Santa Fe asiste y participa activamente de todos los espacios de articulación con la escala nacional. Situación que se mantiene incluso en los momentos en que la provincia y la Nación tienen diferencias de posicionamientos políticos.⁸

No obstante ello, los funcionarios políticos provinciales no consideran que sean esos mecanismos instancias reales de participación e incidencia en la definición de una estrategia y evalúan que ello se desarrolla por medio de otros canales más informales y de trato particular, como podría ser: «tener buena llegada a la ministra o a la presidenta o al jefe de Gabinete», situación que atenta contra la implicación equilibrada de las distintas provincias y contra una coordinación sinérgica de una estrategia integrada e integral de desarrollo, así como de la construcción de una capacidad escalar en las estructuras del Estado provincial.

De acuerdo con esa evaluación, los reclamos que se efectúan desde el nivel provincial santafesino en cuanto a articulación hacia la instancia nacional son puntuales, en torno a problemáticas específicas, y se plantean al más alto nivel gubernamental. Se fueron desestimando, por parte del Estado santafesino en el transcurso del período examinado, las conexiones con el Estado nacional en el área productivo–industrial, y en ellas las articulaciones tanto a nivel político como de los equipos técnicos se fueron debilitando paulatinamente. En los términos de un ex director general del Ministerio de la Producción:

8 Como recuerda una entrevistada «tuvieron muchas instancias de tensión, como por ejemplo cuando la Presidenta no recibió al gobernador Bonfatti por mucho tiempo» o como indicó un ex Ministro de la Producción «luego del conflicto del campo, marzo de 2008, la relación de Santa Fe con Nación quedó muy dañada», quién también expresó las diferencias entre los titulares de las distintas carteras «Giorgi —ministra de Industria— nos recibió contadas veces, en cambio totalmente distinta fue la relación con Domínguez y con Casimequela —ministros de Agricultura».

Viajábamos los directores y los secretarios de Industria de las provincias más importantes —Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe—, dos o tres veces por mes a Buenos Aires, ahí se planteaban y se discutían las problemáticas (...) pero hoy eso no existe, no vamos más. Porque Santa Fe perdió el interés en lo industrial y, además a los funcionarios provinciales no los reciben, los pocos contactos dependen de las relaciones personales (...) la relación se fue abandonando más que perdiendo, no hubo una decisión de establecerla o de mantenerla desde la provincia.

Por lo que el Estado santafesino no planteó una demanda de implicación en la formulación de una estrategia de desarrollo, ni llevó adelante acciones favorables a la construcción de una conectividad interesalar en lo productivo-industrial; por el contrario —como examino luego—, se asume como dada una división de funciones en las cuales la provincia se autodistribuye el rol de llevar tareas residuales, delegando en la Nación las definiciones y acciones fundamentales de la estrategia de desarrollo y las acciones orientadas incidir en la configuración del núcleo de acumulación.

Consideraré ahora dos casos de incidencia del Estado santafesino en la escala estatal nacional.

A pesar de las limitaciones indicadas sobre las instancias de participación de la provincia de Santa Fe en la formulación de una estrategia de desarrollo a nivel nacional, se pueden identificar algunas experiencias puntuales que reflejan una relativa y limitada incidencia del Estado santafesino en la configuración de algunas políticas productivo-industriales nacionales en el período indicado. Entre ellas se encuentra el programa de fomento de los parques industriales y el, ya citado, enfoque de análisis de los sistemas productivos en torno a la noción de cadenas de valor.

Con referencia a las áreas y parques industriales, la provincia de Santa Fe en todo el período de análisis (2000–2013) otorgó Aportes No Reintegrables (ANR). Con el antecedente normativo que data de la década del '70 (Ley 6758)⁹ conforme a la ley hoy vigente, 11525, del año 1997,¹⁰ el Estado provincial impulsa la construcción de parques industriales en el territorio santafesino para, entre otros objetivos enunciados en el artículo 1: «a) promover la instalación de industrias en la provincia y la ampliación y modernización de las existentes, y b) propender a una radicación ordenada de los estableci-

9 Bajo esa normativa se establecieron los primeros seis parques industriales de la provincia y el reconocimiento de la primera área industrial en la localidad de Las Parejas.

10 Reglamentada con el Decreto 1620/99 y luego modificada por la Ley 11778 del año 2000.

mientos industriales, en armonía con el medio ambiente y con los núcleos urbanos». En la actualidad existen 34 áreas y seis parques industriales reconocidos por la provincia,¹¹ y de acuerdo con los documentos oficiales, «expandir y consolidar la estructura productiva —a través del asentamiento de áreas industriales en todo el territorio provincial— resulta estratégico para el desarrollo productivo y genera beneficios para la comunidad» (Ministerio de la Producción, 2012b:2).

Según varios funcionarios entrevistados, el actual Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario es una réplica de las acciones realizadas por el Estado de Santa Fe. Sostuvo el exsecretario de Industria, Comercio y Servicios:

provincia creó un fondo en 2003 para dar aportes a los parques industriales. Ese programa llevamos al Consejo Federal de Industria y Giorgi —actualmente ministra de Industria de la Nación—, que estaba en ese momento en la provincia de Buenos Aires, lo toma y lo implementa primero en Buenos Aires y luego lo nacionaliza.

Tal como señala un exdirector general de Industria:

cuando la Nación quiso hacer el programa de parques y áreas industriales, preguntó a todas las provincias e investigaron a ver qué había, y encontraron que Santa Fe era la única provincia que tenía un programa con una ley, con normas de presentación, resoluciones, mecanismos de control definidos (...) entonces copiaron nuestro programa.

Por su parte, el exsecretario del Ministerio de la Producción durante los años 2007–2011 precisó:

Santa Fe tenía mucha experiencia, la provincia venía haciendo aportes para la creación de áreas y parques industriales. Eso llevamos como propuesta, que fue aceptada por todas las provincias y la Nación lo tomó (...). Estamos seguros de que hicimos un gran aporte a la Nación.

El Estado santafesino estableció un procedimiento para el reconocimiento y autorización de áreas y parques industriales, junto con la ya citada —en el capítulo anterior— Comisión Interministerial de Evaluación de Sitios para la

11 Ver en el Anexo 3 la Tabla 3.6 el detalle de los Parques industriales santafesinos.

radicación de Parques y Áreas Industriales; y a través del otorgamiento de ANR por parte del Ministerio de la Producción se financian las obras de infraestructura en dichos asentamientos. Desde 2013 ese financiamiento también se realiza a través FOPROPI, que consiste en la presentación de proyectos de obra por parte de las municipalidades y comunas¹² donde están radicados los parques.

En el año 2010 el Estado nacional creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (Decreto 915/2010 y Resolución 40/2010 del Ministerio de Industria). Dicho programa está compuesto por: a) el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI); b) el otorgamiento de aportes no reembolsables (ANR) a los Parques Industriales Públicos, para la realización de obras de infraestructura intramuros; c) la realización, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de obras de infraestructura extramuros; y d) el otorgamiento de créditos para las Pymes con tasa bonificada por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), a los fines de la radicación y desarrollo de las mismas en los Parques Industriales Públicos. También se creó la Unidad para el Desarrollo Industrial Local (UDIL), y es el componente de otorgamiento de financiamiento para los parques (b) el que recupera y retoma la experiencia de la provincia de Santa Fe.

Además del programa de financiamiento a parques industriales, los funcionarios provinciales señalaron que la implementación de la perspectiva de cadena de valor que tempranamente desarrolló e implementó en la gestión pública el Estado santafesino, fue adoptada por Nación.¹³

El concepto de cadena de valor está suficientemente institucionalizado y organizado, pero además apreciamos con halago que el Plan Estratégico Agroalimentario y Plan Estratégico Industrial, ambos de ministerios nacionales, están planteados bajo la misma mirada de cadenas de valor. (Ministerio de la Producción, 2011a:7).

No obstante lo indicado por los funcionarios, al menos formalmente desde el año 2003 la Nación impulsó esa perspectiva de análisis en la constitu-

12 Dicho financiamiento consiste en el 80 % se realiza a través del Programa Municipal de Inversiones (Promudi), como créditos con tasa del 12,18 % anual, un período de gracia de 12 meses y plazo de 48 meses para la amortización. Mientras que el restante 20 % se concreta a través de aportes no reintegrables que entrega el Ministerio de la Producción.

13 Según el ex Ministro de la Producción «insistimos en tener una mirada por cadena y no por sectores, el primer borrador del Plan Agropecuario nacional no estaba formulado así, hoy son dos planes estratégicos de Nación que adoptaron esa (nuestra) perspectiva», haciendo referencia también al Plan Industrial 2020.

ción de los Foros Nacionales de la Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas. Por lo que más que una incidencia o influencia de Santa Fe en la adopción de esa perspectiva, ello supone que ambas instancias estatales comparten la pertinencia de adoptar el enfoque de cadena de valor, perspectiva que también, como analicé en capítulo anterior, es fomentada por organismos internacionales (Capítulo 5).¹⁴

Según lo relevado, no se pudieron identificar otras experiencias de implicación del Estado santafesino en la configuración de las políticas nacionales de desarrollo productivo-industrial. Esos dos casos y lo limitado de su alcance permiten inferir, y confirmar, que los canales y mecanismos institucionales detallados anteriormente no funcionan en la práctica como instancias de implicación de lo regional en la definición de la estrategia nacional que posibiliten la comunicación bidireccional de las demandas, problemáticas e iniciativas de las instancias regionales en el ámbito nacional para la coordinación posterior definición de la estrategia a partir de nutrirse de las escalas estatales subnacionales/regionales.

Estos dos restringidos ejemplos de implicación del Estado santafesino en la instancia nacional son el resultado y el reflejo de la dinámica de funcionamiento de los mecanismos de articulación entre las instancias provinciales y la nacional. De ello infero, en el caso estudiado, que no se presenta una estrategia nacional con implicación de las regiones, como se observó: la escala estatal nacional en el área productivo-industrial no se nutre de las perspectivas ni de las iniciativas regionales. En cuanto a la provincia de Santa Fe, tampoco se considera esa conexión como relevante para concebir y llevar adelante una estrategia de desarrollo, por lo cual el Estado santafesino no realiza acciones para fomentar o construir vínculos multiescalares en torno a lo productivo-industrial.

De acuerdo con lo desarrollado, en las instancias de formulación de las políticas la presencia e implicación de las regiones no resulta en acuerdos, consensos —pero tampoco en conflictos y disidencias— entre las distintas escalas cuyos resultados doten de coherencia a las diversas acciones y políticas desarrolladas desde las distintas escalas estatales. Se trata de una limitada participación, puntual y marginal —que se propone desde la Nación de manera fragmentada— en la que no se definen los objetivos ni el direccionamiento en pos de la construcción de desarrollo productivo-industrial.

14 No obstante ello, lo incluyo en este trabajo como una experiencia de incidencia —con la aclaración realizada— puesto que los funcionarios provinciales así lo consideraron y declararon en las entrevistas.

La escala estatal regional en la implementación de las políticas productivo-industriales nacionales

La implicación de la instancia subnacional en la fase de implementación de las distintas políticas nacionales alude a las posibilidades de las estructuras estatales regionales de llevar adelante en el territorio provincial las acciones nacionales que forman parte de la estrategia de desarrollo industrial junto con las propias políticas públicas provinciales. La consideración de esta fase de las políticas públicas se justifica bajo la conceptualización de que la implementación es una etapa relevante de participación de la instancia encargada de realizarla, puesto que al ejecutar las políticas se las redefine, direcciona, configura y adapta a las diversas realidades, demandas y necesidades regionales,¹⁵ se toman decisiones y se hacen ajustes en función sus particularidades regionales. Es por ello que la implementación descentralizada en cada escala regional, para que no redunde en mayor fragmentación y desigualdad, requiere de conexiones multiescalares y de un vector directivo que doten de coherencia y cohesividad y que, de este modo, potencien el basamento operativo y territorial de cada instancia estatal regional para poder actuar sobre el proceso de acumulación —modificándolo— y alinear los diversos actores productivo-industriales con esa estrategia.

En otros términos, la descentralización de la implementación de las políticas coherentemente definidas —con una participación equilibrada de las regiones— como una de las dimensiones de la capacidad estatal representa la aptitud de las estructuras estatales para llevar adelante acciones cualificadas de implicación territorial (con posibilidades reales de establecer vínculos sinérgicos y condicionamientos a los distintos actores que operan en ese territorio) con coherencia y en coordinación con un vector de direccionamiento, no de modo fragmentado y desarticulado.

En las áreas relacionadas con la gestión de las políticas industriales del Estado santafesino se advierte, en el período bajo estudio, que no es una modalidad usual la implementación descentralizada de las acciones estatales nacionales. Como se verá en la sección siguiente, la implicación escalar del Estado nacional no se realiza a través de los canales de las estructuras estatales provinciales sino que las políticas nacionales vinculadas con el desarrollo productivo-industrial las «saltan» y establecen articulaciones con los niveles

15 Con ello se alude a la perspectiva de análisis de las políticas públicas concibe de la implementación como un proceso que define y a configura la política pública otorgando un papel destacado en ello a las estructuras estatales y la burocracia (entre otros: Lipsky ,1980; Pressman y Wildasky 1998 y Subirats et al., 2008).

estatales locales (municipalidades o comunas), con las entidades conformadas por actores privados y públicos (agencias de desarrollo), o las oficinas territoriales del Ministerio de Industria de Nación, o bien se ejecutan en el territorio sin mediaciones estatales provinciales, en una conexión directa con los actores del sector privado destinatarios de las políticas y los programas que desarrollan sus actividades en el espacio territorial santafesino.

Por lo que no se identifican instancias, áreas ni políticas públicas donde las estructuras estatales provinciales del Ministerio de la Producción tengan un rol activo en la gestión e implementación de las políticas públicas nacionales. Ello implica que no se cuenta con márgenes de acción para poder tomar las decisiones y definiciones de las mismas a partir de las particularidades o necesidades locales dado que las estructuras del Estado santafesino no participan en la implementación.

Tampoco en la provincia de Santa Fe, en las áreas estatales vinculadas con lo productivo-industrial, se conformaron equipos de trabajo integrados con agentes provinciales y nacionales o unidades ejecutoras específicas para llevar adelante los programas nacionales. Eso indica que en las áreas examinadas no participan en la implementación de los programas formulados desde la escala estatal nacional para todo el territorio nacional, bajo ninguna modalidad de cogestión o ejecución compartida, no cuentan con toda la responsabilidad y poder de decisión ni desarrollan equipos o áreas especiales para cada programa, así como tampoco son meros receptores pasivos de programas nacionales.

A su vez, salvo en contados casos —que más abajo señalo—, las estructuras del Ministerio de la Producción específicamente de esta provincia no funcionan como «ventanillas» o «boca de entradas o de acceso» del sector privado a las distintas políticas e iniciativas nacionales.

Respecto de las políticas nacionales, el Ministerio de la Producción, ante determinadas demandas del sector privado, suele cumplir el rol de informador o asesor, tarea que realizó, por ejemplo, a través de una publicación que contiene un relevamiento de todas las políticas y programas nacionales y provinciales de financiamiento denominada «Instrumentos de Acceso al Financiamiento Productivo. Asistencia Financiera para micro, pequeñas y medianas empresas» (Ministerio de la Producción, 2012a). Con referencia a la función de asesoramiento técnico, en el caso de que las empresas lo demanden, las asisten en la formulación de los proyectos y en presentación de la documentación requerida.

Luego de advertir acerca de esta limitación del tema a abordar en esta sección, a continuación indico algunos casos muy puntuales de participación en la ejecución de las políticas y sobre aspectos fundamentalmente administrativos pero que no constituyen instancias de implementación descentrali-

zada, ni de cogestión, ni de ejecución delegada, por lo tanto, de implicación del Estado regional en la implementación de las políticas nacionales que se desarrollan en el territorio santafesino.

En el área específicamente de gestión de la política industrial, los entrevistados señalan que la articulación en el momento de la implementación de las políticas depende de la instancia subnacional de que se trate, dado que no son todas las situaciones iguales sino que varían en función de las provincias. En cuanto a Santa Fe, los ejemplos de articulación en la ejecución de las políticas identificados se refieren al Régimen de Promoción de Bienes de Capital, al Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI) y al sistema de Sociedades de Garantía Recíprocas (SGR).

Con relación al Régimen Nacional de Promoción de Bienes de Capital, Informática, Telecomunicaciones y Maquinaria Agrícola, desde el año 2001 (Decreto 379/01)¹⁶ se desarrolla en todo el territorio nacional con algunas modificaciones operativas. La Dirección General de Industria de la Provincia de Santa Fe inicialmente cumplía el rol de receptora de las solicitudes, de asistencia en su confección y luego los agentes provinciales las presentaban a la Nación para su aprobación.¹⁷ La provincia tenía a su cargo también la realización de las certificaciones profesionales y las auditorías. «Había una intervención muy grande de la provincia, nosotros trabajamos conjuntamente con los empleados de la Nación, hacíamos un trabajo técnico importante», indicó un exdirector de esa área. Después, hacia mediados de los años 2000, el entrevistado comentó que no hacían más esas tareas, tanto por la informatización vía Internet de la presentación de las solicitudes como por el desplazamiento en las certificaciones profesionales, que pasó a efectuar la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). «Hoy tenemos cerrada la ventanilla, no tenemos ni la información: no sabemos los montos de los reintegros fiscales, cuántos se pidieron ni cuántos se pagaron», dijo.

16 Bienes de capital y maquinaria agrícola, que fija un reintegro de 14 % a los productores locales. Dicho reintegro se realizará mediante un bono fiscal que puede aplicarse al pago de IVA, Impuesto a las Ganancias, Impuestos Internos y Ganancia Mínima Presunta. Los sujetos comprendidos son los fabricantes de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola. La autoridad de aplicación es el Ministerio de Industria de la Nación, para más detalles: <http://www.inversiones.gov.ar/es/incentivos-la-inversion> y <http://www.industria.gov.ar/bienes-de-capital/>

17 Es función es una continuidad de las tareas que realizaba la Dirección General de Industria respecto a otros Regímenes de promoción como por ejemplo el geográfico (para región del NEA, noroeste) que abarcaba a los departamentos del norte de la provincia., de acuerdo lo indicó el exdirector. En esa oportunidad primero el proyecto lo aprobaba la provincia y luego con todos los estudios técnicos realizados se enviaba a Nación. Luego es Estado provincial realizaba el seguimiento.

Distinta es la participación de Santa Fe en el RENPI, siendo en esta oportunidad una vinculación administrativa. En este caso, para que un parque o área industrial ubicado en la provincia de Santa Fe pueda formar parte de ese registro —requisito necesario para acceder a los beneficios del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario— debe contar con el reconocimiento, la oficialización del Estado provincial. Al momento de llevar adelante ese registro, los parques y/o las áreas industriales presentaban la documentación en la Nación, pero como las regulaciones y los reconocimientos de las áreas industriales corresponden a diversas normativas provinciales —y las modalidades fueron distintas— según el año en que fueron creadas, conforme lo indicó un funcionario, la Nación delegó en la provincia esa función para evitar tener que analizar cada normativa particular.

Un caso específico y diverso representan las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR). Es un régimen que creó el Estado nacional en la denominada Ley de Pymes (24467 de 1995, y luego modificada por la Ley 25300). Se trata de un sistema de financiamiento cuyo objetivo es facilitar el acceso de las Pymes a créditos mediante la emisión de garantías por parte de las SGR que les permitan cumplir con los requisitos establecidos por las entidades financieras.¹⁸ La SEPyme del Ministerio de la Industria es la que regula la actividad de estas sociedades y actúa como autoridad de aplicación y contralor.

En el marco de ese sistema, la provincia de Santa Fe, en 2005, firmó un convenio con la sociedad comercial Garantizar SGR para la conformación del Fondo de Riesgo Específico de Riesgo Fiduciario de la Provincia de Santa Fe (Ley Provincial 12396) con el fin de asistir a Pymes radicadas en la provincia. De acuerdo con la normativa vigente, el mismo fue aprobado por la SEPyme (Disposición 138/2005), su monto original fue de \$ 5 000 000, y luego se fue ampliando (\$ 2 000 000 en 2011 y \$ 2 000 000 en 2013).

El Estado santafesino no tiene intervención en la ejecución de ello, solo aportó para la constitución de ese Fondo especial, y la Dirección General de Inversiones del Ministerio de la Producción está a cargo de la operatoria del contrato de fideicomiso y de la difusión de esa herramienta.

18 «Su objetivo fue crear fondos de capital privado para garantizar operaciones crediticias de MiPyMEs y superar, de este modo, las tradicionales barreras de acceso al crédito mediante la conformación de estructuras empresariales especializadas en la actividad MiPyME (...) Las SGR emiten avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o comerciales (ante proveedores o anticipo de clientes) mediante la celebración de contratos de garantía recíproca. Las Pymes deben pagar una comisión de garantía y, con frecuencia, una comisión de estudio, además de hacer su aporte al capital de las SGR» (Kulfas, 2009:71).

Este es un caso en el que el Estado provincial utiliza una de las herramientas creadas por la Nación y regulada con normativa nacional; la participación en la implementación es el empleo de ese instrumento, es la constitución con recursos estatales provinciales de un fondo especial de una de las SGR vigentes. Ello no implica una participación activa del Estado santafesino en la implementación del régimen, es solamente un usuario de un mecanismo legal de financiamiento para las Pymes de la Nación. No obstante, esa utilización podría demostrar cierta coherencia con las acciones nacionales al emplear ese medio para alcanzar el objetivo de facilitar el acceso al crédito a las Pymes ubicadas en el territorio santafesino.

Los tres casos indicados, a pesar de que la participación del Estado santafesino es diversa —en el Régimen de Bienes de Capital fue una relación operativa y técnica; en el RENPI es una vinculación administrativa; y respecto de las SGR es el empleo de un instrumento creado por Nación— son todos ejemplos de una desconcentración operativo-administrativa. En ninguno de ellos se trata de una implementación descentralizada y/o cogestión, instancias en donde las estructuras estatales provinciales poseen capacidad de decisión de adaptar y configurar las políticas conforme a sus propias capacidades y problemáticas, tanto institucionales como de los actores con los que se vinculan, o bien se comparten entre ambas escalas estatales las responsabilidades de gestión. En dos de los casos examinados se limitaron a la realización de tareas operativas y administrativas por parte de las estructuras estatales santafesinas, funciones que subsidiariamente les delegó la Nación; y en el tercero, como ya se indicó, se empleó un instrumento de financiamiento creado por la Nación.

Estas limitadas experiencias dan cuenta de la desconsideración de la escala estatal meso por parte de Nación al momento de la implementación de las políticas. Ello tiene como contrapartida la ausencia de la implicación del Estado santafesino, particularmente de las áreas que gestionan y ejecutan acciones estatales vinculadas al fomento de las actividades industriales, en la implementación de las acciones del Estado nacional. Esa desconexión entre ambas escalas escalares impide la configuración de una estrategia que contemple las particularidades regionales y que a la vez posea un vector que las dirija y coherente.

Según lo examinado, la variable implicación de lo regional en la estrategia nacional ha mostrado debilidades en lo atinente a la participación efectiva y real de la instancia estatal regional de Santa Fe en la formulación de la estrategia y de las políticas y en el momento de la implementación. Ello refleja, por un lado, desde lo regional la desconsideración de la articulación escalar, y de su relevancia, en la construcción del desarrollo. Situación que está dada

por la no centralidad de lo sectorial para la Provincia, es decir, por la ausencia de una estrategia propia de desarrollo productivo industrial, y la asunción de las funciones que residual y subsidiariamente la Nación le delega.

Como contrapartida desde la Nación, la propuesta de los mecanismos de articulación con lo regional da cuenta de la ausencia de una estrategia nodal de desarrollo, dada la fragmentación y la heterogeneidad de situaciones que se presentan. Asimismo refleja que lo regional no es tomado en cuenta tampoco en momento de la implementación. Las estructuras estatales santafesinas de las áreas productivo-industrial no participan en la implementación de las políticas nacionales bajo ninguna modalidad, solo marginalmente, en contados casos y limitadas a ciertas tareas administrativas.

Articulación escalar de la estrategia productivo industrial

La articulación coordinada de una estrategia de desarrollo productivo industrial, como una de las variables del componente escalar de la capacidad estatal, se refiere a la posibilidad y habilidad de poder cohesionar —y configurar centralizadamente en torno a un vector— a las diversas iniciativas, recursos y políticas públicas de las distintas escalas estatales. Ello alude a una gestión multiescalarmente articulada de las diversas políticas, es decir, a las vinculaciones entre las distintas escalas —en este momento de «arriba hacia abajo»— a nivel organizacional y en función de las modalidades de implicación territorial del Estado, en este caso del Estado nacional y del Estado de la provincia de Santa Fe.

De acuerdo con ello, esta variable es estudiada, en una primera instancia, examinando la implicación territorial del Estado nacional en la provincia de Santa Fe, en otros términos, cómo «baja» y lleva adelante sus políticas en el territorio y su papel en la co-construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de la instancia estatal regional.

En un segundo momento, para examinar la articulación entre las políticas nacionales y las provinciales, abordo la coordinación de las acciones estatales de las distintas escalas en el momento de implicarse territorialmente.

Implicación territorial del Estado nacional

A continuación examino la modalidad de implicación espacial del Estado nacional, mediante la identificación de cómo esa instancia estatal, a través de sus estructuras y políticas, baja al espacio territorial de la provincia de Santa Fe.

Cabe recordar, como se observó en el apartado 6.1.2, la implicación de las políticas orientadas al fomento de la actividad industrial que dependen del Estado nacional no se efectúan a través de las estructuras del Estado santafesino. A pesar de ello, se pueden distinguir distintas modalidades de implicación del Estado nacional en función del análisis de cómo y con quiénes se vincula espacialmente para llevar adelante las políticas públicas.

Una forma de implicación se realiza a través de las articulaciones del Estado nacional con entidades sin fines de lucro compuestas por actores públicos y privados, como son las Agencias del Desarrollo. Otra vinculación es la que se establece a través de las oficinas territoriales del Ministerio de Industria, Generadoras de Industria Argentina (GenIA). La tercera modalidad consiste en el establecimiento de contactos directamente con los actores privados (y sus asociaciones empresarias), que desarrollan sus actividades de producción industrial en el territorio santafesino.

En lo que hace a la implicación a través de las Agencias de Desarrollo, a partir del artículo 13 de la denominada Ley de Pymes 24467, y fundamentalmente desde su modificación por artículo 35 de la ley 25300¹⁹ del año 2000, se establece la creación y la organización de la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, bajo el título de integración regional y sectorial, que se reglamenta en el año 2005 (con la disposición 163/2005 de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional) con la

19 Ley 25300 «Artículo 35— Sustitúyese el artículo 13 de la ley 24.467 por el siguiente: Artículo 13: La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME) del Ministerio de Economía organizará una red de agencias regionales de desarrollo productivo que tendrá por objeto brindar asistencia homogénea a las MIPyMEs en todo el territorio nacional. (...) Las agencias que conforman la red funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la SEPyME del Ministerio de Economía para asistir a las MIPyMEs. También las agencias promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y entenderán, a nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, tales como problemas de infraestructura y de logística que afecten negativamente el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región (...) Los contratos de fideicomiso mencionados en los artículos 3° y 9° de la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, preverán una asignación de fondos para la instalación y puesta en marcha de la red de agencias regionales por hasta la suma de cinco millones de pesos (\$ 5 000 000). Los principios que regirán el desarrollo y el funcionamiento de la red son los de colaboración y cooperación institucional, asociación entre el sector público y el sector privado, y cofinanciamiento entre la Nación, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios». La reglamentación y la puesta en marcha de la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de las mismas están reguladas por las disposiciones 325/2004, 114/2006 y 37/2009 de la SEPyME.

aprobación del Reglamento para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias Regionales de Desarrollo.

Las Agencias ubicadas en todo el territorio nacional son alrededor de 70 y la provincia de Santa Fe cuenta con diez²⁰ que se fueron creando desde el año 2000. Las Agencias de Desarrollo, según la definición del Ministerio de Industria de la Nación, son entidades sin fines de lucro

conformadas por actores públicos y privados de inserción local, cuya finalidad es contribuir al desarrollo sustentable de la región, teniendo como grupo objetivo a las pymes vinculadas a ésta. Las Agencias también promueven la colaboración y cooperación institucional, la asociación entre el sector público y privado y la asistencia homogénea e integral para todas las pymes nacionales (<http://www.industria.gob.ar/red-de-agencias/>)

La constitución de las Agencias y su consideración como un instrumento de las acciones estatales representa, según la perspectiva de Pablo Costamagna (2007:15), la incorporación de las regiones y de su territorio en las políticas orientadas a Pymes de la Nación. Pero en la práctica funcionan como instituciones que, a partir de su inserción regional y del conocimiento de los actores y sus problemáticas, facilitan la llegada de las políticas públicas nacionales a sus destinatarios, fundamentalmente de los programas e instrumentos de asistencia y financiamiento a Pymes.

A pesar de sus rasgos comunes —entes no gubernamentales con autonomía jurídica, que cuentan con articulación entre el sector privado y los sectores públicos— las Agencias son organizaciones heterogéneas, que presentan diversos niveles de conformación, de sus estructuras y funcionamiento (Costamagna, 2007; Kulfas, 2009 y Martínez, Liendo, Castagna y Pellegrini, 2008) pero, a diferencia de la otra figura institucional que opera en el territorio provincial santafesino —las Asociaciones del Desarrollo—,²¹ poseen

20 Las mismas son: Agencia para el Desarrollo Económico Productivo ADEEPRO, sede en Reconquista; Agencia de Desarrollo e Innovación ACDICAR, sede en Rafaela; Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su región ADER sede en Santa Fe; Agencia para el Desarrollo Regional del Dpto. San Gerónimo, sede en Gálvez; Agencia para el Desarrollo región San Justo, sede en San Justo; Agencia de Desarrollo Región Rosario ADERR, sede en Rosario; Agencia para el Desarrollo del Centro Sur santafesino, sede en san Gerónimo Sud; Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur ADSFS, sede Venado Tuerto, Agencia de Desarrollo de Esperanza y la región, sede Esperanza y Agencia de Desarrollo Sunchales ADESU, sede Sunchales.

21 Las Asociaciones para el Desarrollo fueron creadas a mediados de los años noventa por iniciativas locales y del entonces denominado MAGIC. Entre 1997 y 1999 administraron los fondos de los créditos RECUPRO de Emergencia Agropecuaria asignados a productores agropecuarios

el reconocimiento de la SEPyme, que se formaliza a través de un convenio y forman parte de la ya citada Red de Agencias de Desarrollo Territorial y se orientan fundamentalmente hacia el sector Pymes e industrial.

De este modo, una de las principales funciones de las Agencias, mientras está vigente el convenio, es la de ser ventanilla de acceso las políticas y los instrumentos de la SEPyme y del Ministerio de Industria de la Nación. Ello implica que realizan asistencia técnica, asesoramiento a las empresas, formulan los proyectos y son receptoras de los mismos y demás formularios requeridos, actuando de ese modo como el intermediario del Ministerio de Industria y específicamente de la SEPyme; siendo a través de ellas que el Estado nacional «baja las políticas» de esa repartición al territorio y llega a sus destinatarios.

Las Agencias realizan otras actividades para fomentar el desarrollo productivo local–regional y empresarial, establecen articulaciones con las instancias estatales locales y provinciales y con las asociaciones empresariales, que varían en su cuantía e inserción regional en función del nivel de desarrollo, maduración y capacidad organizativa que posea cada una de ellas y de la relevancia y cantidad de socios que posean —y de su participación fundamentalmente con aportes financieros.²²

En el marco de la consolidación de las Agencias, de asistencia institucional y de la generación de capacidades organizativas y operativas, para atenuar las desigualdades y heterogeneidades entre ellas, en el año 2006, desde la SEPyme, se puso en marcha un programa de fortalecimiento de la red y también se implementó un fondo de \$ 5 millones destinado a equipar, capacitar

afectados por la inundación. Las Asociaciones realizan acciones de fomento de la producción brindando asistencia técnica y financiera a los medianos y pequeños productores y empresarios, fundamentalmente para la recuperación de situaciones de emergencia climática con fondos provinciales o nacionales (Fernández *et al.*, 2006; Martínez *et al.*, 2008) ya sea mediante el sistema de Fondos Rotativos como con ANR.

22 A modo de ejemplo, la ADER de Santa Fe y la ADERR Rosario también poseen líneas de financiamiento propias —resultado de la cooperación italiana Gruppo di Volontariato Civile (GVC) Fondo Rotativo para iniciativas de Desarrollo Regional (FRIDER)—. Las Agencias Santafesinas también se vinculan con el Estado provincial, quién las consulta, dado el conocimiento territorial que poseen, en el momento de seleccionar las empresas que asistan a las ferias y misiones, a través de la difusión de las políticas provinciales. El Estado santafesino asimismo conforma (es parte) de la ADER Santa Fe, ADERR Rosario, ADICAR Rafaela y la Agencia para el Desarrollo Sur de Santa Fe de Venado Tuerto; y a partir de 2013 también se articularon el Ministerio de la Producción a través de la DAT, con el Plan Más Pymes, más Santa Fe y se reactivó de la Red Provincial de Agencias (creada en 2006). Respecto de la Nación, dos Agencias de la provincia de Santa Fe (la Agencia para el Desarrollo Regional del Dpto. San Jerónimo y la Agencia para el Desarrollo de Rafaela) son Incubadoras de empresas que participan como tales del programa nacional INCUBAR; ver: <http://www.industria.gov.ar/incubar/>

y generar proyectos específicos (Kulfas, 2009). En el mismo sentido el Ministerio de Industria indica otras acciones de fortalecimiento y fomento a su constitución a través de aportes financieros y capacitación de los recursos humanos y la realización de Encuentros Nacionales de Agencias de Desarrollo realizados por la SEPYPE.²³

A pesar de esas acciones, el funcionario nacional que estuvo a cargo de dicha Secretaría en los años 2006–2007 afirma que: para aquellas Agencias que demandaban recursos y capacidad institucional, no se podía dar respuestas y frente a las que contaban con mayor desarrollo, «la SEPYPE no siempre representaba un ámbito de apoyo y de interacción sino un canal de transmisión de sus propias debilidades» (Kulfas, 2009:100).

En función de lo indicado la implicación territorial del Estado nacional, a través de la SEPYPE, mediante las Agencias de Desarrollo consistió básicamente en la generación de ventanillas, con pocas posibilidades de concebir una comunicación dinámica y bidireccional con cada una ellas y asumiendo esa función de manera dispar, tanto por las heterogeneidades que presentan las mismas como por las propias falencias de la SEPYPE para poder potenciar, cualificar y asistir financieramente a dichas organizaciones.

De acuerdo con lo relevado mediante entrevista, ese nexo con la Nación hasta 2013 funcionó, pero a partir de ese año el citado convenio está siendo revisado y el Ministerio de Industria está efectuando relevamientos de cada Agencia, solicitando documentación para una renovación y firma un futuro nuevo convenio. Ello en la práctica implica que, las Agencias en el territorio santafesino ya no son una instancia de implicación territorial de la Nación, que ahora se realiza a través de las GENIAS —como se verá a continuación—, y mediante el establecimiento de contacto directo con las empresas.

A manera de ilustración de dicha situación: la Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su región, según lo indica su gerenta, actualmente posee vínculos con la Nación pero ya no están formalizados por medio de un convenio. Respecto a las políticas nacionales, sólo cumplen la función de informar a aquellas empresas que lo requieran, pero no funcionan —como lo hacían antes— como un nexo ni reciben aportes financieros por parte de Nación por las tareas realizadas vinculadas con las políticas nacionales.

23 Las mismas se han podido relevar hasta el año 2012. Ver por ejemplo: <http://www.industria.gob.ar/iv-encuentro-nacional-de-agencias-de-desarrollo-de-la-sepyme/> y <http://www.industria.gob.ar/con-120-centros-en-todo-el-pais-el-ministerio-de-industria-descentraliza-la-atencion-a-las-pymes/>

Los proyectos de por ejemplo el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC),²⁴ se formulaban acá, luego por cada uno que se aprobaba recibíamos un aporte de la Nación. Para acceder a los programas de la SEPyme había que pasar por acá, hoy no es así.

De acuerdo con lo indicado, las Agencias no lograron constituirse como un ámbito de encuentro, articulación y concertación de sinergias entre las distintas instancias estatales, su accionar se desarrolla y vincula fragmentadamente con la provincia, por un lado, y con la Nación por otro. Es decir, variando en el tiempo, en función de la decisión de cada Estado de considerar, potenciar o ignorar a las Agencias, estas realizan funciones de ventanilla o de asistencia en determinados programas públicos. Con relación a los vínculos con el Estado nacional, se han debilitado, entre otros factores, por la decisión de este de crear nuevas oficinas del Ministerio en distintas localidades, que a continuación abordo.

Ahora, en cuanto a la implicación a través de las GENIAS, cabe decir que en 2012 el Estado nacional, a través del Ministerio de Industria, creó las oficinas GENIAS, que se encuentran ubicadas en las distintas provincias. En la actualidad hay treinta y uno, y la provincia de Santa Fe posee dos, una ubicada en la localidad de Las Parejas y otra en Rafaela.

Tales oficinas de atención descentralizada son el brazo territorial del Ministerio, según su propia definición,²⁵ en las provincias con el objetivo de brindar información sobre los programas e instrumentos con lo que cuenta el Estado nacional (específicamente la SEPyme) para asistir a las empresas. Esto implica que desde estas oficinas no se otorgan créditos, financiamientos ni se formulan los proyectos, sino que su principal actividad es la de difusión y de acercar a los posibles beneficiarios de los programas de la SEPyme, según lo indicó la responsable de la GENIA Rafaela:

24 El PACC «permite el acceso a las MiPyMES a servicios profesionales de asistencia técnica y al financiamiento de los gastos de capacitación e inversiones asociadas. De esta manera estas inversiones (servicios profesionales, capacitación y bienes de capital) realizadas por las empresas para lograr mejoras en la competitividad, innovación de productos y procesos, ascenso en la escala tecnológica, etc., podrán ser reintegradas por el Programa a través de Aportes No Reembolsables (no deben ser devueltos por la empresa)» (<http://www.industria.gob.ar/pacc-empresas/>).

25 Ver por ejemplo en: <http://www.industria.gob.ar/genias-2/> y <http://www.industria.gob.ar/giorgi-remarco-que-la-industria-es-un-pilar-de-la-inclusion-que-refleja-progreso-y-desarrollo-2/>

Visitamos empresas, vemos cuál es la demanda, el problema que posee y damos a conocer la herramienta (o una combinación de ellas) que tiene el Ministerio para responder a esa necesidad. Asistimos y asesoramos en los trámites que deben realizar, pero no somos receptores

Luego, los trámites y las presentaciones se pueden realizar online, en la página del Ministerio, instancia en la que las GENIAS no tienen ninguna participación ni incidencia.

Desde esas oficinas se realizan algunas articulaciones para la tarea de difusión con otros actores públicos y privados, por ejemplo con municipalidades, instituciones locales, centros comerciales, asociaciones de empresarios y con empresarios individualmente, las cuales varían en función de los vínculos que el responsable de dicha oficina pueda establecer, considerando que no todos los contextos son iguales y que no se presentan siempre relaciones cooperativas. Las mayores desvinculaciones se relacionan con competencias y disputas políticas entre esos actores o bien con el nivel de desarrollo que posean los mismos.²⁶

Con referencia a la articulación con el Estado provincial, las GENIAS ubicadas en el territorio santafesino no se articulan ni relacionan con el Ministerio de la Producción. La razón de esa desvinculación, en este caso,²⁷ no se debió a una negación por parte de la provincia, pero tampoco ésta realizó acciones de acercamiento o de interés, por lo que funcionan ignorándose mutuamente, esto implica que no hay lazos ni contactos de ningún tipo.

Cabe indicar que el surgimiento de estas oficinas se dio en paralelo al proceso de redefinición del Ministerio de Industria nacional con las Agencias de Desarrollo, cuando se comenzaron a revisar la situación de cada una de ellas y a no financiar sus prestaciones por presentaciones de proyectos,²⁸ proceso

26 A manera de ilustración: un funcionario del área de Producción de la Municipalidad de Esperanza indicó: «sí nos reunimos con la GenIA pero no tienen nada que ofrecernos, ya conocemos las herramientas que tiene la Nación, no nos aportan nada a nosotros». La responsable de la GenIA Rafaela señaló que tampoco se articula con la Municipalidad de Rafaela o con la de Santa Fe, por motivos diversos. En cambio con las Municipalidades de Humberto Primo, Avellaneda, Reconquista, con la Comisión de Empresarios Industriales de Sunchales, la Agencia para el Desarrollo de Esperanza y la Región y con el INTI Rafaela, a modo de ejemplo, esa oficina GenIA logró trabajar coordinada y retroalimentariamente.

27 La responsable de la GenIA Rafaela indicó en reiteradas oportunidades que las realidades y situaciones de las oficinas varía en cada caso. Por ejemplo, señaló a la GenIA Corrientes como un ejemplo de sinergias y trabajo conjunto con ese Estado provincial a diferencia de lo que ocurre en Santa Fe.

28 Cabe indicar que al margen de esa retribución de la Nación, las Agencias de Desarrollo, las distintas Asociaciones y los profesionales privados pueden asistir a las empresas en la formulación de los proyectos para acceder al financiamiento nacional, trabajo por el cual reciben una retribución por honorarios profesionales por parte de la empresa particular.

que parece indicar un cambio de estrategia de implicación de la Nación, específicamente del Ministerio de Industria, a nivel territorial de realizar «bajada» a través de oficinas de difusión y ya no a través de los heterogéneos de entes de articulación público privado, que son las Agencias.

Esa nueva modalidad de implicación además revela cuál es la consideración del espacio territorial desde la escala nacional, «la bajada» es una fundamentalmente *top down*, donde lo local y lo regional estatal posee poca o nula incidencia en la implementación de dichas políticas, se trata de la presencia territorial del Ministerio de Industria, a partir de una descentralización operativa de la difusión y una concentración —en la escala nacional— de la implementación.

Otra modalidad de implicación territorial del Ministerio de Industria es a través del establecimiento de vínculos de sus estructuras con los destinatarios. En el apartado anterior se observó la función de las GENIAS en la difusión de las políticas. Pero además de ello, cada uno de los programas del Ministerio de Industria posee un equipo de trabajo técnico y son ellos los que realizan las distintas acciones (ya sea de asistencia técnica, de asesoramiento, recepción, entre otras) de vinculación con los destinatarios, principalmente de las políticas orientadas a las Pymes. Ese contacto se complementa con el enlace que se establece vía web, donde todas las convocatorias y presentaciones se pueden realizar por la página del Ministerio.

Por lo que en referencia a las Pymes son las propias estructuras y agentes del Ministerio de Industria los que establecen el contacto directo con los empresarios, instancia que se realiza tanto a través de visitas a las empresas como en las rondas de negocios y encuentros.²⁹

Los contactos con las grandes empresas son también directos, pero a nivel de funcionario políticos ubicados en los niveles más altos de la organización ministerial nacional. Ellas mismas y, sus cámaras, se sientan en distintas instancias de la resolución de problemáticas, definiciones de políticas u otros³⁰ tanto particulares (de cada empresa) como del sector.

29 <http://www.industria.gob.ar/rondas-de-negocios-de-pymes-nacionales-con-compradores-extranjeros/> y <http://www.industria.gob.ar/requisitos-de-asistencia/>

30 A modo de ilustración: General Motors y Paraná Metal: <http://www.industria.gob.ar/sustitucion-de-importaciones-automotrices-acordaron-con-autopartistas-nacionalizar-piezas-y-partes-por-mas-de-us-250-millones/>, SANCOR <http://www.industria.gob.ar/sancor-se-asocia-a-lider-mundial-en-nutricion-infantil-para-aumentar-la-produccion-e-internacionalizar-la-linea-sancor-bebe/>. Sobre maquinaria agrícola, la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (Cafma) y las empresas ubicadas en territorio santafesino como: John Deere, CLASS, APACHE: <http://prensa.argentina.ar/2012/11/19/36129-giorgi-ratifico-que-se-prorrogaran-beneficios-para-producir-maquinaria-agricola-en-el-pais.php>

De acuerdo con lo desarrollado en estos apartados la modalidad de implicación del Estado nacional a nivel territorial de desenvuelve con una dinámica que no contempla ni la articulación con la instancia estatal provincial ni la constitución de un vínculo que posibilite el direccionamiento y la nodalidad de una estrategia y que al mismo tiempo canalice las demandas, problemáticas de lo regional territorial.

El Estado nacional, al momento de bajar al territorio, en referencia a las políticas industriales, hace descender sus programas y herramientas que se encuentran cupularmente centralizadas en el Ministerio. Por lo que no se logra una implicación territorial a través de la articulación multiescalar, sino que se concibe como una monoescalaridad vertical. Esto implica que el espacio regional es considerado como un recipiente que recibe (pasivamente) la oferta programas nacionales, con asistencia de los equipos nacionales —mayoritariamente ubicados geográficamente en la ciudad de Buenos Aires— para adecuarlas o responder a las necesidades regionales e implementarlas. En todo el período se omitió el papel del Estado provincial, mecanismo que se realiza a través de saltar sus estructuras, estableciendo vinculaciones primero con las Agencias de Desarrollo, luego estableciendo la difusión a través de sus delegaciones territoriales (las GENIAS), y fundamentalmente a través de articulaciones directas con los actores privados, destinatarios de las políticas.

Por lo que la gestión de las políticas nacionales orientadas a la promoción de lo productivo industrial no se realiza a través de mecanismos coordinados multiescalarmente con las otras instancias estatales, se gestiona e implementa de manera *top down* desde la escala estatal nacional, ignorando a la instancia estatal provincial.

El Estado nacional y la capacidad institucional provincial

En concordancia con la nula relación entre las estructuras estatales nacionales con las de la provincia de Santa Fe, no fue posible identificar en el período acciones desde el Estado nacional hacia el Estado provincial orientadas a fortalecer sus capacidades institucionales en las áreas productivo industrial. Por lo que en el caso examinado no se realizaron acciones conjuntas ni sólo desde la Nación, con el fin de co-construir estructuras estatales dotadas de autonomía ni nodalidad horizontal en la instancia regional.

Ello no fue porque la Nación decida directamente articularse con el Estado provincial a través de la traslación de sus cualidades institucionales u ofertando unidades de gestión operativas, sino que como se vio en el apartado anterior, se debió a la desconsideración de la articulación (y de su fortalecimiento), con la escala estatal provincial.

Las acciones estatales de las distintas escalas en el territorio santafesino

La gestión articulada de una estrategia de desarrollo productivo industrial supone la coordinación de las políticas públicas llevadas adelante por las distintas escalas estatales. La coherencia de una estrategia en la cual intervienen diversas instancias estatales demanda de mecanismos de coordinación en el momento de implicarse territorialmente, tanto para lograr una convergencia de esfuerzos, de las políticas y sus objetivos como para evitar duplicaciones y contradicciones.

En los apartados anteriores se pudo observar que dicha coordinación no se presenta a nivel de las estructuras estatales, en este caso entre el Estado nacional y el de la provincia de Santa Fe en el momento de la implementación de las políticas ni en el establecimiento de mecanismos articulados, implicación territorial. Es así como, a continuación examino, a partir de determinadas políticas públicas, sus objetivos y —en algunas de ellas— sus resultados, si se presenta una articulación y coordinación de los esfuerzos, aportes y acciones de cada instancia estatal a través de una división o complementariedad de funciones, competencias o de problemáticas a resolver, propósitos, que resulte en pro de una gestión multiescalar articulada que dote de cohesión a las iniciativas nacionales y provinciales.

Para tal fin, analizo las políticas y los programas que financian, gestionan e implementan ambas instancias estatales, que poseen la misma finalidad, para observar si a nivel de acciones estatales y de sus resultados presentan modalidades de coordinación. Para su análisis seleccioné aquellas políticas provinciales y nacionales que poseen los mismos objetivos y, algunas de ellas incluso emplean idénticas herramientas.

A continuación, abordo las acciones y los resultados de financiamiento para promoción de los parques industriales, llevado adelante por la Nación y por la Provincia; las acciones de asistencia técnica a las empresas Pymes para mejorar la gestión de las mismas (Plan Más Pymes, Más Santa Fe; Expertos Pymes y PACC Empresas) de ambas instancias estatales. Así también examino posibles coordinaciones en los programas de financiamiento en general y particularmente en el sistema de Régimen de SGR.

El Estado santafesino desarrolló, durante todo el período de análisis, acciones de financiamiento a las áreas y parques industriales y la Nación comenzó a emprender acciones similares en el año 2010. De manera que, los parques y las áreas industriales ubicados en el territorio santafesino tuvieron financiamiento de ambos niveles estatales y con la misma modalidad con subsidios —Aportes No Reintegrables (como los denomina la provincia) o

Aportes No Reembolsables (según la denominación de Nación), para ambos casos en adelante ANR— para el desarrollo de obras de infraestructura³¹ desde 2010.

Si se realiza un análisis por año en que fueron otorgados los aportes³² se puede observar que, en función de los datos disponibles, la Provincia de Santa Fe destinó la mayor cantidad de fondos para las áreas y parques industriales en el período 2004–2007 y luego decrece fuertemente, con algunos leves aumentos en los años 2010 y 2011 (Gráfico 1). Por su parte el Estado nacional desde el año 2010 mantuvo un comportamiento regular, que desciende hacia 2013. La incorporación de los financiamientos de Nación en las áreas y parques industriales de la provincia de Santa Fe se dio en paralelo con un leve crecimiento —y reversión de la tendencia de los años anteriores— de la cantidad de recursos de la provincia; es decir, a partir de 2010 el Estado santafesino comienza a destinar más fondos. Sin embargo, si se suman ambos esfuerzos (línea color lila en el Gráfico), los fondos de la provincia y los de la Nación juntos no se alcanzan a equiparar las cantidades de los períodos 2004–2007 que destinó el Estado santafesino. Período en que se constituyó una de las principales acciones de promoción a la industria llevada adelante por la Provincia de Santa Fe.

31 Santa Fe partir del año 2014 desarrolló ese financiamiento a través de un préstamo y un subsidio (FOPROPI). Las siguientes localidades accedieron a dicho fondo desde el 2013 hasta 2015: Reconquista \$ 5 millones, Esperanza \$ 6 millones, El Trébol 1 millón y medio de pesos, Villa Mugueta 374 mil, Santa Fe 5 millones, Bigand 1 millón. Por su parte «Venado Tuerto, Rufino y Alvear presentaron propuestas, que están en la etapa de análisis técnico. En el caso de las localidades de Avellaneda y Carcarañá, se les aprobó en los primeros días de enero (de 2015) la factibilidad técnica de sus proyectos» (<https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211316/>).

32 En el Anexo 3, Tabla 3.6 se encuentran el detalle por parque y área industrial santafesinos los montos, origen y año en que recibieron los ANR.

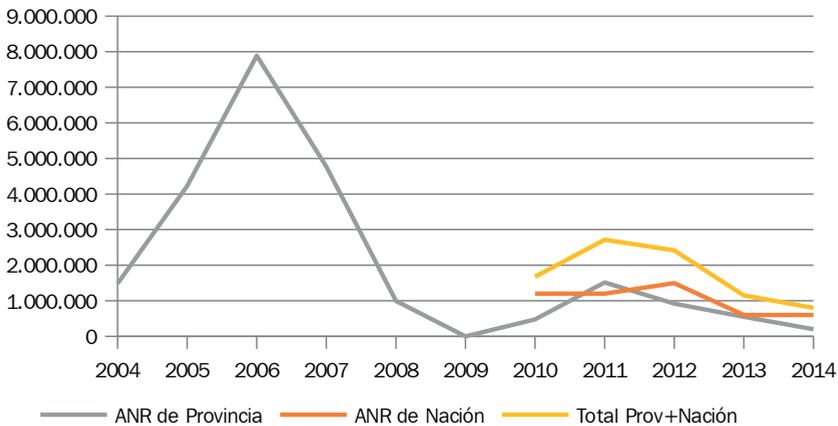


Gráfico 1. Montos de ANR a Parques y Áreas Industriales santafesinas en valores corrientes otorgados por la Provincia de Santa Fe y por la Nación. Años 2004–2014. Fuente: elaboración propia en base a los datos provistos por la Dirección General de Industria del Ministerio de la Producción y a la información disponible en <<http://www.industria.gob.ar/mapas/>>.

Por otro lado, si se considera el parque o área industrial que obtuvo los ANR de Nación y los ANR de la Provincia no se puede establecer ningún tipo de criterio distributivo —por ejemplo, que Nación financie determinados zonas o parques y la Provincia otros— dado que ambas instancias estatales otorgaron los fondos a partir de las demandas de cada comuna o intendencia interesada. Ello se refleja en el gráfico 38 que está a continuación, donde se puede observar áreas y parques que tuvieron financiamiento de ambos niveles estatales, otros que tuvieron sólo de la Provincia y otros tantos que no obtuvieron ningún aporte.

En función de su cuantía se destacan los aportes de la Provincia y la Nación al área industrial de Rafaela y al parque industrial de Sauce Viejo y considerando la ubicación geográfica se visualiza que recibieron aportes parques y áreas tanto del norte de la provincia, que posee menor desarrollo industrial —como el área industrial de Avellaneda y de Villa Ocampo— como aquellas del sur que cuentan con mayor producción industrial —entre otras, Villa Constitución, Cañada de Gómez y Venado Tuerto.

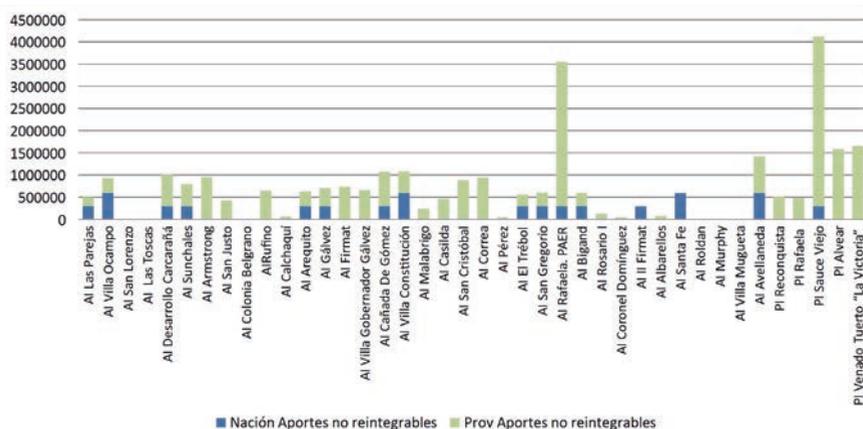


Gráfico 2. Montos ANR otorgados por la Provincia y por la Nación a cada s parques y áreas industriales de Santa Fe en los años 2000–2014. Fuente: elaboración propia en base a los datos provistos por la Dirección General de Industria del Ministerio de la Producción y a la información disponible en <<http://www.industria.gob.ar/mapas/>>.

Por lo que en relación a los resultados de ambas acciones del Estado nacional y del provincial se observa una mayor —y más temprana en el tiempo— implicación del Estado provincial, en función de los montos y de la cantidad de parques y áreas industriales a los que otorgaron financiamiento. Pero no se evidencian instancias de definición conjunta de prioridades o de coordinación entre ambos niveles estatales, a pesar de compartir la misma estrategia de fomento a la industria a partir de financiar obras para consolidación de las áreas y parques industriales.

Con respecto a la asistencia técnica a las unidades productivo–industriales, la provincia de Santa Fe en el año 2013 lanzó como parte del Plan Más Pymes, Mejor Santa Fe, el Programa de Mejora de Gestión de la Industria,³³ que está a cargo de la Secretaría Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y otras Manufacturas, específicamente a la Dirección de Asistencia Técnica (DAT) del Ministerio de la Producción.

33 Dentro de ese Plan encuentra el programa de Promoción de herramientas y servicios a las Pymes de sensibilización de la problemática de la gestión y para dar conocimiento de las políticas del Ministerio de la Producción, que se realizó a través de visitas a distintas empresas, instancia que fue fundamental para difundir el Programa de Mejoras de Gestión, según lo informado por los funcionarios a cargo. Para su realización se capacitó a los promotores (con financiamiento de la Provincia) y en coordinación con distintas Agencias de Desarrollo se definió quiénes fueron los promotores y las empresas a visitar.

No fue posible acceder a los gastos presupuestarios de dicho programa, puesto que el mismo se lleva adelante a través de ANR a la cooperadora de la DAT, quien es la que lleva adelante todo el Plan Más Pymes, Mejor Santa Fe, por lo que se encuentra desagregado en un programa presupuestario. Sin embargo, según comunicados de prensa específicamente para el Programa de Mejora de la Gestión en la Industria, se destinaron \$ 3 millones³⁴ para tres etapas de convocatorias. Dicho programa consiste en el financiamiento de hasta \$ 30 000 por empresas como ANR/subsidio, no pudiendo ser más del 50 % del total del proyecto presentado, para la contratación de servicio de consultoría externa para la implementación de herramientas de gestión, relacionadas con mejoras tales como implementación de sistema de gestión de la calidad, organización de recursos humanos, gestión de costos, desarrollo de proveedores, reordenamiento de sistemas productivos, recepción y despacho.

A nivel nacional, la SEPyme lleva adelante el programa *Expertos Pymes*, que posee el mismo objetivo que el provincial, esto es asistir técnicamente a las Pymes a través de consultores. Dicho programa tuvo un antecedente en el año 2010³⁵ y desde el 2012 se extendió y amplió y consiste en el financiamiento el 100 % de los honorarios del consultor con el objetivo de transferir a las Pymes el conocimiento especializado de profesionales con experiencia en las distintas áreas que hacen al funcionamiento de las empresas. Por lo que se realiza un diagnóstico de su situación sin costo para la empresa (financiado por la SEPyme) y se facilita el acceso a la implementación de un Plan de Mejoras, subvencionado al 50 %.

En el mismo sentido la SEPyme lleva adelante el Programa de Acceso al Crédito y a la Competitividad (PACC Empresas), pero a diferencia del anterior, éste financia, a través de ANR, no sólo servicios profesionales sino que también capacitaciones e inversiones en bienes de capital para lograr mejoras en la competitividad, innovación de productos y procesos, ascenso en la escala tecnológica. Dicho programa se lleva adelante desde el año 2007 y posee financiamiento del BID (Contrato de Préstamo BID n° 1884/ OC-AR).

Entre las acciones de la Provincia y las dos de la Nación no se presentaron ningún tipo de articulaciones, siendo que son programas que persiguen iguales objetivos y emplean las mismas herramientas, el financiamiento a los profesionales para la realización de mejorar en la gestión de las empresas (con la salvedad que el PACC es más amplio).³⁶ No obstante ello, la Provin-

34 <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/207652/>

35 Según consta en la Resolución 144/2012 de la SEPyme dicho antecesor fue un convenio con la Universidad Tecnológica Facultad Regional de Venado Tuerto.

36 De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de la Producción, se aprobaron 118

cia al momento de crear ese programa (dado que es posterior) no examina la posible conexión con sus símiles nacionales, para establecer coordinaciones.

Por lo que en este caso, considerando los objetivos de esas políticas públicas y la ausencia de articulación entre los niveles estatales que la financian e implementan, como indicaron los funcionarios provinciales entrevistados, se puede sostener que son acciones que se ejecutan en paralelo, y también como en el caso anterior, depende de los destinatarios, en este oportunidad, de las empresas, qué financiamiento solicita para realizar un proceso de mejora de su gestión.

Otra área importante —en función de sus objetivos— de las políticas que fomentan lo productivo industrial la constituyen las acciones que facilitan el acceso al financiamiento de las empresas. El Estado santafesino implementa los créditos provenientes del CFI,³⁷ fundamentalmente la línea de Créditos para la Reactivación Productiva. La Unidad de Enlace que funciona en el Ministerio de la Producción, es el espacio de contacto con el empresario y quién evalúa la consulta previa y el proyecto de inversión.³⁸

Además, en los casos de emergencia, la Provincia otorga fondos rotativos —como por ejemplo para las actividades primarias frutihortícola, apícolas, entre otras— para los sujetos que tengan dificultades de acceder a los créditos bancarios que se canalizan a través de las Agencias y las Asociaciones de Desarrollo. Entre ellos, cabe destacar la constitución, en 2013 de un Fondo Rotatorio TIC (FORTIC), por un monto de \$ 1 000 000, para las empresas pertenecientes al Sistema de Empresas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, radicadas en la provincia de Santa Fe. También se instrumentan subsidios a tasas de interés para facilitar el acceso a créditos ban-

proyectos, los cuales 34 corresponden a empresas de Rosario, 18 de Rafaela, 5 de Santa Fe y 5 de Armstrong, entre otras localidades. Los sectores a los que se dedican las mismas son mayoritariamente de la metalmecánica (21), alimentos (17) y plásticos y cauchos (16) entre otros. Para más detalle ver el Anexo 3 las Tablas 3.9, 3.10 y 3.11 los resultados del programa provincial. Respecto de los programas nacionales no fue posible acceder la información desagregada por provincias.

37 Según <http://cfi.org.ar/institucion/> «el Consejo Federal de Inversiones es un organismo de las provincias argentinas creado en el año 1959 mediante un Pacto Federal. Su misión es promover el desarrollo armónico e integral del país para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, que entre otras acciones desarrollo»: Para lo cual desarrollan varias acciones entre las que se encuentran las herramientas de apoyo a las pymes a través de créditos, los montos que dispone cada provincia están establecidos en función de diversos criterios y, en el caso de Santa Fe, según lo informó la funcionaria provincial que tiene a su cargo ello, es el Estado quien los implementa, definiendo qué empresas (en función de los proyectos que presentan) accede a ellos y estableciendo mayor o menor difusión de esa asistencia financiera.

38 En el Anexo 3 las Tablas 3.12 y 3.13 se encuentra el detalle de los créditos por montos y cantidad empresas, por líneas del CFI implementadas en la provincia de Santa Fe.

carios pero fundamentalmente en las producciones agropecuarias, como ganadería, la tambera.

Los entrevistados indicaron que en este aspecto la provincia posee pocas herramientas, dado que no cuenta con una banca pública o con una corporación financiera «sin ello no hay posibilidades de realizar política crediticia», señaló una asesora del Ministro de la Producción. Esa limitación, para los entrevistados implica que el Estado santafesino actúe en función de las demandas, los pedidos puntuales que resulten de las mesas de cada una de las cadenas y de las emergencias y no se articulan ni complementan con las políticas nacionales ni con las herramientas que cuenta la Nación, así como tampoco poseen un vector provincial que oriente estratégicamente el uso de esos limitados instrumentos.

Por su parte, el Estado nacional en materia de financiamiento cuenta con varios programas para las Pymes tales como el Fonapyme, FONDYF, Régimen de Bonificación de Tasas, Mi Galpón, Desarrollo de Parques Industriales, Fogapyme, y el ya citado Régimen de SGR.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Industria, con el régimen de SGR en el período 2000–2013 se otorgaron, a empresas localizadas en Santa Fe, 56 010 garantías por un monto de \$ 2 637 062 000, representando un 8 % del total de montos otorgados en todo el país.

El convenio entre el Ministerio de la Producción y con GARANTIZAR para la constitución del Fondo de Riesgo con Afectación Específica Provincia de Santa Fe —ya abordado más arriba— a nivel de resultados indican el otorgamiento entre los años 2005 al 2013 un total 130 garantías por un monto total de \$ 25 399 630, lo que representa el 1,21 % de las garantías otorgadas a empresas de la provincia. Porcentaje que refleja la ínfima incidencia de dicho convenio y de las acciones del Estado santafesino, frente a las acciones que directamente la Nación estableció con las empresas ubicadas en la provincia de Santa Fe.³⁹

Respecto a los sectores o a las actividades a las que se dedican las Pymes, el 25 % de los montos de los años 2009–2013⁴⁰ del convenio con GARANTIZAR otorgados a empresas ubicadas en la provincia de Santa Fe, fue para aquellas que desarrollan actividades industriales, para el mismo período las acciones de Nación del total de garantías que otorgaron a empresas radicadas en Santa Fe, el 32,89 % correspondió a Pymes industriales (años 2000–2013). Am-

39 Para más detalles ver en el Anexo 3 las Tablas 3.7 y 3.8.

40 La selección de los años se realizó en función de la información disponible en la web del Ministerio de Industria discriminado por sector y por provincia y con la de GARANTIZAR.

pliando el período, desde el 2005 al 2013 con el convenio con GARANTIZAR se otorgaron garantías a Pymes industriales por un monto de \$ 8 123 000, representando el 38 % del total de las empresas. De acuerdo con los resultados de las acciones de la Nación y del Fondo Especial de la Provincia, en referencia a los destinatarios no se presentan grandes diferencias, por lo que no se trata de una división de acciones entre los distintos niveles estatales en función de las actividades de las empresas.

De acuerdo con las políticas examinadas, en función de sus objetivos y sus resultados, no fue posible identificar instancias de coordinación ni de complementación de los programas y las acciones entre ambos niveles estatales, que operan en el territorio santafesino con similares objetivos y herramientas, se orientan a los mismos actores. Ello da cuenta de una mutua desconsideración de las potencialidades de la articulación entre ellas y que ambas operan en paralelo, sin el establecimiento de sinergias ni de complementariedades en el momento de operar en el territorio.

Desde la perspectiva del Estado provincial, se sostiene que las acciones que realizan se sustentan en una división de funciones que se plantea en la práctica, dada por la dispar disponibilidad y desarrollo de los recursos y herramientas de cada una de las instancias, asumiendo, como ya se indicó, el Estado regional un papel subsidiario y residual: «En materia de política industrial es la Nación la que define y tiene los mayores instrumentos, nosotros atendemos a la emergencia y a los pequeños empresarios, seríamos como el Ministerio de Desarrollo Social de las empresas» señaló un Secretario del Ministerio de la Producción.

Desde esa concepción, que asume una partición suma cero (en lugar de suma positiva) de tareas y funciones, el Estado santafesino no desarrolla instancias de coordinación ni articulación con el Estado nacional, tampoco al momento de implicarse territorialmente. Llevando adelante la Provincia sus acciones sin la consideración aquellas que desde el ámbito nacional se desarrollan en el territorio santafesino, y por lo tanto tampoco estableciendo una complementación, retroalimentación desde el ámbito regional con los esfuerzos nacionales.

Por su parte, desde el ámbito estatal nacional, también en la instancia de implicación territorial se salta al Estado regional santafesino, y contando con mayores posibilidades de acción en función de sus recursos económicos y organizacionales tampoco coordina territorialmente sus políticas con las provinciales. Por lo que se presenta desconexión y descoordinación de las políticas que avanzan por caminos paralelos como resultado de una mutua desconsideración entre ambas instancias estatales y de la ausencia de una gestión multiescalar que las articule y cohesionen en torno a un vector.

¿Capacidades escalares? Los caminos paralelos de Santa Fe y la Nación

En el transcurso de este capítulo se pudo observar que la capacidad escalar no es un aspecto relevante para el Estado santafesino en la constitución de un desarrollo productivo industrial y, en correlación con ello, tampoco lo es para el Estado nacional.

Esa afirmación se sustenta en la poca y casi nula incidencia de la provincia de Santa Fe en la definición e implementación de las políticas nacionales. Siendo una de las provincias con mayor desarrollo industrial del país, su Estado no se implica activamente en los momentos de toma de decisión ni en la co-gestión de las acciones del Estado nacional. La no relevancia de la articulación escalar, en este caso con la Nación, del Estado santafesino se refleja a su vez en la no construcción de mecanismos de vinculación ni en la demanda de que éstos existan efectivamente.

Frente a lo cual, y con cada vez mayor intensidad a medida que avanza el período, el Estado de Santa Fe con referencia a lo productivo industrial decidió asumir un rol pasivo, de desconsideración tanto de la potencialidad de la articulación escalar en la definición e implementación de las políticas como de las modalidades de implicación de la Nación en el territorio santafesino. De acuerdo con ello, con pocos recursos y con cada vez también menor relevancia institucional del Ministerio de la Producción y fundamentalmente de las políticas industriales (ver Capítulo 5), el Estado santafesino lleva adelante programas y acciones marginales y fundamentalmente de atención a las emergencias y a las fragmentadas demandas de determinados sectores privados (situación que se canaliza a través de los dispares funcionamientos de las cadenas de valor), sin ningún tipo de articulación con la Nación. De ello que resulta limitada su capacidad de planificar estratégicamente y de incidir, dirigir un proceso de desarrollo y fundamentalmente de modificar el núcleo de acumulación. Renuncia, de ese modo, a constituirse en un nexo estratégico, con posibilidades de redireccionar, reorientar y nodalizar las acciones propias y las nacionales, para evitar la duplicación, la superposición y sobre todo la fragmentación de las políticas.

Por su parte, desde el Estado nacional, no se crean instancias reales de participación de lo regional en la configuración de una estrategia de desarrollo. Se pudo observar la limitada incidencia de Santa Fe, a lo que se adiciona la propia fragmentación (en contraposición a una nodalidad) que se reproduce y replica a través de cada uno de espacios de encuentro propuestos (como los Consejos Federales y los Planes Estratégicos) y las heterogéneas situaciones y limitantes que ellos poseen en el momento de definir las políticas.

La Nación desconsidera la potencialidad del nivel estatal meso, tanto para nutrirse en el momento de definir una estrategia, como para gestionarla e implementarla. De acuerdo con ello, no se articula con las estructuras estatales provinciales, no desarrolla políticas ni acciones de fomento de sus capacidades institucionales en las estructuras estatales regionales (para revertir algunas limitaciones). El Estado nacional, de este modo, lleva adelante una gestión monoescalar y vertical, donde la implicación regional, esto es, «la bajada» al territorio es realizada directa y cupularmente, ignorando y saltando tanto al Estado regional como a sus políticas.

De acuerdo con lo indicado y examinado, la debilidad en la construcción de capacidad escalar —que se expresa en la presencia de acciones provinciales y nacionales que marchan por caminos paralelos— es una responsabilidad co–producida por el Estado santafesino y el nacional. El nivel meso santafesino en la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo productivo asumió en el período un papel marginal, tanto a partir del propio debilitamiento de su capacidad institucional en esa área como de la asunción de funciones residuales sin ningún nexo con la escala nacional, resultando en acciones con pocas posibilidades reales de direccionar y de transformar un sistema productivo. Del otro lado de la relación, desde la Nación, no se ejerce el rol de nivelador y potencializador de la escala meso (por ejemplo a través de acciones de fortalecimiento y co–construcción de capacidades institucionales), ni siquiera de captura o direccionamiento, sino que se decide ignorarla y saltarla, cooperando con el debilitamiento aún mayor del nivel estatal regional, en lo referente a lo productivo industrial.

CAPACIDADES ESCALARES del Estado santafesino 2000-2013		
Variable	Dimensión	Resultados de los indicadores
Implicación de lo regional en la estrategia nacional	Participación equilibrada de las regiones en la formulación de las políticas	-Instancias de participación del Estado regional en la formulación de las políticas y de la estrategia de desarrollo: a) presencia de mecanismos de participación formales (consejos federales) con pocas capacidades reales de incidir. Generación de instancias de definición y planificación desde la nación, donde es priorizado el sector privado e ignorado el sector estatal regional (Planes Estratégico Industrial 2020) b) Dos limitadas experiencias: En referencia al fomento de las áreas y parques industriales, se toma la experiencia desarrollada por Santa Fe. Inclusión en cada vez mayores instancias nacionales de la perspectiva de cadena de valor tempranamente asumida en gestión pública de Santa Fe
	Participación equilibrada en la implementación de las políticas	-Las áreas del Estado provincial vinculadas con lo producto industrial no participan en la implementación de las políticas nacionales. -No hay vinculación entre las estructuras estatales de ambas instancias para la implementación de las políticas. -El Estado santafesino no posee responsabilidades de implementación ni poder de decisión sobre las acciones estatales nacionales que se ejecutan en el territorio santafesino.
Articulación coordinada multiescalarmen- te de la estrategia nacional	Implicación territorial de la escala nacional	-Implicación territorial de la Nación se realiza saltando al Estado regional. La misma se desarrolla a través de a) las Agencias de Desarrollo, b) las oficinas territoriales de difusión del Ministerio de Industria y c) directamente estableciendo vinculaciones y conexiones con los actores económico productivo industriales de la provincia. - Ausencias de acciones de co-construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales de la instancia regional
	La coordinación de las acciones estatales de las distintas escalas en el territorio	-Desconexión y mutua desconsideración de las de las políticas nacionales y las provinciales en el territorio. -Ausencias de coordinaciones de políticas que poseen los mismos objetivos, instrumentos y destinatarios (financiamiento de parques industriales, asistencia técnica, asistencia financiera a pymes) -limitados resultados del uso de la Provincia de un instrumento nacional (SGR)

Cuadro 1. Síntesis de los resultados de los indicadores del componente capacidades escalares del Estado santafesino durante los años 2000–2013.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo examiné la problemática del Estado en la generación del desarrollo industrial desde un enfoque teórico y una propuesta metodológica que contextualiza a la misma en el marco de las características del capitalismo y las transformaciones funcionales y morfológicas del Estado, y que pone en valor a la acción estatal en su construcción a través de la noción de capacidades estatales. Especialmente, coloqué la atención sobre la relevancia de la organización institucional y escalar del Estado para poder definir y llevar adelante una estrategia de desarrollo productivo industrial coherente e integrada.

Dicho esquema analítico es el resultado de la puesta en diálogo y del establecimiento de nexos complementarios entre los aportes de dos principales perspectivas: la regulacionista y la institucional. De este modo, la consideración de los cambios en las dinámicas económicas, sus efectos espaciales/territoriales y las transformaciones organizacionales y funcionales del Estado, la complementé con elementos de los enfoques de capacidades estatales orientados a identificar los desafíos e interpelaciones al Estado, en tanto su constitución como un actor estratégico para conducir procesos de desarrollo.

En ese marco la elección por la industria y por un abordaje centrado en la escala estatal regional no es aleatoria. Concebir el desarrollo a partir de fomentar e incentivar el sector industrial implica suponer que el mismo demanda acciones estatales dirigidas a transformar la estructura productiva orientada a generar mayor productividad y dinamismo —vía la generación de mayor valor agregado y contenido tecnológico— no solo para mejorar las posibilidades de inserción global de la economía argentina sino para generar

un mayor crecimiento y procesos de inclusión, a través de la conformación de un complejo productivo, integrado y descentralizado territorialmente dado por la extensión de las actividades industriales a mayores proporciones de la población y espacios territoriales.

Por su parte la opción por el análisis del nivel estatal regional se funda en la consideración tanto de las transformaciones del sistema capitalista, la emergencia de los patrones de producción posfordistas y la resignificación del territorio local/regional para la generación de valor a través de la producción industrial como del creciente papel del Estado en ese nivel escalar, y a pesar de ello, su no suficiente relevancia y tratamiento en los estudios sobre el desarrollo. De este modo, destaco las potencialidades de la acción e implicación territorial de la estatalidad regional para la generación de estrategias y de su implementación dada por la proximidad, conocimiento y posibilidades de penetración infraestructural de, y en, las realidades, problemáticas, recursos, actores y conflictos regionales. Subrayo, asimismo, la centralidad de la escala estatal regional pero en articulación con el resto de las escalas estatales, especialmente en este trabajo, el rol de nexo configurador y direccionador del Estado regional en estrecha relación con el Estado nacional —que posee las potencialidades de cohesionar y coordinar las distintas estrategias regionales en torno a un vector— estableciendo una vinculación virtuosa y dinámica en la construcción del desarrollo industrial nacional sustentado regionalmente.

De acuerdo con ello, definí conceptualmente la noción de capacidades estatales para examinar el rol del Estado a nivel subnacional/regional/provincial y operacionalicé tal concepto con dos componentes que dan cuenta de los aspectos organizacionales y escalares de la estatalidad para concebir y poder llevar adelante una estrategia de desarrollo productivo industrial inclusiva e incluyente. El componente institucional se centra en los aspectos que posibilitan generar e implementar una estrategia autónoma y coherente a nivel organizacional. Por su parte el componente escalar da cuenta de la organización y dinámica de funcionamiento espacial del Estado, en este caso del regional en articulación/vinculación con el nivel nacional.

Con ese esquema teórico analítico me aproximé al estudio empírico que se desarrolla en Argentina en una etapa en la cual la discusión sobre el papel del Estado en el fomento al sector industrial ocupa un lugar central en las agendas públicas. En ese contexto, la indagación sobre la construcción de capacidades para ello asume una especial relevancia tanto académica como política y coloca en eje del debate el rol de la organización institucional y espacial del Estado en la construcción del desarrollo productivo–industrial.

En el Capítulo 3, a través de una revisión de los cambios funcionales y organizacionales de la estatalidad argentina y de las relaciones escalares entre el

Estado nacional y los provinciales, pude identificar diversas modalidades de implicación estatal en relación a las políticas industriales y en función de su organización espacial. De modo que en la década del 90, cuando la industria no ocupó un lugar central en las acciones estatales, el Estado nacional se desimplificó selectivamente del sector industrial, bajo una orientación macroeconómica guiada por los principios de privatización, desregulación, apertura, desarrolló programas de asistencia a las empresas industriales orientados a resolver fallas del mercado y a compensar algunas debilidades y efectos de dichas políticas. A nivel escalar, el vínculo con los Estados regionales, por un lado, estuvo marcado por la influencia/presión a la adopción a tales orientaciones de políticas a nivel provincial y, por otro lado, en las temáticas de desarrollo e industria se asistió a una desconexión y retiro del Estado nacional frente a lo cual, en términos generales, las provincias desarrollaron descoordinadamente sus propias estrategias centradas en el fomento de sus sistemas productivos y recursos endógenos para la inserción internacional.

Luego, en los años 2000, los principales cambios se relacionan con la concepción del Estado y de su papel en la generación del desarrollo y con el resurgimiento del sector industria. Ello fue acompañado con algunas transformaciones funcionales y organizacionales del Estado nacional y por la presencia de un conjunto de políticas públicas orientadas al fomento de la industria. No obstante ello, tales acciones cuentan con grandes restricciones para constituirse en una estrategia de desarrollo industrial nacional. A nivel presupuestario el aumento de los recursos específicos para el sector, no se tradujo en un incremento en la porción del total de los gastos, manteniendo una posición marginal. A nivel escalar se asistió a una mayor presencia del Estado nacional en los territorios, pero con una marcada ausencia de articulación con los niveles estatales subnacionales/regionales. Las instancias regionales, por su parte dan continuidad a las estrategias, desarticuladas entre sí, de desarrollo de la década del noventa, que se caracterizan por el acompañamiento de las actividades que presentan ventajas comparativas y posibilidades de inclusión en las cadenas productivas globales.

No obstante esas limitaciones a nivel funcional, organizacional y escalar del Estado pos 2000, en el Capítulo 4 pude observar el crecimiento de la economía argentina durante esos años, siendo la industria el sector que lideró dicha expansión (ello estuvo acompañado por un aumento de las exportaciones industriales y por la creación de empleo industrial). Sin embargo, hacia fines del período, el desempeño del sector industrial comenzó a mostrar ciertas restricciones de esa recuperación. Ello se reflejó en la disminución del crecimiento, pero fundamentalmente en la inalteración de la estructura y el perfil productivo industrial (que se mantuvo concentrada en las ramas de alimentos,

bebidas, industria química, metálicas básicas, confecciones, sectores productores de caucho y plástico y otras vinculados con recursos naturales) y en la no reversión del porcentaje de participación de la industria en la economía en relación a la década del noventa.

En Santa Fe, siendo una de las provincias de Argentina con mayor participación del sector industrial en su estructura productiva, en consonancia con el desempeño a nivel nacional, la reactivación de industria impactó en sus principales indicadores económicos: PBI industrial, exportaciones y empleo. No obstante ello, tampoco se modificó el perfil de la economía provincial, dominada por el sector servicios, en relación a las actividades productivas, la industria manufacturera mantuvo su perfil de especialización en los sectores tradicionales, por su parte, los principales rubros exportados son los relacionados con la actividad agraria, en especial la producción de soja.

En ese contexto de crecimiento económico y reactivación del sector industrial, el Estado santafesino, de acuerdo con los análisis de los Capítulos 5 y 6, no se constituyó como un actor dotado capacidades estatales para desarrollar una estrategia productivo industrial durante los años 2000–2013.

En este trabajo ello se evidenció en las diversas variables, dimensiones e indicadores que dieron cuenta de la debilidad del Estado santafesino en generar, inducir, transformar y potenciar el desarrollo productivo industrial.

Al analizar el componente institucional se pudo visualizar el no fortalecimiento de la variable autonomía. Tal afirmación se sustenta en la consideración de las tres dimensiones examinadas: la capacidad operativa y técnica, las fuentes conceptuales y la capacidad y autonomía financiera.

Las estructuras del Estado santafesino vinculadas directamente con las actividades de fomento y promoción al sector industrial, en el transcurso del periodo analizado se han modificado organizativamente, tanto a partir de una nueva denominación (Ministerio de la Producción en 2004) como por su redefinición interna (fines de 2007 con la creación de la estructura matricial), no obstante ello no se incrementó la capacidad operativa y técnica de esas áreas. Ello se refleja tanto en la disminución en cantidad de los recursos humanos, en los montos presupuestarios destinados a ellos, en la no presencia de capacitaciones internas, en el incremento de las tareas administrativas por sobre las operativas y de planificación, en la tendencia creciente a la concentración de éstas últimas sólo en algunos funcionarios políticos, así como en la ausencia de desarrollo de sistemas de información y de evaluación de políticas.

Por su parte, el examen de las principales políticas públicas desarrolladas (Municipios productivos y la implementación de la perspectiva de cadenas de valor) dan cuenta de la presencia de fuentes conceptuales exógenas que son adoptadas sin una adaptación a las realidades regionales. Tal traslación

conceptual no es resultado del financiamiento externo, sino que es introducida y fomentada por distintos funcionarios políticos, por lo que tampoco resultan de los exámenes, análisis ni propuestas surgidas desde las propias estructuras estatales. La orientación de las acciones estatales provinciales, en términos generales, se dirige a generar una aproximación de los distintos actores (por ejemplo, a través de las diversas reuniones de las cadenas productivas), donde se encuentra ausente tanto la función de direccionar (a través de incentivos y de constreñimientos) del Estado a las dinámicas productivas y a los comportamientos de los actores y capitales, como las definiciones de las áreas y prioridades que contenga una estrategia de desarrollo propia del Estado santafesino.

En consonancia con ello, el Ministerio de la Producción pierde relevancia presupuestaria en el conjunto de las dependencias provinciales y en la finalidad presupuestaria Servicios Económicos, la función Industria tuvo un crecimiento en el período 2003–2007, pero luego descendió a los mismos valores que tuvo en la década del '90. En referencia a la autonomía financiera, se observó que las fuentes de financiamiento externas no poseen una relevancia significativa —a pesar de su incremento a partir del 2007, las cuales son destinadas fundamentalmente a obras de infraestructura—. En tanto, los recursos provenientes de transferencias de la Nación, representan más de la mitad de los que ejecuta el Estado santafesino, pero las tres cuartas parte de ellos son de libre disponibilidad. Esa dual situación refleja una dependencia para el funcionamiento del Estado provincial de las transferencias nacionales, pero también un grado de autonomía en la toma de decisiones sobre el destino y uso de los mismos.

Desde el año 2007, en el Estado de la provincia de Santa Fe se realizaron transformaciones y reformas, no obstante ello, en ese proceso de redefinición estatal no se fortalecieron las áreas y estructuras vinculadas a la generación y fomento del desarrollo productivo industrial y tampoco se constituyeron instancias reales de nodalidad. A nivel horizontal tanto al interior del citado Ministerio como en el conjunto del Estado santafesino no se encuentra una instancia formal ni informal que desarrolle las funciones de nodalizar, de centralizar y direccionar a las diversas acciones estatales provinciales en torno a una estrategia y menos aún a una estrategia de desarrollo productivo industrial que altere y modifique la estructura y el perfil productivo de la provincia.

El examen de los elementos que integran el componente escalar de la noción de capacidades propuesta en este trabajo, mostró que la articulación del Estado santafesino con la instancia estatal nacional se desarrolló en el marco de esa no centralidad a nivel regional santafesino de lo industrial y a nivel nacional en el contexto de un aumento de relevancia de dicho sector productivo pero con un conjunto de acciones fragmentadas, y que ignoran a la estatalidad regional. La capacidad escalar no fue fortalecida desde ninguno de los integrantes de esa

relación, ni desde el ámbito estatal nacional ni desde el provincial. Los espacios de participación regional creados por el Estado nacional no funcionan como tales en el sector industrial, las estructuras estatales de la provincia de Santa Fe no participan en ninguna instancia relevante de gestión ni de implementación de las políticas industriales nacionales, la Nación «baja» a los territorios saltando al Estado provincial y vinculándose, en la ejecución de las políticas, con entes no estatales, con sus propias oficinas territoriales o directamente con los actores económicos. No se identificaron acciones orientadas a fortalecer y generar capacidades institucionales en las estructuras regionales por parte de la Nación. Tampoco instancias de coordinación entre las políticas nacionales y las provinciales en ninguna etapa, desarrollándose por caminos paralelos e ignorándose mutuamente.

Conforme al análisis empírico se pudo observar la ausencia de una estrategia de desarrollo productivo industrial nacional en el período 2000–2013 que cuente con una fuerte y equilibrada participación de las instancias subnacionales en el momento de la formulación y de la implementación de la misma. Por un lado, ello se reflejó en las propias falencias del Estado nacional en cohesionar una estrategia industrial integrada (dadas las fragmentaciones horizontales intraministeriales e intraestatales observadas), y también en la atomización sectorial desde la cual se plantea la participación de las distintas instancias regionales/provinciales. Luego, al momento de examinar cómo la Nación «baja» a los territorios, se evidenció que en caso de estudio, no responde a una estrategia cupular de direccionamiento controlado, sino que, por el contrario, de desconsideración de la escala regional de la estatalidad, tanto para definir e implementar una estrategia integrada y equilibrada como para desarrollar sus propias iniciativas, lo que se caracterizó como una monoescalaridad vertical.

El caso del Estado de Santa Fe, que tiene en el concierto de provincias un posicionamiento de importancia, dado por el lugar de su sistema productivo en la economía argentina y su porcentaje de participación en el producto industrial, no definió ni llevó adelante una estrategia de fomento al sector que implique una modificación de la estructura productiva provincial. Las acciones estatales provinciales identificadas (resultado del debilitamiento de las estructuras estatales específicas provinciales) se dirigen a fomentar o a facilitar el desarrollo de los sistemas productivos pre-existentes pero no constituyen una estrategia que defina sectores prioritarios. No se desarrollaron herramientas financieras ni conceptuales para direccionar un proceso de desarrollo, por lo que favorecen iniciativas que a demanda plantean o requieren diversos sectores privados.

Según lo examinado, el Estado provincial santafesino no se constituyó como un actor dotado de capacidades para el desarrollo productivo industrial y ello se reflejó en los aspectos que a continuación sintetizo.

Por un lado, a lo largo de período 2000–2013 el sector industrial no fue concebido como estratégico para generar desarrollo a nivel provincial. Esa no centralidad del sector industrial conllevó —y ello fue más acentuado a medida que se avanza en el periodo— a la no definición de una estrategia estatal de desarrollo productiva que altere el perfil de la economía provincial. Tal concepción se tradujo a nivel de proyecto estatal, en el no fortalecimiento de las capacidades estatales de las estructuras estatales específicas de esas áreas, en la no centralidad de las mismas y en la renuncia a nivel estatal regional de direccionar al sistema productivo.

Esa dimisión a la generación de una estrategia productiva, que es acompañada por una modalidad de intervención e implicación estatal centrada en juntar/aproximar pero sin direccionar a los diversos actores del mercado, fundamentalmente se limita actuar frente a coyunturas y/o demandas puntuales.

Del mismo modo, ello coadyuva al no fortalecimiento de vínculos y de construcciones de capacidades escalares con el nivel nacional, y decidiendo asumir, en el caso de la provincia de Santa Fe una división del trabajo residual, en consonancia con la modalidad de implicación que decidió llevar adelante. Por lo que esta escala estatal regional renuncia a las posibilidades de configurar e incidir tanto en la construcción de una estrategia nacional e integrada de desarrollo productivo industrial como a desarrollar sus propias iniciativas que posibiliten transformar el ciclo de expansión de la industria en un proceso de desarrollo inclusivo.

Desde el nivel estatal nacional —limitándome a los aspectos examinados— la capacidad escalar tampoco es construida ni fomentada, llevando adelante esa instancia sus propias iniciativas y estrategias, en las cuales la provincia de Santa Fe no participa ni en la definición ni en su gestión e incluso se ignora a ese nivel de la estatalidad, evidenciando la ausencia de una estrategia de implicación multiescalar en la construcción del desarrollo nacional.

En función de los resultados del estudio de caso empírico, considero importante realizar algunos señalamientos sobre la discusión del papel del Estado en el desarrollo industrial y la perspectiva teórico–metodológica empleada.

En primer lugar, continúa siendo importante destacar la relevancia de las capacidades estatales para generación y construcción de una estrategia de desarrollo. Ello implica que, a pesar del desarrollo teórico y de los estudios empíricos que existen sobre las mismas, aún constituye una problemática para examinar, trabajar y enriquecer con diversos aportes teórico–analíticos. La preocupación sobre las capacidades estatales posiciona en el centro de la escena al Estado, a partir de la atención en sus condiciones y formas de organización e implicación para viabilizar los cambios, es decir, desde la importancia de la

configuración de un proyecto estatal —en el sentido de una modalidad de organización funcional, morfológica, escalar y de implicación— para poder definir y llevar adelante una estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, en esa centralidad del Estado coloqué especial atención a la organización espacial estatal, a través de la inclusión del componente escalar a la noción de capacidades. Dicha introducción pretende ser un aporte para el estudio de la actual estatalidad y su rol en el desarrollo industrial, donde los procesos de transformación de Estado han redefinido escalarmente su organización y funcionamiento y los cambios del capitalismo modificando las formas organizativas y espaciales de la producción de valor.

A partir de lo desarrollado, se abren posibles líneas de trabajo y de estudio que coloquen en el centro de la atención al Estado en relación con la industria y vinculen las dimensiones institucionales con la perspectiva escalar/regional. Un estudio complementario al presente lo constituye la consideración de este examen a partir de la escala estatal nacional y desde ahí analizar la relación escalar regional; otra posibilidad es la realización de abordajes comparativos que incluyan varias instancias regionales relevantes en el área industrial o que supongan modalidades diversas de articulación escalar (por ejemplo, Entre Ríos, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, entre otras). Asimismo, constituye en aporte a la comprensión del Estado y de sus capacidades, la elaboración de un estudio sobre la articulación escalar en la construcción del desarrollo productivo industrial comparativamente en la región latinoamericana, como podría ser el examen de las experiencias de Argentina y Brasil.

Este libro abre, además, desafíos en el plano de la construcción y generación de esquemas teórico–metodológicos, de herramientas conceptuales y de exploración empírica. Uno de ellos se relaciona con la producción de abordajes que contemplen la inclusión de los diversos actores económicos y políticos, locales, nacionales e internacionales y consideren el examen de sus acciones, roles y estrategias políticas en la configuración del proyecto estatal y de sus capacidades. El otro reto, que se complementa con el anterior, lo constituye la introducción de dimensiones teóricas que contemplen el campo conflictual y de luchas estratégicas de poder, que se presenta en la configuración de un proyecto estatal y, en especial en los vínculos escalares.

A través de este trabajo intenté cooperar a la reinstalación y recuperación del debate por la estatalidad en América Latina, y en Argentina, y por la discusión sobre sus condiciones y cualidades institucionales y escalares para la transformación estructural en el presente contexto, siendo este un requisito, una demanda y un campo de trabajo de indagación académica y política para afrontar en el desafío de pensar y construir una sociedad más justa, equitativa e igualitaria.

Entrevistas realizadas

Secretario, Secretaría de Empresas de Base Tecnológica, Ministerio de la Producción (desde el año 2011), 27 de diciembre de 2012 y 14 de abril de 2014.

Miembro del Gabinete de Asistencia Técnica, Ministerio de la Producción (desde el año 2011), 4 de abril de 2014

Secretario, Secretaría de Apoyo al Desarrollo, Ministerio de la Producción (desde el año 2011), 14 de mayo de 2014.

Secretario, Secretaría del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y otras Manufacturas, Ministerio de la Producción (desde 2011), 27 de mayo de 2014.

Secretario, Secretaría de la Producción, Municipalidad de Esperanza. Exsecretario, Secretaría de Industria, Servicios y Comercio, Ministerio de la Producción (período 2003–2007), 13 de junio de 2014.

Exsecretario, Secretaría de Empresas de Base Tecnológica., Ministerio de la Producción (período 2007–2011), 24 de julio de 2014.

Exsecretario, Secretaría de Apoyo al Desarrollo, Ministerio de la Producción (período 2007–2011), 24 de julio de 2014.

Exministro, Ministerio de la Producción (período 2007–2011), 30 de julio de 2014.

Miembro del Gabinete de Estudios y Áreas Específicas, Ministerio de la Producción (desde 2007), 13 de agosto de 2014.

Exdirector, Dirección General de Industria, Ministerio de la Producción (en el Ministerio desde el año 1978–2013), 26 de agosto de 2014.

Director, Dirección de Inversiones y Financiamiento (desde 2003). Exsubdirector, Dirección de Comercio Exterior, Ministerio de la Producción (período 1999–2003), 2 y 16 de septiembre de 2014.

Directora, Dirección General de Administración, Ministerio de la Producción (en el Ministerio desde 1979), 5, 25 de septiembre y 6 de octubre de 2014.

Técnico, Dirección General de Industria, Ministerio de Producción (desde 2007), 15 de septiembre de 2014.

Directora, Dirección General de Recursos Humanos, Ministerio de Producción, 15 de septiembre de 2014.

Director, Dirección General de Desarrollo Regional y Local, Ministerio de la Producción (desde 2012), ex coordinador de la Unidad de Enlace Provincial del CFI (Consejo Federal de Inversiones) (período 2000–2012). Personal de carrera en el Ministerio (desde 1979), 15 de septiembre de 2014.

Miembro del Gabinete de Estudios y Áreas Específicas, Ministerio de Producción, 16 de septiembre de 2014.

Director, Dirección General de Sistemas de Información, Ministerio de Producción, 16 de septiembre de 2014.

Subsecretaria, Secretaría de Planificación y Descentralización, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2 de octubre de 2014.

Integrante de la Dirección de Desarrollo Territorial, Ministerio de la Producción, 6 de octubre de 2014.

Exdirectora del proyecto de Planificación Estratégica del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (período 2007–2011). Delegada del Gobierno de Santa Fe en Capital Federal, 17 de octubre de 2014.

Subsecretario, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía (desde el 2011), ex director Provincial de Finanzas (período 2007–2011), 30 de octubre de 2014.

Coordinador de Cadenas de Valor, Secretaría del Sistema Metalmeccánico Químico, Automoción y Otras Manufacturas. Director General de Industria, Ministerio de la Producción (desde 2014), 20 de noviembre de 2014.

Responsable del Área de Microcréditos, Agencia para Desarrollo de Santa Fe y su región, 28 de enero de 2015.

Gerenta, Agencia para Desarrollo de Santa Fe y su región, 28 de enero de 2015.

Responsable de la Generadora de Industria Argentina (GenIA) Rafaela, Ministerio de Industria de la Nación (desde 2013), 3 de febrero de 2015.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Touzzo, M. F. (2000). La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El caso de Argentina. En Tussie, D. (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil* (pp 101–128). Buenos Aires: FLACSO Temas Grupo Editorial.
- Aghón G., Alburquerque, F. y Cortés P. (comp.) (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*, LC/L.1549, Convenio CEPAL–GTZ, Santiago de Chile: CEPAL.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 82.
- Alonso, G. (editor) (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- Amsden, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford: Oxford University Press.
- Anllo, G., Kosacoff, B. y Ramos, A. (2007). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007 en Kosacoff, B. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, Buenos Aires: CEPAL–Naciones Unidas.
- Aragno, J. (2002). Programa Municipios Productivos. Relaciones Provincia–Municipios Santa Fe 1996–2001. Ponencia presentada en IV *Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales*. Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/aragno.pdf>.
- Aranibar, A. y Rodriguez, B. (2013). Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? En Aranibar, A y Rodriguez, B (coordinadores) *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* (pp. 21–81). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Aruguete, E. (2009). La actual política de promoción económica, subsidios y préstamos del Estado Nacional. Gastos tributarios y directos en el marco de una estrategia fiscal expan-

- siva. *Entrelíneas de la Política Económica*, Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC). N° 23, Año 3. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15383/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Azpiazu, D. (1994). La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía. La creciente polarización del poder económico en Azpiazu, D. y Nochteff, H. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: Editorial TESIS-FLACSO.
- (1998). *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*, Buenos Aires: FLACSO, Editorial Eudeba.
- (2011). *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976–2007*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Baldwin, R. (2011). Trade and Industrialization after globalization's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters. *Working paper 17716*, Cambridge: National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w17716>.
- Baruj, G. y Porta, F. (2006). Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur. Documento de Proyecto. CEPAL.
- Baruj, G., Kosacoff, B. y Ramos, A. (2009). Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada. Documento de Proyecto. CEPAL.
- Basualdo, E. (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp. 321–382). Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Bertero, J. J. y Casanova, F. (2006). Diálogo Social y Desarrollo Económico Local en el marco de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente. Experiencia del Programa REDEL Uruguay. OIT–Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/projectdocumentation/wcms_112284.pdf.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en *Congreso Nacional de Administración Pública*, Mendoza.
- (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, FLACSO, 37–59.
- Bezchinsky, G., Dinenzon, M., Giussani, L., Caino, O., López, B. y Amiel, S. (2007). Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. En Kosacoff, B. (comp.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007* (pp. 149–185). Santiago de Chile: CEPAL.
- Block, F. (1987). Beyond relative autonomy: state manager as historical subject. En *Revising State Theory Essays in Politics and Postindustrialism* (pp. 81–96). Socialist Review Book Awards.
- Boisier, S. (2004). El desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*. Vol XXX, N° 90, septiembre, 27–40.

- Bonnet, A. (2012). La crisis del Estado neoliberal en la Argentina. En Thwaites Rey, M. (Ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 279–302) Santiago de Chile: CLACSO.
- Bonnet, A. y Piva, A. (2013). La crisis del estado neoliberal en la Argentina. Recuperado de http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Bonnet_Piva.pdf.
- Boschi, R. y Gaitán, F. (2008). Empresas, Capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile. Recuperado de <http://neic.iesp.uerj.br/textos/renato-wkshpni-teroi.pdf>.
- Boyer, R. (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Buenos Aires: CREDAL–CO–NICET Editorial Humanitas.
- Brandao, C. (2007). *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP, Brasil: Editora da UNICAMP.
- Brenner, N. (2003). *New Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- (2013). «Glozization» as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe. En Peck, J. y Yeung, H. W. (comp.) *Remaking the Global Economic–Geographical Perspectives*: SAGE Publications Ltd.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North American and West Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L.C. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 150, Vol. 38, julio–septiembre, 517–550.
- (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía.*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 4, Nº 10. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/10/02luiz.pdf>.
- (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, Nº 210, 110–125.
- (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. *Nueva Sociedad*, Nº 221, 83–99.
- Brown, M. y Erie, S. (1999). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal* (pp.162–190). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Bustelo, P. (1994) El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 4, Universidad Complutense, 149–163.
- Cao, H. (2007). Las políticas regionales en la Argentina de los '90. *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, Nº 8, 27–51.
- Cao, H. y Laguado Duca, A. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº. 60.,131–160.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista EURE*, Vol. XXXII, Nº 95, mayo, 95–111.
- (2007). El fracaso de la descentralización en Argentina. *Revista Andamios*, Vol. 4 Nº 7, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 249–267.
- Cardoso, F. (1975).La cuestión del Estado en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, Nº3, julio–septiembre, UNAM, 603–630.

- Cardoso, F. y Faletto, E. (1994). *Dependencia y desarrollo en América Latina* México: Siglo XXI Editores.
- Carnoy, M. (1984). *El Estado y la teoría política*, México DF: Alianza.
- Casalis, A. (2011) Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Segunda época, Año 3, Nº 19, 159–177.
- Casalis, A. y Villar, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comp.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*, (pp. 103–131) Buenos Aires: FLACSO–CICCUS.
- Castagna, A. y Woelflin, M. L. (2012). Relevamiento de la industria manufacturera. 3º etapa. Informe Final Consejo Federal de Inversiones y Gobierno de Santa Fe. Recuperado de <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/cfi-biblioteca/root/49921.pdf>.
- Castell, R. (1999). *La era de la Información. La sociedad red*, Volumen I, Madrid: Alianza.
- Castellani, A. (2006). La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. Ponencia presentada durante *las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía* co-organizadas por el CESE del IDAES y el NUCeC del Museu Nacional de la UFRJ.
- (2009) Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. *Cuestiones de Sociología*, Nº5–6. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf.
- Castellani, A. y Llampart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, Universidad Nacional de General San Martín, Año 6, Nº 9, junio, 155–177.
- Castriota, H., Martínez, A. y Mondino, M.L. (2011). Informe de Fortalecimiento Institucional Reporte Diagnóstico sobre el estado de funcionamiento de la estructura del Ministerio de la Producción (Gobierno de la Provincia de Santa Fe). Programa FOSEL, Regione Puglia.
- Caussi, M. (2006). 10 Años de Desarrollo Local y Regional como Política de Estado: Política de Estado: Municipios Productivos. Presentación para el *III Laboratorio de IGC* (Instituto de Gestión de Ciudades), Ciudad Inclusiva, Rosario, septiembre. Recuperado de http://www.igc.org.ar/Documentos/elab06/mauricio_caussi.pdf
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955–1996) La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires: Ariel.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002–2010*, Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012) *Cambio Estructural para el Desarrollo. Una visión Integrada del Desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Nº 84, 117–134.
- Chang, H.J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid: Editorial Catarata.
- (2010). How to «do» a developmental State: political, organization and human Resource requirement of the developmental state. En Edigheji O. (ed.) *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa. Potentials and Challenger*, Cape Town: HSRC Press.

- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology* Vol. 107, N° 4, January, 951–989.
- (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? el mito de la «burguesía nacional». *Revista Documentos y Aportes*, Universidad Nacional del Litoral, N° 11, 7–34.
- Cimoli, M. y Porcile, G. (2015). Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su dialogo con otras corrientes heterodoxas. En Bárcena, Alicia y Pardo, Antonio (ed.) *Neoes- tructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 215–232) Santiago de Chile: CEPAL.
- Coatz, D. y Grasso, F. (2012). Realidades y desafíos de la industrialización argentina. En Sociedad Internacional para el Desarrollo SIDbaires. Recuperado de <http://www.sidbaires.com.ar/index.php?seccion=5>
- Cohen, S. y Zysman, J. (1987). *Manufacturing Matters*. New York: Basic.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (s/f) Lineamientos Metodológicos para la Estimación del Gasto Tributario en los Impuestos Provinciales, Informe técnico N° 3. Recuperado de http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/Eventos_Talleres/lineamientos_metodologicos_2do_taller_gtos_tributarios.pdf
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998). *The Associational Economy: firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Coronel, D.A.; Azevedo, A.F.Z. de y Campos, A.C. (2014). Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Vol. 34, N° 1. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a07.pdf>. 103–119
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999). Estrategias económicas, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 154, julio–septiembre, 195–214.
- Costamagna, P. (2000). La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. LC/R.2011, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007). Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina. Santiago de Chile: ILPES CEPAL–GTZ.
- Couto, B. (2010) Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina. *Documentos de Investigación Social*, N° 11, IDAES, UNSAM,
- Crespi, G., Fernández Arias, E. y Stein, E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuervo, L. y Williner, A. (2009). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. *Revista LÍDER Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional*, Universidad de Los Lagos, Vol. 15, Año 11, 57–83.
- Dabat, A. (2010) Estado, neoliberalismo y desarrollo, en Dabat, A. (coord.) *Estado y desarrollo* (19–64). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Danani, C. e Hintze, S. (2010) Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. *Reflexión Política*, Bucaramanga, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Vol. 12, N° 24. 18–29. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11017129003>.

- De Ávila Gomide, A. y Rocha C. Pires, R. (2014). Capacidades estatales e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. En De Ávila Gomide y Rocha C Pires (ed) *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas* (pp. 15–30), Brasília D. F.: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Secretaría de Assuntos Estratégicos.
- De Mattos, C. (1989). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Dicken, P. (2011). *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. New York: The Guilford Press.
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, 1–11.
- Español, P. y Herrera, G. (2011). La (re)construcción de un proyecto nacional para el desarrollo. Algunas notas para alentar la discusión. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Segunda época, Año 3, N° 19, 7–24.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Vol. 35, N° 140, 529–562.
- (2007). El eclipse del Estado nación. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 99–129), Bogotá: Clave de Sur, ILSA.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (1994). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Fajnzylber, F. (1992). Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío, *Nueva Sociedad*, N° 118, 21–28.
- Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado en América latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 38, 69–87.
- Felder, R. (2005) Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa de los cielos en Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.) *Entre tecnócratas y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 89–113). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2012). Estado y acumulación de capital en la Argentina reciente ¿más allá del neoliberalismo? *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, año 3, N° 18, septiembre, 14–19.
- Feliz, M. y López, E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal–neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. *Revista Herramienta* N° 45. Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-45/la-dinamica-del-capitalismo-periferico-postneoliberal-neodesarrollista-cont>
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Kosacoff, B. (comp.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007* (pp. 63–105), Santiago de Chile: CEPAL.
- Fernández, V.R. (1999). *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960–1990*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Santa Fe: Ediciones UNL.

- (2002). Transformaciones del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas–intereses en el capitalismo global. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México, Vol. 33, Nº 33, 55–93.
- (2003). *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales. Redefiniendo el escenario global–local*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- (2009). Contextos, teorías y políticas para el desarrollo local Lineamientos para una agenda latinoamericana del próximo decenio. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB–AL III. Recuperado de http://www.urbal3.eu/uploads/documentos/Contextos,_teorias_y_politicas_para_el_esarrollo_local_FERNANDEZ_1.pdf
- (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones trans–escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?. En Fernández, V. R. y Brandao, C. (directores) *Escalas y políticas del desarrollo regional Desafíos para América Latina* (pp. 301–341). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- (2014). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, SAGE Publications, 1–22. Recuperado de <http://rrp.sagepub.com/content/early/2014/05/14/0486613414532769>
- Fernández, V.R. y Cardozo, L. (2012). Nueva estatalidad bajo la re–emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbano e Regionais*, Vol. 14, Nº 2. Recuperado de <http://unuhoopedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4097/3995>
- Fernández, V.R. y García Puente, M.J. (2013). Estado, producción y desarrollo Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Nº 1, Año 1, 19–46.
- Fernández, V.R.; García Puente, M.J.; Alfaro, M.B. (2012). El Estado y las Pymes. Propuesta metodológica y avances de investigación. *Papeles del Centro de Investigaciones*, Santa Fe, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Año 2, Nº 7.
- Fernández, V.R. y Lauxmann, C. (2014). Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano en *Cuadernos del CENDES*, Tercera Época, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central. Año 31, Nº 86, 49–72.
- Fernández, V.R.; Amin, A. y Vigil, J.I. (comp.) (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Fernández, V.R.; Güemes, M.C.; Magnin, J.P. y Vigil, J.I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, V.R; Tealdo, J. y Villalba, M. (2005). *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90. Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández–Stark, K. y Gereffi, G. (2011). *Manual Desarrollo Económico Local y Cadenas Globales de Valor*. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ferrer, A. (2012). La construcción del Estado neoliberal en Argentina. *Revista del Trabajo*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio

- de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Año 8, N° 10. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a04_aFerrer.pdf
- (2014). *El empresario argentino*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ferreres, O. (2011) *Dos Siglos de Economía Argentina 1810–2010*, Edición Bicentenario. Buenos Aires: El Ateneo.
- Filgueira, F. (2006). La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina. En Vera, M. (editor) *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América Latina* (pp. 53–83). Guatemala: Magna Terra Editores INDES–BID INAP.
- (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, N° 12.
- (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. *Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, N° 38.
- Fox, J. (1994). State–Society International and Distributive Reform in México En *The Politics of Food in México*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Gaggero, J. y Libman, E. (2007). La inversión y su promoción fiscal (Argentina, 1974–2006). *Documento de Trabajo 15*, Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFINDAR).
- Gaitán, F. (2013). *El rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- García Delgado, D. (1996). *Estado & Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Norma–FLACSO.
- (2011). Profundizando el modelo. La cuestión social en la estrategia de mediano plazo. En García Delgado, D. y Peirano, M. (comp.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo* (pp. 55–76). Buenos Aires: FLACSO–CICCUS.
- García, A. y Rofman, A. (2012). Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina. En *Ensayos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Vol. 22, N° 40, 65–80.
- Gatto, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. En Kosacoff, B. (comp.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007* (pp. 307–356). Santiago de Chile: CEPAL.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles. California: University of California Press.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del desarrollo*, Vol. 32, N° 125. IIEC–UNAM, 9–37.
- Ginsberg, M. y Silva Failde, D. (2010). La industria santafesina en perspectiva histórica. Trabajo presentado en el Concurso de Investigación: «La Industria de Santa Fe en la proyección histórica del Bicentenario», organizado por Federación Industrial de Santa Fe (FISFE). Recuperado de <http://www.fisfe.org.ar/doc/2premio.pdf>

- Gobierno de Santa Fe (2008). *Cadena de la maquinaria agrícola santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo*. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66063/320667/file/descargar.pdf>
- (2012). .Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la provincia de Santa Fe. Informe final. Fundación Universidad Nacional de Rosario. Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-formacion-para-el-desarrollo-de-los-trabajadores-publicos-provincia-de-santa-fe/>
- (2014). *Informe de Gestión. Apertura 132 Periodo de Sesiones Ordinarias. 1 de mayo de 2014*. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/198144/961770/version/1/file/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2014.pdf>
- Gore, C. (1996). Methodological Nationalism and the Misunderstanding of East Asian Industrialization. *The European Journal of Development Research*, N° 8, 77–122.
- Gorestein, S. y Schorr, M. (2010). Alcances regionales del financiamiento público en la Argentina. Una mirada de conjunto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Universidad Nacional del Litoral, N° 15, 7–27.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2012). Informe final del Plan de Formación Para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la Provincia de Santa Fe. Tomo I. Informe general. Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Fundación Universidad Nacional de Rosario, Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/cfi-biblioteca/root/49322.pdf>
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and social structures .The problem of embeddedness, en *American Journal of Sociology*, Chicago, Vol. 91, N° 3, 481–510.
- Grotiuz, I. (2011). Sistematización de experiencias de innovación institucional en políticas públicas de cohesión social y territorial. Santa Fe: Regionalización, planificación estratégica y participación ciudadana. Proyecto «Innovación Institucional» financiado por URBAL–III. Oficina de Coordinación y Orientación de URB–AL III. Recuperado de http://www.urbal3.eu/uploads/urbsocialdocumentos/estudio_de_caso_santa_fe.pdf
- Grugel, J. y Ruggirozzi, P. (2012). Post–neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, International Institute of Social Studies, N° 43, Vol. 1, 1–21.
- Haggard, S. y Kaufmanm, R. (1995). Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de Mercado. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 139, Vol. 35, octubre–diciembre, 355–372.
- Hall, J. e Ikenberry, J. (2000). *El Estado*. Madrid: Alianza.
- Hall, P. y Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. *Varieties of capitalism. The institutional foundation of comparative advantage* (pp. 1–68). Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (1991). La transformación económico política del capitalismo tardío del siglo XX. En *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (pp. 141–222). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- (2007). *Breve Historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Herr, M. y Muzira, T. (2011). Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente (DE-CAV): Una guía para profesionales del desarrollo, funcionarios gubernamentales e iniciati-

- vas del sector privado. OIT Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/instructionalmaterial/wcms_168837.pdf
- Hikino, T. y Amsden, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 137, Vol. 35, abril-junio, 3–34.
- Iacoviello, M. (1996). El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. *Cuaderno CEPAS*, N° 4. Recuperado de <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/cepas4.pdf>
- Iacoviello, M. y Tommasi, M. (2002). Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. El caso de Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iazzetta, O. (2007) *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario: Homo Sapiens.
- Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 90, 7–15.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2009). *Economía y Territorio en América latina: desigualdades y políticas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (2013). Evolución de las exportaciones provinciales. Provincia de Santa Fe. Secretaría de Planificación y Política Económica, Ministerio de Economía, Gobierno de Santa Fe.
- Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992–2008)* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Buenos Aires.
- Jessop, B. (1990). Putting States in Their Place: Once More on Capitalist States and Capitalist Societies. *State Theory: putting capitalist states in their place* (pp. 338–369). Penn State University Press.
- (1994). Post-Fordism and the State. En Amin, Ash (Edited) *Post-Fordism. A reader* (pp. 251–279). Oxford: Blackwell Publishers.
- (2004). La economía política de escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XXIX, N° 89, mayo, 25–41.
- (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernanza. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, N° 7, 7–44.
- (2008). *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: Editorial Catarata.
- Jones, M. (2008) El surgimiento del Estado regional en la gobernanza económica: ¿asociaciones para la prosperidad o nuevas escalas de poder local? En Fernández, V. R. Amin, A. y Vigil, J. (comp.) *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (pp. 183–218). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Kohli, A. (2007). *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge Press.
- Kohli, A. (2010). Estado y desarrollo económico. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, Nº 12, 7–29.
- Kosacoff, B. (1996). La industria argentina: de la sustitución a la convertibilidad. En Katz, J. (ed.) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años '90* (pp. 125–162). Buenos Aires: CEPAL/IDRC/ Alianza.
- Kulfas, M. (2009). Las Pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas. *Colección Documentos de Proyectos*. LC/W.272, Santiago de Chile: CEPAL.
- Kulfas, M., Goldstein, E. y Burgos, M. (2014). Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003–2013. *Documento de Trabajo Nº 64*, diciembre, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, CEFIDAR. Recuperado de <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT64-Kulfas-Web.pdf>
- Kupelian, R. y Rivas, M.S. (2014). Fondos Buitres. El juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial. *Documento de Trabajo Nº 49*, Febrero, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, CEFIDAR. Recuperado de <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN49.pdf>
- Lattuada, M. y Nogueira, M.E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991–2011). *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural*, Universidad Nacional de Quilmes (CEAR-UNQ), Nº 1, Vol. 1, 30–54. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637>
- Lavarello, P.J. (2015). El gradual regreso de la política industrial: definición, avances y desafíos para la Argentina. En *Coyuntura y Desarrollo, El debate sobre la industrialización*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), Nº 361, 21–23.
- Lavarello, P.J. y Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 42, Nº 166, 85–109.
- Lechner, R. (comp.) (1983). *Estado y Política en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En Shafritz, J. y Hyde, A. (1999) *Los clásicos de la Administración Pública* (pp. 780–794). México: Fondo de Cultura Económica.
- Lira, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. *Serie Gestión Pública*, Nº 44, noviembre. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL,
- (2005). La labor del ILPES en capacitación sobre temas de desarrollo «regional». *Boletín del Instituto*, Nº 17, noviembre, Santiago de Chile: ILPES–CEPAL.
- López, A.; Corrado, A. y Ouviaña, H. (2005). Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas. En Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.) *Entre Tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 115–144). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- López, E. (2015). *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

- Macleod, G. (2008). El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político en Fernández, V. R. Amin, A. y Vigil, J. (comp.) *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (pp. 147–182). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Madoery, O. (2001). *El valor de la Política de Desarrollo Local*. Recuperado de <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, N°57/58. Recuperado de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678491/RI_5_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- (2007). ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 295–318). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Realidad Económica*, N° 166. Recuperado de <http://www.iade.org.ar>.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M., Arzeno, M.; Nussbaumer, B., *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15–50). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Marcó Del Pont, M. y Valle, H. (2015). El futuro de la industrialización en tiempos de globalización financiera. Aportes para el debate. *Coyuntura y Desarrollo*, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), N° 361, 11–22.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 24. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0044900.pdf>
- (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Acuña, C. (comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 12–45). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Martínez, A.; Liendo, M.; Castagna, A.; Pellegrini, J. L. (2008). Instituciones para el Desarrollo Territorial: Agencias y Asociaciones en la Provincia de Santa Fe. Ponencia presentada en Decimoterceras Jornadas «Investigaciones en la Facultad» de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario Recuperado de http://www.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuertas/pellegrini_instituciones_para_el_desarrollo_territorial.pdf
- Mayoux, L. y Mackie, G. (2009). *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development*. OIT (Organización Internacional del Trabajo). Recuperado de http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_106538.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional*, sexta edición, Buenos Aires, Secretaría de Hacienda Subsecretaría de Presupuesto Oficina Nacional de Presupuesto. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>

- (2014). Informe sobre el monto de la deuda conciliada incluida en el acuerdo alcanzado con el Club de París. Buenos Aires, Subsecretaría de Financiamiento. Secretaría de Finanzas,. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/finanzas/wp-content/uploads/2015/01/Informe-sobre-el-Club-de-Paris.pdf>.
- Medeiro, C.A. de (2010). Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao «nacionalismo metodológico». *Economia e Sociedade*, Campinas, Vol. 19, Nº 3 (40), 637–645.
- Meyer–Stamer, J. y Harmes-Liedtke, U. (2005). ¿Cómo promover Clusters?. Mesopartner *Working Papers Nº 8* y proyecto «Competitividad: Conceptos y Buenas Prácticas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta» del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). *Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federa.l* Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Economía (2012). Producto Bruto Geográfico 1993–2011. Resultados preliminares. Secretaría de Planificación y Política Económica, Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, Gobierno de Santa Fe.
- (2013a). Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial. Dirección General de Programación y Estadística Hacendal, Secretaria de Planificación y Política Económica, Gobierno de Santa Fe.
- (2013b). Gestión Presupuestaria y Aspectos Económicos. Período 1991–2012. Dirección Provincial de Programación y Estadística Hacendal, Dirección General de Programación y Estadística Hacendal, Secretaria de Planificación y Política Económica, Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2009). *Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*. Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas, Santa Fe: Provincia de Santa Fe y Unión Europea.
- Ministerio de Industria (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- (2013). *Parques Industriales: tierra fértil para la industrialización*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- (2014). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de la Producción (2007). Adecuación de la estructura Orgánica y Operativa. Gobierno de Santa Fe. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/116828/573314/version/1/file/Libro+estructura-gabinete-final.pdf>
- (2011a). Informe sobre políticas productivas. Memoria 2007–2011. Gobierno de Santa Fe. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/133696/658672/...>
- (2011b). Plan de transición: periodos 2007 – 2011 // 2011–2015. Gobierno de Santa Fe. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/133960/659713/version/1/file/Plan+de+Transici>
- (2012a). Instrumentos de Acceso al Financiamiento Productivo. Asistencia Financiera para micro, pequeñas y medianas empresas. Gobierno de Santa Fe.
- (2012b). Radicación de Áreas y Parques Industriales en la Provincia de Santa Fe. Gobierno de Santa Fe.

- Ministerio de Planificación (2008). *Plan Estratégico Territorial. Avance I*. Presidencia de la Nación.
- (2010). *Plan Estratégico Territorial Edición del Bicentenario*. Presidencia de la Nación.
- (2011). *Plan Estratégico Territorial. Avance II*. Presidencia de la Nación.
- Montecinos, E. (2005). Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93, agosto, 77–88.
- Nahón, C.; Rodríguez Enríquez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades en AAVV *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327–388). Buenos Aires: CLACSO.
- Nochteff, H. (1999). ¿Del industrialismo al posindustrialismo?: las desigualdades entre las economías. Observaciones preliminares. *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica*, N° 172, 28–45.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Ediciones Península.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina 1956–1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64, 523–554.
- (1984). Apuntes para una teoría del Estado. Osziak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires: PAIDOS.
- (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, N°. 128, noviembre–diciembre, 62–87.
- (1996). *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Observatorio Pyme (2009). Informe regional de la industria manufacturera 2009. Observatorio Pyme Regional y Provincia de Santa Fe, Buenos Aires: Fundación Observatorio Pyme.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza.
- Organización Internacional del Trabajo (2010). La promoción de Cadenas de valor. Las Herramientas de la OIT. Recuperado de http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_127803.pdf
- Orlansky, D. (1998). Las políticas de descentralización. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre–diciembre, 827–844.
- Osziak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, octubre. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0029802.pdf>
- (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. Ponencia presentada en *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana.
- (2003). Lineamientos básicos para un Plan de Modernización del Estado provincial. Informe final. Diciembre, Provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones.
- Osziak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación en Kliksberg, Bernardo y Subirandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, Madrid: INAP.
- Palanza, V. (2002). Espacios de concertación alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina. Documento de Trajo N° 71, Buenos Aires, CEDI.
- Peck, J. (2010). Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y welfare neoliberal. En Fernández, V.R. y Brandao, C. (dirs.) *ESCALAS y políticas del desarrollo regional Desafíos para América Latina* (pp. 77–120). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

- Peck, J. (2012). Neoliberalismo y crisis actual. *Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Universidad Nacional del Litoral, Nº 19, 7–27.
- Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder. En Amin, Ash (Edited) *Post-Fordism. A reader* (pp. 280–315). Oxford: Editorial Blackwell.
- Peres, W. (2005). El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Serie Desarrollo Productivo*, Santiago de Chile: CEPAL, Nº 166.
- Pérez, C. (1996). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio Exterior*, Vol. 46, Nº 5, 347–363.
- Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, Nº 100, abril, 123–145.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2005). Mejora de la Competitividad en Clusters y Cadenas Productivas en América Latina: El Papel de las Políticas. Serie de Buenas Prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Piore, M. y Sabel, C. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Buenos Aires: Alianza.
- Polany, K. (2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En Bárcena, A. y Pardo, A. (ed.) *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 421–447). Santiago de Chile: CEPAL.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, Vol. 76, Nº 6, 77–90.
- Potenza dal Masetto, M.F. (2005). Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud. Documento de Trabajo Nº2, Buenos Aires, Fundación PENT.
- Poulantzas, N. (1984). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Poulantzas, N. (1991) *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI Editores.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramió, C. (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Libro de La Catarata.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina, Una breve historia*. Buenos Aires: Sello Booket de Planeta.
- (2013). *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2004). Capacidad Estatal. Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. BID, Washington DC, Documento de Trabajo I–52, julio.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales:

- Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. Documento de Trabajo N° 6. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Repetto, F. y Potenza dal Masetto, F. (2011). La protección social en la Argentina, *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL, N° 174.
- Restrepo, D. (2001). Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista. *Economía. Sociedad y territorio*, Vol. III N° 9, enero-junio, 93–126.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 55, febrero.
- (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, FLACSO, 115–139.
- Rivas, D y Stumpo, G. (2013). La industria manufacturera argentina 2003–2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI. En Stumpo, G. y Rivas, D. (comp.) *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 27–60). Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez-Pose, A. y Gill, N. (2007). ¿Existe una conexión generalizada entre las disparidades regionales y el traspaso de competencias? *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, N° 6, diciembre, 7–40.
- Rodrik, D. (1995). Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, N° 138, julio–septiembre, 179–225.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty first century Paper prepared for UNIDO, Cambridge: Harvard University. Recuperado de <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>
- Rofman, A. (1982). *Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina*. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), N° 7.
- (2000). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Rougier, M. y Schorr, M. (2012). *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rozenbaum, D. (2013). Financiamiento productivo para el desarrollo: Impacto de las políticas recientes *Nota Técnica n° 68. Informe Económico n° 82*. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Dirección de Información y Coyuntura. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires. Recuperado de http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/NOTA%20TECNICA%2068%20-%20IET%2082.pdf
- Sader, E. (2008). *Refundar al Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO y CTA.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*, Madrid: Katz.
- Schapiro, M.G. (2014) Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. En De Avila Gomnide y Rocha C Pires (ed.) *Capaci-*

- dades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas* (pp. 239–266). Brasília D. F.: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Secretaría de Assuntos Estratégicos.
- Schneider, B.R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, Nº 152, 45–75.
- Schorr, M y Wainer A. (2014). Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad. Papeles de trabajo del IADE Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad nacional de San Martín. Recuperado de http://www.idaes.edu.ar/pdf_papeles/Schorr%20y%20Wainer%20Economia.pdf.
- Schorr, M. (2005). *Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2015). La industria argentina en la posconvertibilidad: una mirada desde el sector externo. *Coyuntura y Desarrollo*, Nº 361, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), 30–32.
- (Coord.) (2013). *Argentina en a posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial. Estudios de economía política*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013) Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos. En Schorr, M. (2013) (coordinador) *Argentina en a posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial. Estudios de economía política* (pp. 117–144). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Secretaría de Planificación y Política Económica (2014). *Santa Fe en Cifras*. Ministerio de Economía. Gobierno de Santa Fe.
- Secretaría y Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública (2013). Informe de Gestión 2013. Ministerio de Economía, Gobierno de Santa Fe.
- Selva, R. (2014). Desendeudamiento y después. *Entrelíneas de la Política Económica*, Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC), Universidad Nacional de La Plata, Nº 38, Año 7, Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/35747/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. Ponencia presentada en Congreso LASA (Latin American Studies Association) Montreal, Canadá, septiembre de 2007 Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Serafinoff,%20Valeria%20I.pdf>
- (2012). Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la «explotación oportunista»? *Voces en el Fénix*, Año 3, Nº 18, septiembre de 2012, 84–91.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 32, Nº 128. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf
- (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Skocpol, T. (1991). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual en *Zona Abierta*, Nº 57/58, 15–50.

- Sotelo Maciel, A.J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, N° 1, FLACSO, 47–63.
- Stiglitz, J. (1997). Algunas enseñanzas del milagro del este asiático. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 37, N° 147, octubre–diciembre, 323–349.
- Subirtas, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global or local: «glocalization» and the politics of scale. En Cox, E (ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford Press.
- Sztulwark, F. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las PyMES en la Argentina. En Ferraro, C. y Stumpo, G. (comp.) *Políticas de apoyo a las PyMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales* (pp.45–96). Santiago de Chile: CEPAL.
- Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2011). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente. Recuperado de <http://cipibicargentina.org.ar/docs/Herrera-Tavosnanska-La-industria-argentina-a-comienzos-del-siglo-XXI.pdf>
- Thwaites Rey, M. (1993). La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas. *Realidad Económica*, IADE, N° 116, 46–75.
- (2005). Estados nacionales y acumulación global. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 19–40). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2007). Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo versus instrumentalismo. En Thwaites Rey, M. (comp.) *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 215–268). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2008). ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 41. Recuperado de <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/art-period/33-%20Estado-%20CLAD%202007-version%202008a.pdf>
- (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año XI, N° 27, abril, 19–43.
- Unión del Personal Civil de la Nación (2014). Relevamiento Profesionales y Técnicos del Ministerio de la Producción. junio–julio, Mimeo.
- URB–AL–III (2011). Proyecto Innovación Institucional: Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad. Recuperado de http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/ficha_Sta.Fev2.pdf
- Vaccarezza, F. (2012). *Políticas de Desarrollo Industrial en la Argentina (1940 – 2001) Desde la Sustitución a la Apertura*. N° 54. EBooks de Centro Argentino de Estudios Internacionales. CAEI. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/ebook54.pdf>
- Varesi, G.Á. (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 41, N° 161, 141–164.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. LC/R.1964, Santiago de Chile: CEPAL.
- Vigil, J.I. y Fernandez, V.R. (2011). *Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*. Santa Fe: Ediciones UNL.

- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, N° 144. Vol. 35, enero-marzo, 931-952.
- (2000). Más allá del Consenso de Washington. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial. *América Latina Hoy*, Salamanca, Universidad de Salamanca, N° 26. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802604>
- (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.
- Villar, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas. *Mundo Urbano*, N° 24. Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>
- Wade, R. (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2011). The Return Of Industrial Policy London School of Economics. Recuperado de <http://www.neweconomicthinking.org/14April2011/Presentations/Robert%20Wade%20paper.pdf>
- Weir, M. y Skocpol, T. (1993) Las estructuras del Estado: una respuesta «keynesiana» a la gran depresión. *Zona Abierta*, N°63/64, 73-153.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- (2003). Introducción. En Weiss, L. (ed.) *Los Estados en la economía global. Restaurando las instituciones nacionales*. New York and Cambridge: Cambridge University Press (mimeo de la traducción).
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning for a decade of reform*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2008). *Strengthening political economy understanding for growth analysis*. London: DFI.
- Yeung, H.W. (2015). Regional development in the global economy: A dynamic perspective of strategic coupling in global production networks. *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 7, N° 1, 1-23.
- Zurbriggen, C.; Narbono, P. y Ramos, C. (2008). Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales. BID (mimeo).

Normativas

Nacionales

- Ley 23696 de 1989. Reforma del Estado.
- Ley 23697 de 1989. Emergencia Económica.
- Decreto 435/1990. Reforma Administrativa.
- Ley 23843 de 1990. Creación del Consejo Federal Agropecuario.
- Ley 23928 de 1991. Establecimiento de la paridad cambiaria fija.
- Decreto 2284/1991. Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior.
- Ley 24048 de 1991 Transferencia de establecimientos educativos nacionales a las provincias.
- Decreto 1269/1992. Políticas sustantivas e instrumentales del sector salud, Descentralización.
- Ley 24467 de 1995. Ley de Pymes.
- Ley 24629 de año 1996. Segunda Reforma del Estado.
- Resolución 691/1997. Consejo Federal de Industria
- Ley 25300 del año 2000. Reforma a la Ley de Pymes.
- Decreto 379/2001 Régimen de Incentivos para los fabricantes nacionales de bienes de capital.
- Ley 25561 de 2002. Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.
- Resolución 148/2003. Creación del Programa de Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas.
- Ley 25924 de 2004. Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura.
- Disposición 138/2005 de la SEPyME. Conformación del Fondo de Riesgo Específico de Riesgo Fiduciario de la Provincia de Santa Fe.
- Disposición 163/2005 de la SEPyME. Reglamentación Red de Agencias Regionales de Desarrollo.
- Resolución 125/2008. Retenciones móviles (proyecto).
- Ley 26360 de 2008. Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura.
- Decreto 1368/2009. Creación del Ministerio de Industria.
- Decreto 420/2010 ratificación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).
- Decreto 783/2010. Programa del Financiamiento Productivo del Bicentenario.
- Decreto 915/2010 y resolución 40/2010 del Ministerio de Industria: Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario.
- Decreto 2085/2011. Plan Industrial 2020.
- Ley 26739 de 2012. Reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina.
- Decreto 606/2014 FONDEAR. Fondo para el Desarrollo Económico Argentino.

Provincia de Santa Fe

- Ley 2447 de 1934. Creación del Instituto Experimental de Investigaciones Agrícolas.
- Ley 2539 de 1937. Incorporación de la Dirección General de Fomento Agrícola-Ganadero.
- Ley 4903 de 1958. Se ratifica la creación de Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ley 6758 de 1971. Parques Industriales.
- Ley 8478 de 1979. Promoción Industrial.
- Ley 2695 de 1983. Establecimiento del mecanismo de ingreso al Estado provincial a través de concursos de antecedentes y de oposición.

- Ley 10101 de 1987. Se denomina Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC).
- Decreto 3924/1987. Congelamiento de las vacantes en la Administración Pública Provincial.
- Decreto 2518/1989. Algunas áreas pasan a depender del Ministerio de Hacienda, tales como la Secretaría de Industria y Tecnología.
- Decreto 10/1991. Se denominada Secretaría de Industria y Comercio.
- Decreto 80/1995. Pasa a la órbita del MAGIC la Secretaría de Industria y Comercio y creación de la Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local.
- Decreto 3 461/1995. Promoción Industrial.
- Ley 11525 de 1997. Parques industriales (reglamentada con el Decreto 1620/99).
- Ley 11778 de 2000. Modificación de la Ley de Parques industriales.
- Ley 12257 de 2004. Modificación de la Ley orgánica de Ministerios, creación del Ministerio Coordinador.
- Ley 12396 de 2005. Creación del Fondo Específico de Fiduciario.
- Ley 12503 de año 2005. Declaración de interés provincial la generación y el uso de energías alternativas o blandas a partir de la aplicación de las fuentes renovables.
- Ley 12692 de 2006. Régimen de Promoción provincial de la producción de energía renovable no convencional.
- Ley 12817 de 2007. Ley orgánica de Ministerios.
- Decreto 95/2007. Estructura política orgánica funcional del Ministerio de la Producción.
- Decreto 906/2007. Reglamentación de Aportes No Reintegrables en el Ministerio de la Producción.
- Decreto 2 716/2008. Reglamentación de Aportes No Reintegrables en el Ministerio de la Producción.
- Decreto 2 745/2008. Reglamentación de Aportes No Reintegrables Ministerio de la Producción.
- Decreto 692/2009 Regulación del mecanismo de acceso a la información pública
- Decreto 471/2010 Estructura orgánica funcional del Ministerio de la Producción.
- Decreto 815/2010 Comité de Salud Ambiental.
- Resolución 012/2011 del Ministerio de la Producción. Concursos abiertos.
- Decreto 306/2011. Reglamentación de Aportes No Reintegrables Ministerio de la Producción.
- Decreto 1018/2012. Comité Interministerial de Planificación Estratégica.
- Decreto 20/2012. Comisión Interministerial de Evaluación de Sitios para la radicación de Parques y Áreas Industriales.
- Decreto 3 251/2012. Comisión de Infraestructura y Ambiente.
- Decreto 19/2013. Comisión Interministerial de Actividades Industriales.
- Decreto 638/2014. Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial.

Anexo

1. Políticas industriales nacionales y presupuesto del Estado nacional

Políticas públicas nacionales del Ministerio de Industria. Año 2014

FONAPYME Eficiencia Energética: Concurso Público de Proyectos Fondo Argentino de eficiencia Energética (FAEE I) para MIPYMES que presenten proyectos de inversión que lleven a una mejora de la eficiencia energética mediante la adquisición de nuevas tecnologías más eficientes, cambios en los procesos productivos, y cualquier otra acción que lleve a una reducción en el consumo de energía.

FONAPYME Industria: Créditos de mediano y largo plazo para proyectos de inversión de PYMES a una tasa de interés menor a la del mercado.

Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las MIPYMES (FONDyF): Créditos para proyectos de inversión para incrementar la capacidad y eficiencia en los procesos vinculados con la generación de valor de una empresa y a la recomposición del capital de trabajo. Para Inversiones en bienes de capital o infraestructura y capital de trabajo.

Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota: Créditos que otorga el Banco de la Nación Argentina o a través de las empresas productoras adheridas. Destinatarios PYMES, Grandes empresas y Municipios. Equipos financiables: Camiones y acoplados, Remolques y semiremolques,

Ómnibus de corta, mediana y larga distancia, Maquinaria agrícola autopropulsada y de arrastre, Equipos de riego, Aviones para uso agrícola.

Registro Nacional de Laboratorios de Ensayos de Autopartes y Vehículos completo: Se acredita la idoneidad de los laboratorios nacionales para desarrollar mediciones/ensayos de vehículos completos y sus diferentes autopartes y/o piezas.

INCUBAR: Está dirigido a Instituciones Especializadas en Apoyo Emprendedor (Incubadoras) que acompañen proyectos, en su puesta en marcha y desarrollo, de emprendedores y jóvenes empresarios sin límite de edad, con el objetivo de potenciar la innovación en el emprendedorismo nacional.

Mi PC Móvil: Capacitaciones dirigidas a los jóvenes para brindar las herramientas para su incorporación a la economía formal, incluyendo nociones iniciales de informática, herramientas digitales de edición y fotografía de productos realizados por los jóvenes y administración contable de proyectos.

Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación: Reintegros para Pymes por sobre la inversión que realicen en la capacitación de sus recursos humanos. El beneficio se hace efectivo a través un certificado de Crédito Fiscal (bono electrónico) aplicable a la cancelación de impuestos nacionales.

Programa Nacional de Capacitación: Herramienta de capacitación para promover cambios paradigmáticos en la gestión de las empresas, contribuyendo a aumentar la competitividad a través de la formación de todo el personal jerárquico con injerencia en la toma de decisiones en las pymes.

Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión: Para fabricación local de productos automotores finales, como a la comercialización de motores y cajas de transmisión en el mercado interno y de exportación. Consiste en el pago de un reintegro en efectivo por la compra de autopartes locales.

Régimen de Fortalecimiento del Sector Autopartista Argentino: Estimular el desarrollo de proveedores locales de la industria automotriz y la realización de inversiones de las terminales en nuevas plataformas de producción que permitan contar con tecnologías actualizadas.

Proyecto Desarrollo Industrial Sostenible (DIS): Promover, en un marco de sustentabilidad ambiental, el desarrollo industrial sostenible, a través de acciones de asistencia técnica y capacitación; la difusión y utilización de los instrumentos, regímenes y programas.

Régimen de Crédito Fiscal para Instituciones: Crédito Fiscal para financiar la creación de centros de formación y aulas virtuales en los parques industriales

FONAPYME Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Créditos de mediano y largo plazo para proyectos de inversión de PyMEs a una tasa de interés menor a la del mercado.

FONAPYME Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Reducir el riesgo crediticio de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGRS)/ Fondos de Garantía a través del reafianzamiento de garantías ya emitidas para incrementar su capacidad de otorgamiento de nuevas.

Programa Mi Galpón: Bonifica parte de la tasa de interés de créditos otorgados por la “Línea de Financiamiento de Inversiones de Actividades para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – Reglamentación N° 400/23 – Nuevo Tratamiento Especial para la Adquisición de Galpones Industriales nuevos y usados”.

RBT Régimen de Bonificación de Tasas: Mejoramos el acceso y las condiciones de los créditos para las PYMES, para que puedan financiar sus necesidades de inversión y capital de trabajo a tasas de interés competitivas a través de la bonificación de tasas en hasta 5 puntos.

Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario. RENPI: El Registro Nacional de Parques Industriales es una base de datos estadísticos con la oferta de predios aptos para la radicación industrial en todo el país y la nómina de empresas instaladas Asimismo contará con información sobre los beneficios y/o cualquier tipo de subvención, nacional, provincial, municipal y/o comunal, que se le otorgan a las empresas radicadas.

Programa Expertos PYME: Se ofrece a las PYMES un diagnóstico de su situación totalmente gratuito realizado por un profesional y facilitando el acceso a la implementación de un Plan de Mejoras, subvencionado al 50%.

PACC–Empresas. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Empresas: Acceso a las MIPYMES a servicios profesionales de asistencia técnica y al financiamiento de los gastos de capacitación e inversiones asociadas. De esta manera estas inversiones podrán ser reintegradas por el Programa a través de ANR.

Red de Agencias de Desarrollo Productivo: Plataforma Institucional de gestión, información y soporte, que promueve y facilita la vinculación con las PYMES y las instituciones locales y regionales vinculadas con el sector a través de la cual la Sepyme facilita su vinculación con las pequeñas y medianas empresas de todo el país.

Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – PYMES: Financiamos obras de infraestructura dentro y fuera de los Parques Industriales públicos, privados o mixtos y la radicación en ellos, de Pymes mediante la bonificación parcial de la tasa nominal anual que establezcan las entidades financieras por préstamos en el marco del Programa.

Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – ANR para Obras Intramuros: \$75.000.000 para obras de infraestructura intramuros. El ANR (aporte no reintegrable) para la financiación de obras de infraestructura dentro del perímetro del Parque Industrial (intramuros).

Aprendiendo a Emprender: Capacitar a los jóvenes de todo el país que no tienen la posibilidad de acceder a las herramientas necesarias para desarrollar sus proyectos productivos.

SGR. Sociedades de Garantía Recíproca: SGR otorga garantías líquidas a sus socios partícipes (PYMES) para mejorar sus condiciones de acceso al crédito, a través de la emisión de avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y de cualesquiera de los permitidos por el derecho mediante la celebración de Contratos de GR. Las SGR pueden brindar a sus socios asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o a través de terceros contratados a tal fin.

Régimen Compre Trabajo Argentino: Utilizar el poder de compra del Estado Nacional como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Permite otorgar preferencia a la oferta nacional en el momento de las licitaciones.

Auspicios de la Secretaría de Industria: Auspicio oficial a reuniones, conferencias, congresos o acontecimientos similares que se llevan a cabo en el país, en tanto ello no signifique costo fiscal y que los motivos del acontecimiento estuvieran vinculados a las competencias de la Secretaría.

Autorización de Importación de Autopartes de Seguridad que No Requieren CHAS: Las empresas que deseen importar autopartes de seguridad que no requieren el Certificado de Homologación de Autopartes de Seguridad (C.H.A.S.) deberán solicitar esta autorización.

Desarrollo de Proveedores Industriales Nacionales: A partir de la gestión planificada de demandas industriales de sectores estratégicos, tales como Minería, Petróleo y Gas, Parques Eólicos, Maquinaria Agrícola y Automotriz, se convoca a Mesas de Trabajo a través de una dinámica público-privada de control y seguimiento cruzado entre los distintos actores participantes que incorpora la asistencia de diversas instituciones del ámbito del Ministerio, como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI).

Capital Semilla: Concurso de proyectos productivos que otorga Préstamos de Honor a tasa 0%, a cinco años (un año de gracia), sin riesgos y sin garantías tres categorías: a) Prototipos (hasta \$30.000), b) Puesta en marcha (hasta \$40.000) y c) Consolidación (hasta \$70.000).

Empresas Madrinas: Crear un vínculo entre un joven emprendedor y una empresa consolidada (Empresa Madrina) que asuma hasta el 100% de la inversión requerida. Se devuelve a la Empresa Madrina el 50% de la inversión en Bonos de Crédito Fiscal, el 50% restante se acuerda entre las partes como “a fondo perdido”, “crédito blando” o “con participación accionaria”.

Programa de Cooperación Industrial Internacional – PCII: Dar seguimiento

y articular propuestas, acciones y actividades de política internacional relacionadas con la participación de la cartera industrial en el ámbito regional e internacional; en particular las que impulsen el desarrollo de las pymes y la iniciativa empresarial.

PACC–Emprendedores. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Emprendedores: Apoyo a nuevas empresas y a emprendedores y a Incubadoras de Empresas o Instituciones Especializadas en Apoyo Emprendedor que ayuden a los nuevos emprendimientos, proporcionando asistencia técnica continua y monitoreo a través de una amplia gama de recursos y conocimientos específicos ofrecidos por dichas Instituciones. Dos líneas de acción. a) Empresas Jóvenes o Emprendedores – Plan de Negocio, b) Instituciones – Planes de Fortalecimiento.

Plan Nacional de Diseño: Se promueve la incorporación de diseño en el tejido productivo a partir de estimular la vinculación entre diseñadores y empresas, fortalecer proyectos productivos con estrategias de diseño y promover al diseño como herramienta para el fortalecimiento de la competitividad industrial.

Ley de Promoción de la Industria del Software: Las empresas que apliquen al Registro de Productores de Software y Servicios Informáticos gozarán de estabilidad fiscal, percibirán un bono de crédito fiscal aplicable a la cancelación de impuestos nacionales, y podrán efectuar una desgravación sobre el Impuesto a las Ganancias.

Exención de Gravámenes. Bienes Importados con Destino a la Enseñanza, la Investigación y Salubridad: Promover la enseñanza de la ciencia, el arte y la técnica y la investigación científica y tecnológica y otorgar facilidades para los trabajos destinados a la protección, fomento, atención, rehabilitación y para el fomento y atención de la sanidad animal y vegetal, eximiendo del pago de los derechos de importación y de todo otro impuesto, gravamen, contribución, tasa o arancel aduanero o portuario, de cualquier naturaleza u origen.

Eximición de Derechos de Importación para Radioaficionados: Eximición del pago de derechos aduaneros, recargos, depósitos previos y demás requisitos cambiarios para los radioaficionados y las entidades debidamente reconocidas.

Grupo de PyMEs y Cooperativas: Sistemas Productivos Locales: Asistencia técnica y económica a grupos de pymes o cooperativas para proyectos productivos que beneficien a sus integrantes y a la comunidad a la que pertenecen. Otorga aportes no reembolsables de hasta \$900.000 para proyectos de inversión de grupos asociativos nuevos; hasta \$1.350.000 para grupos fortalecidos; y hasta \$2.400.000 para la instalación de centros y laboratorios de investigación, desarrollo e innovación en parques y áreas industriales.

Importación de Productos Destinados a la Rehabilitación, al Tratamiento y la Capacitación de Personas con Discapacidad: Eximir del pago de todos los

tributos que gravan la importación para consumo de diversas mercaderías destinadas a la rehabilitación, tratamiento y capacitación de las personas con discapacidad.

Importación de Vehículos para Exhibición: Importación temporal de automotores nuevos sin uso para utilizarlos en exposiciones o exhibiciones, cuando no cuenten con Licencias de Configuración de Modelo (LCM).

Programa Mi Pc: Impulsa la instalación de Centros de Enseñanza y Acceso Informático –CEAS– en todo el país, los cuales son gestionados por organizaciones sociales. Es una herramienta de construcción y abordaje territorial con el objetivo de vincular el conocimiento con las demandas productivas locales.

Régimen de Incentivo a la Producción de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones: Promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones mediante la emisión de un bono fiscal, para fabricantes que contaren con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional.

Proyecto DIS – Programa de Apoyo para el Desarrollo Industrial Regional: Promover actividades industriales con potencial de expansión e impacto en una zona geográfica extendida. Desde el PADIR y en cooperación con gobiernos locales, municipios, asociaciones de productores y entidades intermedias, se llevan adelante planes de asistencia técnica y de fortalecimiento de capacidades sectoriales.

Proyecto DIS – Programa Innovación en Cadenas de Valor: La asistencia técnica consiste en la elaboración de Estudios de Factibilidad e Impacto y de Planes de Negocios, capacitando al emprendedor o empresario para su óptima utilización y facilitando el acceso a distintas fuentes de financiamiento e inversión.

Régimen Aduana en Factoría: Establece una simplificación y una ampliación al sistema de Admisión Temporal, permitiendo que las empresas acogidas al régimen, puedan importar determinados bienes y los incorporen a productos destinados a la exportación, los reexporten sin transformación, o los importen para consumo, sin pagar tributos hasta que se completen las operaciones.

Régimen de Importación de Vehículos de Colección: Importar vehículos automotores antiguos de colección, considerados “clásicos” en virtud de que por sus características y/o antecedentes históricos constituyan una reserva para la defensa y mantenimiento del patrimonio cultural de la Nación.

RIN Registro Industrial de la Nación: Recopilación de información cuantitativa y cualitativa sobre las industrias que desarrollan actividades en el Territorio Nacional

Régimen Saldo Técnico IVA: Promover la producción de bienes de capital, facilitando el recupero del saldo técnico de IVA para los fabricantes locales de estos productos.

Régimen para Vehículos Especiales Usados: Permitir la importación de vehículos usados que reúnen características especiales de uso o prestación.

Registro de Importación del Sector Editorial: Seguimiento y control de las importaciones de papel destinado a uso editorial. El beneficio otorgado consiste en la eximición de los derechos de importación de papeles para uso editorial

Registro de Armas Químicas: Las personas físicas y jurídicas que produzcan, comercialicen, importen o exporten sustancias químicas listadas por la Convención o sustancias químicas definidas no incluidas en las Listas, siempre que superen los límites de cantidad establecidos, deberán inscribirse en el Registro de Armas Químicas (REARQUIM) y obtener el Certificado correspondiente.

Licencias de Configuración de Modelos y Constancias Técnicas: todo vehículo nuevo que circule por la vía pública deberá cumplir las condiciones de seguridad, activas y pasivas, de emisión de contaminantes, conforme a determinadas especificaciones, para lo cual deberá tramitar la Licencia de Configuración de Modelo y las Constancias Técnicas.

Importación Temporal: Facilitarle a las empresas nacionales la posibilidad de importar bienes en forma temporal para realizar reparaciones o transformaciones en el país, siempre que no perjudicare a la actividad económica nacional.

Régimen de la Industria Naval: Se reducirá al 0% el derecho de importación extrazona para los insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el MERCOSUR, destinados a la construcción y/o reparación de buques y artefactos navales en el territorio nacional.

Importación de Bienes de Capital Usados Reacondicionados: Promover la inversión en la industria nacional en pos de lograr incrementos en la eficiencia, productividad y calidad mediante la importación de bienes de capital usados reacondicionados por su fabricante.

Exportación Temporal: Facilitar la realización de reparaciones o transformaciones en el exterior, siempre que no perjudicare a la actividad económica nacional. Este régimen le permite exportar bienes en forma temporal no estando sujeta a la imposición de tributos, con excepción de las tasas retributivas de servicios.

Certificado de Homologación de Autopartes de Seguridad: Comercialización, importación o transferencia por cualquier título en el territorio de la República Argentina de la autoparte y/o elemento de seguridad de que se trate para el mercado de reposición.

Unidad de Medio Ambiente: Promover el desarrollo sustentable de la industria nacional, incorporando la variable ambiental en la producción como herramienta de eficiencia y competitividad.

Tabla 1.1. Ejecución presupuestaria de la Administración Central, por finalidad y detalle de industria. Valores corrientes. Periodo 1993-2013.

Años	Administración Gubernamental	Servicios de Defensa y Seguridad	Servicios sociales	Servicios Económicos		Deuda Pública	Total Admisitración Central
				Total Scs Eco.	Industria		
1993	2,447,505,031	3,156,266,613	3,937,969,813	2,790,356,410	254,759,790	2,503,411,186	14,835,518,052
1994	3,334,995,867	3,405,445,171	5,591,720,558	2,276,173,077	72,546,920	3,123,663,935	17,731,998,606
1995	3,794,100,211	3,421,217,378	5,559,134,968	1,912,562,895	104,345,705	4,194,456,276	18,881,471,728
1996	3,513,833,494	3,369,633,868	6,578,862,262	1,960,647,268	37,198,034	3,985,698,709	19,408,675,600
1997	3,072,930,696	3,301,279,198	7,282,036,701	1,905,307,064	35,177,222	5,695,164,469	21,256,718,129
1998	3,181,614,862	3,333,248,753	7,621,494,609	1,859,394,944	30,871,055	6,638,575,966	22,684,329,135
1999	4,079,259,879	3,498,759,513	7,408,329,298	1,597,187,717	34,302,081	8,525,458,270	25,108,994,675
2000	3,011,037,533	3,381,714,269	7,717,538,324	1,552,763,861	33,351,257	10,061,867,937	25,724,951,924
2001	2,474,152,971	3,245,233,483	7,214,456,819	1,343,777,450	21,846,546	11,659,355,239	25,935,975,962
2002	3,108,587,459	3,701,197,132	9,018,510,648	1,107,413,216	18,140,172	6,463,478,726	23,399,187,182
2003	4,045,872,727	4,574,653,579	13,549,701,462	4,350,567,581	19,293,568	7,018,821,608	33,539,616,957
2004	4,706,463,308	5,200,714,334	17,038,557,250	4,419,633,040	20,580,506	5,767,195,764	37,132,563,695
2005	5,450,467,203	5,958,215,087	21,587,714,367	9,411,606,663	262,514,314	11,890,941,872	54,298,999,191
2006	6,161,895,706	7,066,202,300	26,949,494,189	10,714,026,247	162,708,176	11,998,544,628	62,890,163,070
2007	6,306,999,268	8,673,063,858	27,570,603,560	16,600,264,617	601,138,833	17,102,332,933	76,253,264,235
2008	8,340,832,290	10,822,458,652	34,987,033,747	28,612,926,778	101,847,356	21,512,229,467	104,275,480,935
2009	16,215,546,823	14,630,274,705	47,556,731,882	32,890,438,209	189,991,602	25,971,892,239	137,264,883,858
2010	24,948,157,029	20,143,074,521	59,678,407,510	52,350,702,809	238,422,980	23,629,888,537	180,750,230,406
2011	27,723,153,096	24,128,609,413	79,213,178,606	83,368,533,640	347,892,062	41,335,827,354	255,769,302,109
2012	30,570,793,527	30,247,317,094	101,126,394,304	100,569,977,336	684,869,765	47,857,474,076	310,371,956,336
2013	42,258,372,002	40,720,513,617	141,021,919,318	146,216,089,330	1,036,791,120	44,628,337,806	414,845,232,072

Fuente: elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Inversión de cada año

2. La economía argentina y la santafesina

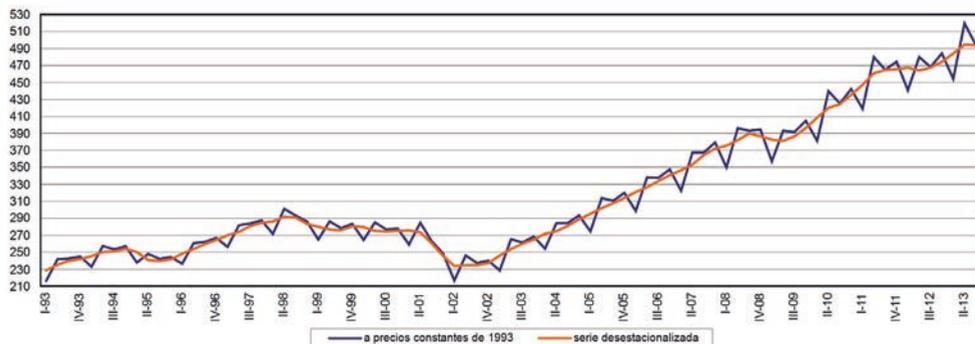


Gráfico 2.1. Evolución del PIB argentino en miles de millones de pesos, a precios constantes del año 1993, por trimestre. Período 1993–2013. Fuente INDEC

Tabla 2.1. Porcentajes de participación de los PBG y PBG Industriales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA en el PBI y el PBI Industrial. Valores constantes año 1933. Período 1993–2013.

	PBG Industrial / PBI Industrial				PBG/ PBI			
	Bs As	Córdoba	Santa Fe	CABA	Bs As	Córdoba	Santa Fe	CABA
1993	51.78%	6.75%	7.05%	19.37%	34.76%	7.58%	8.27%	22.18%
1994	54.49%	7.35%	7.16%	19.37%	35.23%	7.67%	8.25%	22.15%
1995	49.25%	6.86%	7.34%	17.93%	34.19%	7.49%	8.40%	22.32%
1996	47.62%	6.82%	7.37%	17.88%	33.67%	7.30%	8.18%	22.65%
1997	53.93%	7.63%	7.28%	16.91%	35.53%	7.16%	7.84%	22.16%
1998	50.61%	8.07%	7.00%	17.45%	34.79%	7.63%	7.85%	22.75%
1999	49.52%	7.30%	6.90%	17.85%	34.83%	7.53%	7.95%	23.75%
2000	49.19%	7.21%	7.14%	17.27%	34.32%	7.76%	7.97%	23.86%
2001	47.49%	6.93%	6.78%	16.94%	33.99%	7.82%	8.07%	23.31%
2002	46.52%	6.66%	8.06%	15.22%	33.70%	8.42%	8.69%	21.86%
2003	47.91%	6.71%	7.30%	15.07%	34.29%	8.06%	8.44%	21.16%
2004	49.77%	6.76%	7.98%	15.15%	35.47%	7.61%	8.32%	21.32%
2005	52.22%	7.06%	7.96%	14.92%	35.93%	7.79%	8.25%	22.12%
2006	53.50%	7.06%	8.10%	15.04%	36.08%	7.52%	8.07%	23.04%
2007	55.81%	7.00%	8.89%	14.78%	36.60%	7.47%	8.13%	23.28%
2008	55.98%	7.09%	8.84%	14.80%	36.44%	7.35%	7.97%	23.34%
2009	50.42%	7.46%	8.76%	14.38%	34.92%	7.30%	7.68%	23.40%
2010	53.80%	7.38%	8.52%	s/d	36.39%	7.17%	7.63%	s/d
2011	55.00%	7.24%	8.98%	s/d	36.81%	7.08%	7.57%	s/d
2012	58.69%	6.90%	9.18%	s/d	37.37%	6.96%	7.49%	s/d
2013	58.97%	7.16%	9.32%	s/d	36.90%	7.24%	7.52%	s/d

Fuente: elaboración propia en base a INDEC



Gráfico 2.2. Importaciones, exportaciones y saldo comercial de Argentina. En millones de dólares. Años 1993–2014. Fuente: elaboración propia con datos del CEP en basa a INDEC.

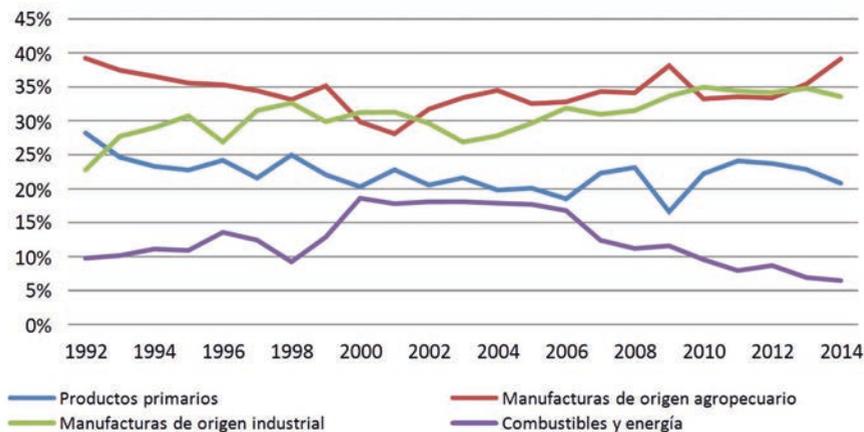


Gráfico 2.3. Composición de las exportaciones argentinas, en porcentaje. Años 1992–2014. Fuente: elaboración propia en base a INDEC

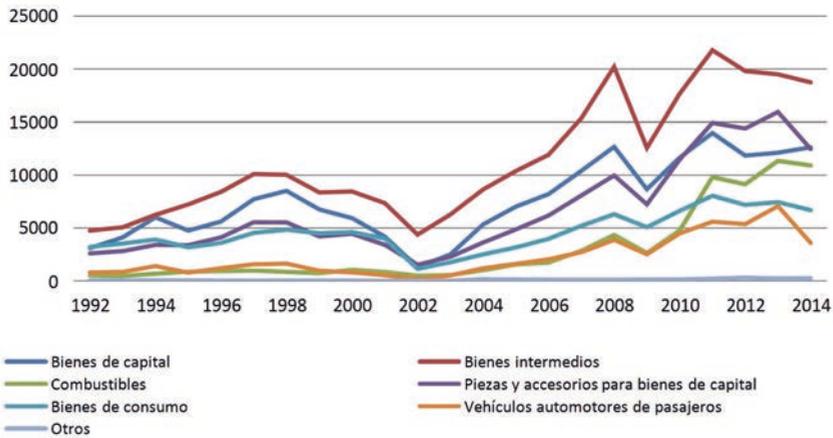


Gráfico 2.4. Importaciones argentinas de bienes en millones de dólares. Años 1992–2014. Fuente: elaboración propia en base a INDEC

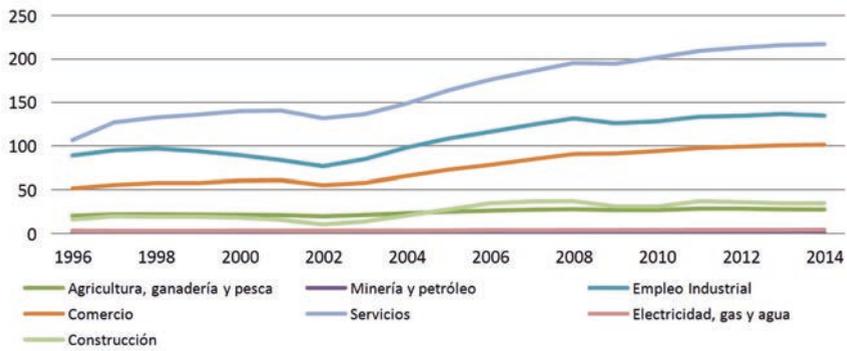


Gráfico 2.5. Evolución del Empleo registrado por sector en la Provincia de Santa Fe. Período 1996–2014. Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Tabla 2.2. Empresas Registradas por sectores seleccionados (Industria, Comercio y Servicios) y por tamaño en la Provincia de Santa Fe. Año 2013

	Industria		Comercio	Servicios	Total
Grandes	440	6,49%	421	890	1.751
Medianas	733	10,81%	627	1.625	2.985
Pequeñas	1.993	29,39%	2.955	4.926	9.874
Microempresas	3.615	53,31%	12.302	17.170	33.087
Total	6.781	100,00%	16.305	24.611	47.697

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

3. El Estado de la Provincia de Santa Fe y sus políticas industriales

Tabla 3.1. Evolución cuantitativa de los recursos humanos del Estado de la provincia de Santa Fe. Período: 1999–2013

	Planta Permanente y no permanente														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ADMINIST. CENTRAL	89,791	91,768	93,131	94,449	95,022	96,060	98,229	99,383	102,790	104,595	105,410	108,119	108,688	114,642	119,887
Poder Ejecutivo	85,246	87,209	88,643	90,026	90,625	91,630	93,797	95,043	98,354	100,141	100,883	103,499	104,119	109,863	114,864
Gobernación	916	892	899	894	805	42	49	47	51	57	56	57	58	63	58
Ministerio Coordinador						788	811	794	792						
Min de Gob y Reforma del E									27	1,130	1,122	1,137	1,004	992	979
Min de Gob, Justicia y Culto	15,042	16,324	16,388	16,291	17,103	17,994	18,476	18,866	20,298						
Min de Justicia y DH									11	1,383	1,375	1,366	1,469	1,449	1,505
Ministerio de Seguridad									19	19,259	19,311	20,516	20,073	21,007	21,634
Ministerio de la Producción	679	718	709	689	679	669	671	662	691	556	528	494	460	509	510
Secr. de Ca, Tecnol. E Innov.									7	22	18	20	20	20	36
Min de Hacienda y Finanzas	694	682	688	695	687	685	696	688	663						
Ministerio de Economía									14	481	491	490	503	672	658
Ministerio de Educación	44,826	45,759	45,923	455,899	45,682	45,802	45,914	46,419	47,062	47,854	48,405	48,293	48,389	49,734	52,610
Min de Innovación y Cultura									13	397	393	405	421	540	683
Ministerio de Salud	11,441	11,375	11,593	10,171	13,212	13,134	14,412	14,496	15,248	15,234	15,294	16,616	16,862	19,422	19,968
Min de Obras P y Vivienda	480	476	580	565	563	312	309	309	286	278	265	264	267	307	286
Secr. Est. M. Amb y Des. Sust.					81	86	86	104	108						
Min Aguas, SP y MAMB									11	581	583	566	547	560	569
Mini de Asuntos Hídricos					252	264	281	268							
Secretaría de Trabajo y SS	430	461	465	467	444	449	451	454	387						
Ministerio de Trabajo y SS									14	416	410	382	422	467	445
Secr. de Promoc Comunitaria	1,679	1,463	1,430	1,401	1,368	1,345	1,481	1,451	1,679						
Min de Desarrollo Social									18	1,758	1,856	2,039	2,026	2,197	2,214
Secr de Estado de DDHH						17	45	60	71						
Fiscalía de Estado	105	106	113	113	115	116	123	120	134	131	124	126	122	121	123
Secr. de Est. de la Energía													3	11	11
Secret de Estado del Habitat													9	19	19
ORGANISMOS DESC, INSTITUC DE SS Y EMPRESAS	7,695	7,283	7,131	7,057	6,981	6,837	6,866	7,048	8,172	8,292	8,352	8,395	8,654	8,869	8,980
TOTAL SECTOR PÚBLICO	97,486	99,051	100,262	101,502	102,003	102,996	105,095	106,431	110,962	112,887	113,762	116,514	117,342	113,511	128,867

Nota: Dado que en transcurso del periodo se fue modificando la estructura ministerial del Estado de la provincia, se optó por expresar la cantidad de personal en cada repartición de acuerdo a su nominación original y en gris se presenta la inexistencia de esa dependencia en ese año. Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía (2013a: 11)

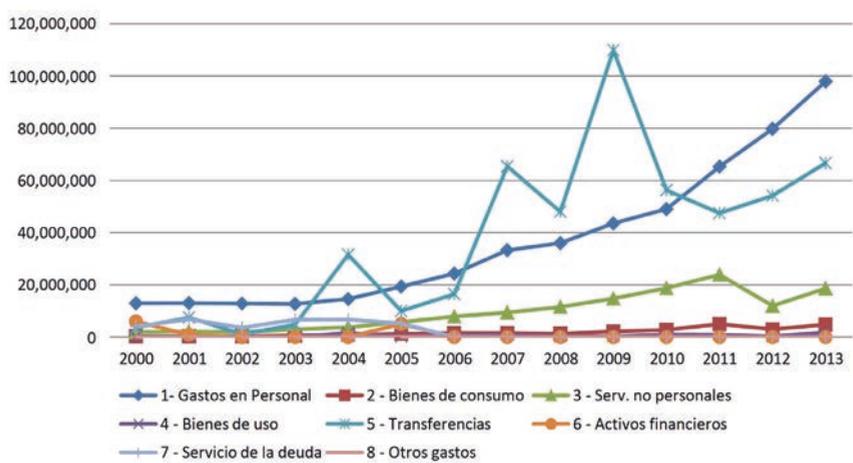


Gráfico 3.1. Ejecución presupuestaria por objeto del gasto del Ministerio de la Producción. Valores corrientes. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia a base a datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período.

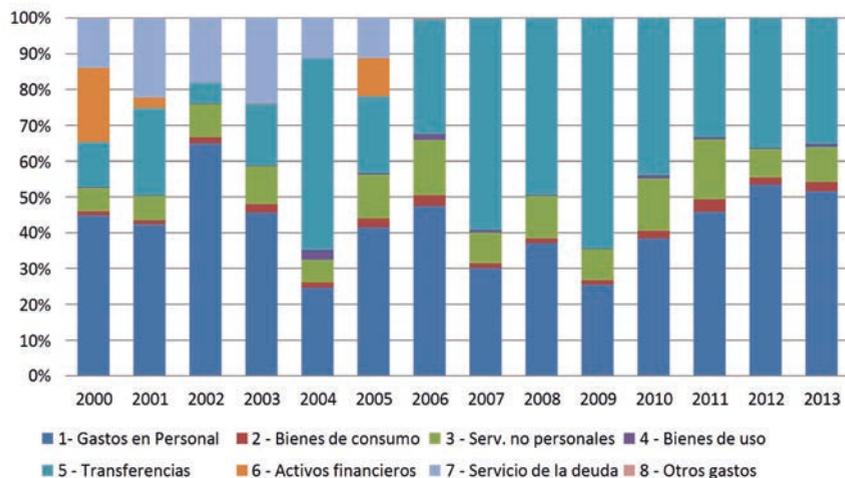


Gráfico 3.2. Ejecución presupuestaria por objeto del gasto del Ministerio de la Producción. En porcentajes. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia a base a datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período.

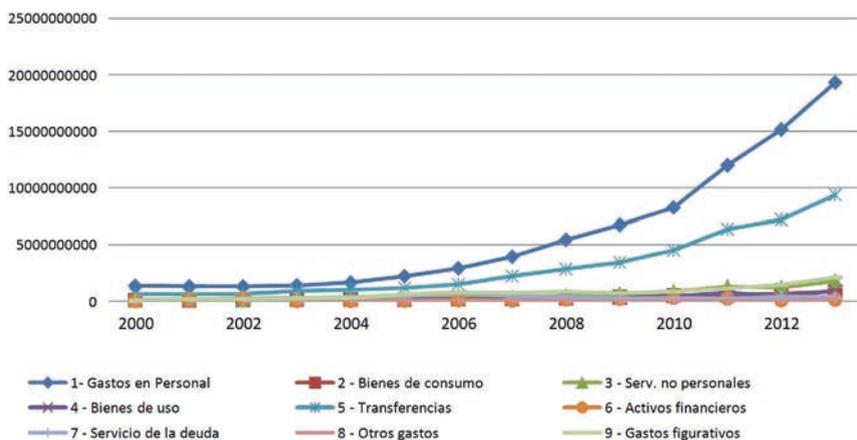


Gráfico 3.3. Administración Central. Ejecución presupuestaria por objeto del gasto de la Administración Central de la Provincia de Santa Fe. Valores corrientes. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia a base a datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período.

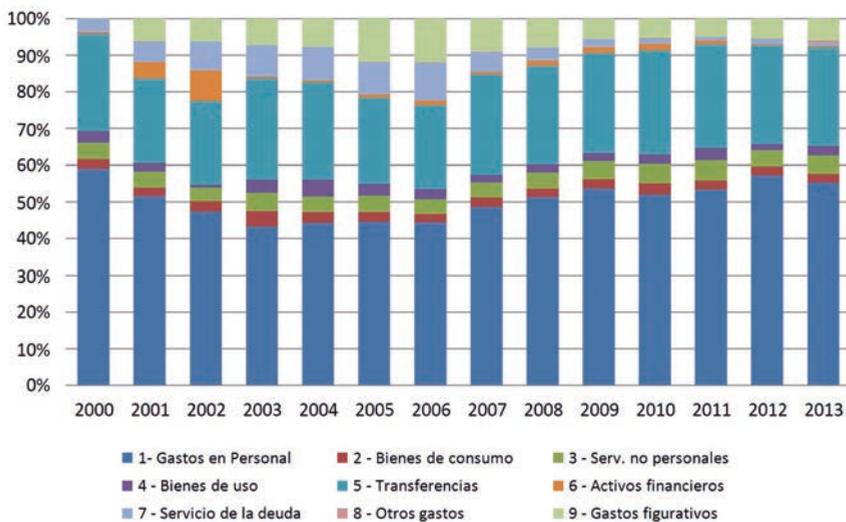


Gráfico 3.4. Ejecución presupuestaria por objeto del gasto de la Administración Central de la Provincia de Santa Fe. En porcentajes. Años 2000–2013. Fuente: elaboración propia a base a datos de las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período.

Organigramas del Ministerio del MAGIC–Ministerio de la Producción años 2000–2013

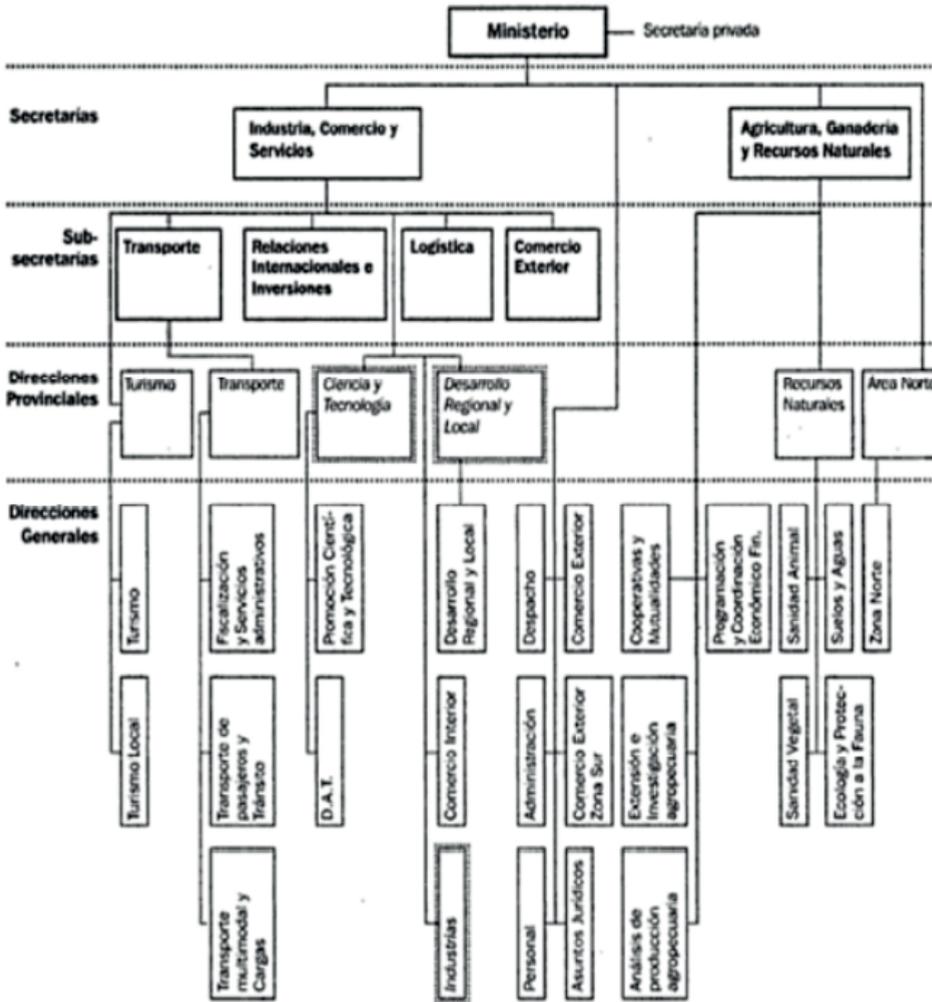


Figura 3.1. Organigrama del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio. Año 2003. Fuente: Fernández et al. (2006: 81)

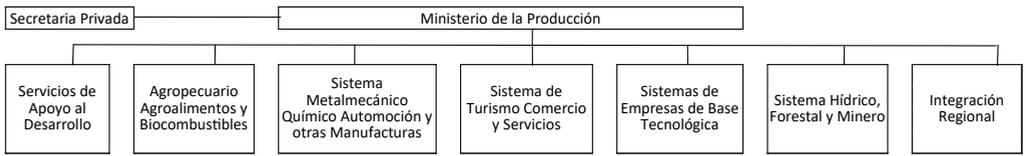


Figura 3.2. Organigrama del Ministerio de la Producción con la estructura matricial, hasta el nivel de Subsecretaría. Año 2010. Fuente: Elaboración propia en base Decreto 97/2007, Decreto 471/2010

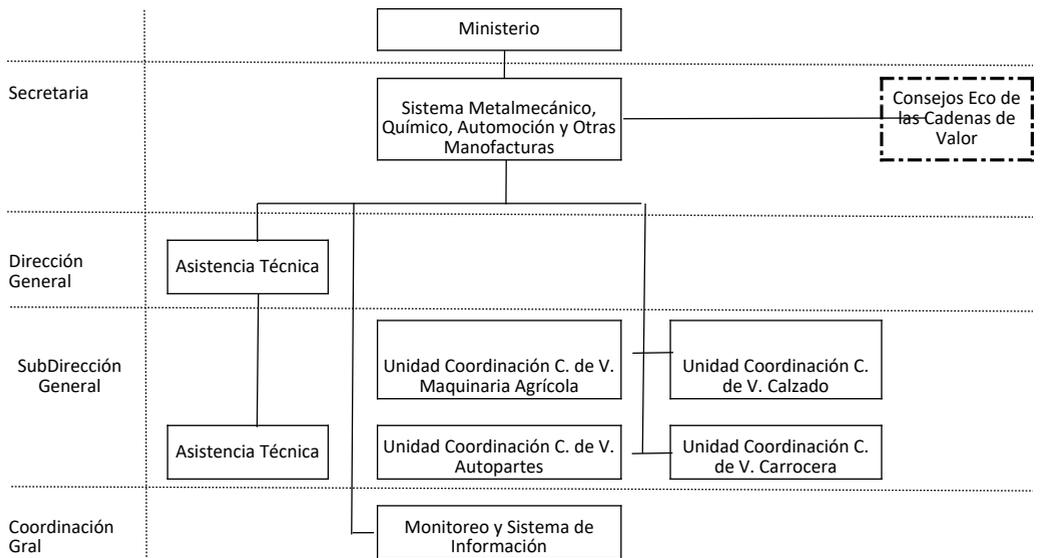


Figura 3.3. Organigrama de la Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automotor y Otras Manufacturas. Año 2010. Fuente: Elaboración propia en base a Anexo "C" del Decreto 471/2010

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

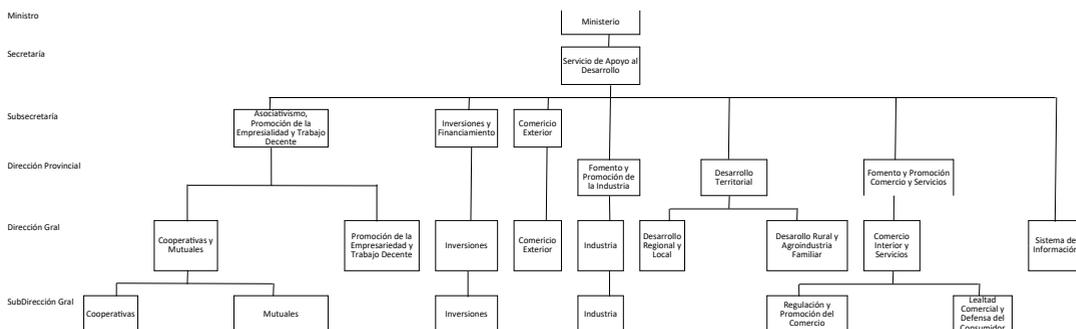


Figura 3.4. Organigrama de la Secretaría de Apoyo al Desarrollo. Fuente: Elaboración propia en base a Anexo “C” del Decreto 471/2010

Secretaría	Cadenas de valor
Sistema agropecuario, de agroalimentos y biocombustibles	Cadena Algodonera y Sucroalcoholera Cadena Apícola Cadena Carne Bovina Cadena Porcina Cadena Carne Caprina y Ovina Cadena Frutihortícola Cadena Láctea
Sistema metalmeccánico, químico y otras manufacturas	Cadena Autopartista Cadena del Calzado y Manufacturas afines Cadena Carrocera, Remolques y Semirremolques Cadena Maquinaria Agrícola y sus partes Cadena Maquinaria para la Industria Alimenticia
Sistema de empresas de base tecnológica	Cadena Software y Servicios Informáticos Cadena de Biotecnología
Sistema hídrico, forestal y minero	Cadena del Río y sus recursos Cadena Foresto Industrial
Sistema de Turismo, Comercio y Servicios	Cadena de la Costa Cadena Tierra Adentro Cadena Ciudad de Artes y Eventos

Cuadro 3.1. Cadenas de valor de cada una de las Secretarías del Ministerio de la Producción (años 2007–2013). Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de la Producción (2011a) Ministerio de la Producción (2011b) y [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/112024/\(subtema\)/93791](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/112024/(subtema)/93791) (acceso 8 de mayo de 2015).

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

	Años	Objetivos // Descripción	Oficina de la que depende
Institucionales			
Municipios productivos	desde 1997 hasta 2007	Descentralizar las políticas y la gestión hacia los municipios y las comunas a través del fomento a la creación de áreas institucionales vinculadas a la producción a nivel local	Dirección de Desarrollo Regional y Local
Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR) créditos RECUPRO	1998 y continúa	Articular diferentes actores locales en los proyectos de desarrollo regional. Originalmente vinculadas a la actividad agropecuaria. Obtuvieron los fondos que se recuperan de los créditos RECUPRO a productores afectados por el fenómeno El Niño (1998), luego también administraron fondos provinciales para paliar distintas emergencias agropecuarias (por ej en el año 2009) . Se realizaron diversas acciones para capacitarlas y formular planes estratégicos y acciones de articulación con las políticas provinciales.	Dirección de Desarrollo Regional y Local
Agencias de Desarrollo de la SEPYME. Asistencia técnica y articulación y fortalecimiento	2000 y continúa.	Articulación con algunas políticas provinciales; por ejemplo: a través de Municipios productivos, luego seleccionar las empresas de cada región para que participaran promocionadas por el Ministerio en ferias y exposiciones locales y regionales, el Programa de Defensa del Empleo y Apoyo a las Pymes Santafesinas, llevando herramientas de capacitación, asistencia técnica y financiera y de construcción de capital social a las cinco regiones de la provincia. Fortalecimiento a la Red de agencias de la provincia (2009).	Dirección de Desarrollo Regional y Local. Secretaría de Servicios de Apoyo al desarrollo
Fortalecimiento de Agencias de Desarrollo y Asociaciones para el Desarrollo (ADR)	2010 -2011	Para optimizar un esquema descentralizado de implementación de políticas socio-productivas y mejorar la inserción territorial de estas instituciones, para la gestión de políticas en los territorios. Aporte económico por alrededor de \$ 500.000 a agencias y asociaciones de toda la provincia para trabajar, durante 2011, en los proyectos y agendas estratégicas. Se realizan visitas y diversas capacitaciones.	Servicios de Apoyo al Desarrollo
Ciclo de Formación de Agentes de Desarrollo Territoriales	2009	Potenciar las capacidades institucionales locales para mejorar la coordinación de las herramientas disponibles, tanto nacionales como provinciales, y para el fortalecimiento de los sistemas productivos presentes en cada territorio.	Servicios de Apoyo al Desarrollo
Industria			
Régimen de Promoción Industrial	desde 1979 y continúa	Incentivar a las empresas industriales radicadas en la Provincia de Santa Fe con la exención del 100% de impuestos provinciales que establece el Régimen de Promoción Industrial (según el Art. 4 de la Ley Provincial 8478).	Dirección General de Industria

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Régimen de Promoción de empresas industriales de biocombustibles	2006 y continúa	Incentivar a la radicación de empresas industriales que producen biocombustible o las industrias ya instaladas que generen una ampliación de su capacidad productiva y/o mayor absorción de mano de obra con beneficios promocionales de exención y/o reducción y/o diferimiento de tributos provinciales, establecidos por la reglamentación (Art 5 ley 12.692)	Dirección General de Industria
Áreas y parques industriales (Radicación, asentamiento y reconocimiento de parques y áreas)	1971 y continúa	Inicialmente con la ley 6.758 luego con ley N° 11.525 de 1997 (su modificatoria, la Ley N° 11.778 y el decreto reglamentario N° 1.620/99) impulso a la construcción y radicación de asentamientos industriales	Dirección General de Industria
Parques industriales. Programa de Infraestructura Específica para la Producción	2003-2013	Se desarrollan tres ejes: incentivo a las Áreas y Parques Industriales, a los Parques e Institutos Tecnológicos y al Equipamiento para la Industrialización de la Producción Primaria. A través del otorgamiento de ANR para la realización de obras	Dirección General de Industria
FOPROPI (Fondo provincial para Parques Industriales)	2013 y continúa	Financiamiento a proyectos presentados de obrar por los municipios o comunas consiste en el 80 % se realiza a través del Programa Municipal de Inversiones (Promudi), como créditos con tasa del 12,18 por ciento anual, un período de gracia de 12 meses y plazo de 48 meses para la amortización. Mientras que el restante 20% se concreta a través de aportes no reintegrables que entrega el Ministerio de la Producción. A diferencia del anterior programa este es un crédito no un subsidio.	Dirección General de Industria
Ente Zona Franca Santafesina	2000 y continúa.	Las empresas que se radiquen en ZFS tendrán ventajas impositivas, aduaneras y operativas. Instrumento para promocionar el comercio internacional y la industria exportadora (Ley Nacional 24.331 del año 1994). Se creó el Ente Zona Franca Santafesina, que se encargará durante la vigencia del contrato de promocionar y administrar el espacio (ley provincial 11.73 del año 2000)	Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Zona Franca santafesina (obras)	2009	Aporte de 1 millón de pesos para las obras con el cerramiento del predio, poniendo fin al derecho de caducidad.	Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
ANR (Aportes no reintegrables)	todo el período	otorgamiento de ANR para asociaciones cooperadoras, personas jurídicas, municipios, comunas y entidades de bien público sin fines de lucro, asociaciones, fundaciones, sociedades civiles para el fortalecimiento de la actividad productiva santafesina	Minsitro de la Producción
Asistencia técnica			
Más Pymes mejor Santa Fe. Programa para la mejora de la gestión de la industria	2013	Asistencia financiera mediante subsidios para contratar servicios de consultoría para aumentar su competitividad, mediante una mejor gestión de costos, desarrollo de proveedores o el reordenamiento de sistemas productivos, entre otros rubros.	Dirección de Asistencia Técnica

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

ICT4BUS (BID)	2009	Firma de convenio entre la Dirección de Asesoramiento Técnico DAT y el Banco Interamericano de Desarrollo BID/FOMIN para financiar el proyecto de diseño industrial en el marco del programa internacional ICT4BUS	Dirección de Asistencia Técnica
Red de asistencia técnica	2013	Promover la formulación de políticas y programas que tengan como eje la sustentabilidad. Está previsto, entre otros objetivos, la realización de acciones de extensión industrial, y la formulación de una guía con una oferta única de los servicios tecnológicos existentes en la provincia.	Dirección de Asistencia Técnica
Financiamiento			
Herramientas de Apoyo en defensa del Empleo y Apoyo a las Pymes industrial Santafesinas (PAE)	2009 y continúa	Atender las principales necesidades de las pymes santafesinas e incluye capacitación, asistencia técnica y financiera, y la construcción de capital social. 3 herramientas: Capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Para abordar la herramienta de capacitación se ha conformado el Foro de Universidades integrado por la UNL, UNR, UTN, Universidad Abierta Interamericana, Universidad Austral, Universidad Católica de Sta Fe y Universidad del Centro Educativo.	Gabinete de Estudios y Áreas específicas
Convenio con Garantizar, creación de la SGR	2005 y continúa	Certificado de Garantía financiera de SGR para aplicar a líneas de Crédito de Entidades Financieras Públicas y Privadas de pymes de la provincia de Santa Fe. Beneficio: acceso o facilidad en la cobertura de riesgo y flexibilidad en garantías sobre la base del análisis de la empresa.	Dirección General de Inversiones
Subsidio de tasas / programa de bonificación de tasas	2003 y continúa	Se subsidian tasas de crédito de entidades bancarias para distintos sectores y con diversas finalidades	Gabinete de Estudios y Áreas específicas
CFI Crédito Reactivación Productiva para la inversión en activos fijos	2000 y continúa	Financiamiento de proyectos nuevos o existentes para sectores industriales, agropecuarios, mineros, de turismo y servicios de apoyo a la industria para invertir en capital de trabajo	Gabinete de Estudios y Áreas específicas
CFI. Línea de Financiamiento para Capital de Trabajo a Pymes Santafesinas	2009 y continúa	Asistencia financiera por 5 millones a Pymes que desarrollen actividades económicas rentables industrial o asociada a la industria y que manifiesten una disminución de capital de trabajo como consecuencia de hechos verificables de la crisis financiera mundial y de situaciones perjudiciales observadas del mercado interno	Gabinete de Estudios y Áreas específicas
CFI Apoyo a la producción exportable	2012 y continúa	Pre financiación y financiación de exportaciones	

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Fondo Rotatorio de Tecnologías de Información y la Comunicación (FORTIC)	2013	Dirigido a micro y pequeñas empresas de software y servicios informáticos y electrónica; para el financiamiento de proyectos de innovación, que sean orientados a satisfacer las necesidades tecnológicas, de los otros sectores o cadenas de valor de la producción santafesina.	Secretaría de Empresas de Base Tecnológica
Cadenas de Valor (principales acciones de las cadenas industriales)			
Programa Desarrollo Competitivo de Proveedores	2007 y continúa	Potenciar capacidades; canalizando transferencias de aprendizaje hacia las pequeñas y medianas empresas y promoviendo vínculos asociativos entre las grandes empresas, las integrantes de los eslabonamientos productivos intermedios y entre las propias Pymes. Cadenas de valor: Maquinaria Agrícola y Agropartes Carrocera-Remolques, Autopartista y Maquinaria para la Industria Alimenticia. firmas General Motors y Siderar se realizaron capacitaciones y se desarrollaron piezas para la sustitución de importaciones.	Secretaria del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Fortalecimiento de vínculos con las Cámaras	2007 y continúa	Acciones para fortalecer las relaciones con las cámaras de los sectores que componen las cadenas de la Secretaría del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y otras Manufacturas	Secretaría del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Comunicación con las cadenas	2009 y continúa	Creación newsletters y folletos	Secretaria del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Cadena de Valor Carrocera, Remolques y Semirremolques	2009 y continúa	Vinculado con lo tecnológico esta cadena realizó ensayos de homologación de chasis construidos en la provincia y pruebas de estabilidad de colectivos, fomento y asesoramiento para la creación de laboratorios para tal fin	Dirección de Asistencia Técnica
Cadena de Valor Automotriz	2008	Organización del programa de Desarrollo de proveedores autopartistas nacionales junto a General Motor y ACINDAR	Secretaria del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Cadena de Valor del Calzado	2008	Desarrollo Programa de Capacitación de recursos humanos	Secretaria del Sistema Metalmecánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Internacionalización			
Misiones y Ferias (locales e internacionales)	desde el 2000 y continúa	apoyo a las empresas para participar en Ferias y misiones. Stans institucionales del gobiernos de la provincia en las ferias y misioens. En el año 2008-9 (del sector industrial) incentivo a las empresas de la maquinaria agrícola	Dirección de Comercio Exterior de la Secretaría de Apoyo al Desarrollo
Santa Fe Expone	2010	Promover a las pymes en su participación en las ferias y demás	Subsecretaria de Relaciones Institucionales y Comunicación Social
Sistemas de información			
Banco de proyectos de inversión privada	2004-2008	Relevamiento de los proyectos de inversión identificados en el territorio provincial con información clasificada y sistematizada referente a: planes de expansión en etapa de ejecución anuncios de inversiones operaciones de adquisiciones empresariales para analizar la evolución y perfil de las inversiones realizadas en la economía de Santa Fe.	Dirección General de Inversiones
Observatorio Pyme Regional de la Provincia de Santa Fe	2009	Acuerdo de cooperación con la Fundación Observatorio Pyme y la Universidad de Bologna de Italia, para constituir el Observatorio Pyme Regional de la Provincia de Santa Fe.	
Antenas territoriales de la Provincia de Santa Fe en el Exterior	2010	actuar como Plataforma Operativa entre Regiones y Empresas de la provincia y sus pares de otros países del MERCOSUR, en una primer etapa	Servicios de Apoyo al Desarrollo
Oferta Industrial de la Prov de Sta Fe	2013	Perfeccionar, crear y profundizar el relacionamiento como las estrategias productivas y comerciales de las empresas santafesinas. base de datos: www.oisfe.com.ar	Secretaria del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas
Programa Educativo Cadena Productiva		generar mayor sentido de pertenencia desde el conocimiento de la identidad propia de la región	Subsecretaria de relac institucionales y comunicación social
Cooperación internacional			
FOSEL	2010-2012	Promover procesos de desarrollo socio-económico local permanente y equitativo a través del aumento de la competitividad en los sistemas productivos a través de capacitaciones y asistencia técnica	Gabinete de Estudios y Áreas específicas

Cuadro 3.2. Políticas productivas industriales de la Provincia de Santa Fe Años 2000–2013.

Fuente: elaboración propia en base a información brindada en las entrevistas, a www.santafe.gov.ar, y a Ministerio de la Producción (2011 a; 2011b; 2012a; 2012b).

Tabla 3.2. Ejecución presupuestaria del Ministerio de la Producción por programas. Periodo 2000–2013

Programas presupuestarios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ACTIVIDAD CENTRAL	3,646,446	3,829,649	3,938,342	4,035,941	5,728,864	5,296,785	8,295,960	10,455,006	15,638,866	19,043,028	21,704,567	29,490,943	36,512,259	46,663,928
Act común desarrollo de info. y tecnología	611,801													
Coordinación y Promoción de Inversiones		121,424	98,835	118,473	29,636	5,281,328	122,745	550,591						
Fomento Inversión y Financiamiento Sector Product.									528,391	799,828	783,853	937,333	1,144,430	1,266,608
F.A.Pro. Municipios		365,008	555,736	983,934	1,178,229	2,941,072	4,316,890	4,953,734						
Promoción del Asociativismo y la Empresarialidad									7,410,233	1,481,117	1,595,858	1,571,538	1,997,862	3,457,629
Subsecretaría de Planif.				186	38,225									
Promoción del Comercio Exterior									0	1,993,203	3,867,973	2,748,532	2,304,897	2,655,881
Promoción del Desarrollo Industrial										1,423,762	3,590,779	1,813,449	2,682,885	3,709,947
Fortalecimiento del Desarrollo Territorial										2,002,245	2,645,021	3,431,938	3,147,622	5,964,505
Promoción de la Innovación										161,479	201,980			
Sistema de Información												651,488	783,246	872,314
Prot. del medio ambiente y uso racional del suelo										252,169	170,678			
Fomento y Promoción del Comercio Interior													1,860,722	2,109,161
Fto y prom de comercio interior										658,984	905,434	1,222,986		
Manejo y Prevención de Emergencias												53,166	82,680	3,952,000
Activ product experimentales										2,908,949	3,455,488			
Actividades de Formación y Extensión (granja)												1,159,353	1,433,824	1,868,417
Comunicación Social, RRII y Regionales										7,327,471	7,075,696	10,818,471	4,843,196	7,396,945
Actividades de Formación y Extensión										762,755	1,024,409			
Manejo y Prevención de Emergencias											0			
Fomento a la Actv Agropecuaria	5,070,646	5,271,949	3,051,214	3,199,590	3,362,049	6,061,250	7,268,488	8,426,575						
Fdo. p.cial. p.asist. prod. afect.por el fenómeno "El Niño"		3,605,584												

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Fomento a la Actv Agropecuaria Fondo Rotatorio para la emerg. Agropecuaria		757,000																	
Sistema Agrop., Agroalimentos y Biocombustibles										10,814,995	71,773,380	26,646,111	37,289,930	30,010,660	37,500,910				
Control Sanidad Vegetal Animal	1,143,912	1,356,787	1,003,512	1,055,657	1,594,112	2,696,186	2,485,051	2,915,185											
Sistema Metalmeccánico, Qoo. y otras Manufacturas										3,429,504	3,144,918	3,485,451	3,660,531	6,001,308	7,274,562				
Prom comercio exterior	815,142	828,387	727,372	661,061	1,403,326	2,387,208	3,309,705	4,397,814											
Sistema de Turismo, Comercio y Servicios										4,092,582	2,582,804	7,428,637	10,768,065	12,465,124	20,888,235				
Fisc Comercio Interior y Defensa del Consumidor	741,911	693,633	682,225	1,007,279	1,654,977	1,118,198	1,162,907	1,790,155											
Sistema de Empresas de Base Tecnológica										2,052,006	3,133,200	4,404,514	5,070,735	1,690,774	3,108,819				
Promoción desarrollo Industrial	1,464,551	1,769,154	1,416,710	1,930,002	2,648,391	6,554,699	10,098,178	6,595,056											
Sistema Hídrico, Forestal y Minero										3,817,702	12,339,782	17,798,407	19,591,350	19,586,800	20,039,872				
Promoción y Fiscalización del Transporte	1,901,051	1,959,382	1,699,448	1,748,829	1,994,858	2,609,271	4,501,312	7,852,797											
Fiscalización de las Actividades Productivas										0	5,899,220	6,356,299	8,973,757	11,634,840	14,002,275				
Promoción Ciencia y Tecnología	857,776	907,285	902,805	976,270	1,275,465	2,263,996	3,615,235	5,843,747	3,072,992										
Desarrollo Ftal y produc no tradicional	1,074,863	1,027,210	971,205	1,218,559	1,437,114	1,941,303	2,065,982	2,858,069	9,690,256										
Promoción y Fiscaliz cooperativas	1,542,395	605,551	448,751	442,211	713,703	856,319	1,240,846	1,276,482	1,531,565										
PROSAP	175,267																		
Prom. Des. Turismo				663,816	797,321	1,111,832	1,245,996	1,342,341	1,483,109										
Promoción, desarrollo y concientiz. Turística	391,397	597,920	595,064																
Emergencia hídrica				3,083,800	28,302,660			254,249											
UNIDAD DE ASIST.INST						270,788	1,005,786	1,612,818	80,800										
Emergencia hídrica y pluvial (2007)								48,825,447	88,497	27,696	0								
Emergencia agropecuaria por sequía										33,283,308	33,023,426	14,350,545							
EMERGENCIA AGROPECUARIA (2008)													3,221,235	10,300,000	6,089,358				
Atención ley n° 12036				14,286	83,980	45,521	560,464	452,887	83,457	13,391	390,395	85,463	806,385	449,807					
Partida no Asignable a Programa	4,025,579	6,821,025	3,602,791	6,690,415	6,737,635	5,227,336													

Nota (*) La denominación de los programas presupuestarios presenta modificaciones en los presupuestos de cada año. Las celdas grises indican que ese año tal programa no formó parte del presupuesto. Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período

Tabla 3.3. Transferencias externas y créditos externos de la Provincia de Santa Fe. Período 2000–20013

Transferencias externas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
701 - Ac.Mrio.Educación España	0	2,721	18,540	28,712	31,286	16,692	17,181	9,141	42,937	36,071	31,978	881	0	
703 - Ac.Coop.Gob.Italiano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67,565	64,270	1	
704 - Donac.Vs.EmergHídric	0	0	0	85,200	0	85,200	0	4,073	0	0	0	2,381	0	
705 - Org. Panam. Salud	0	0	0	5,000	5,000	23,000	4,073		0	0	0	0	0	
706 - Conv.INDEC-IPEC. OIM	0	0	0	0	0	20,765	53,240	31,491	8,132	0	9	9	9	1
707 - FdoEspONG-Venezuela	0	0	0	0	0	0	37,830	40,180	23,758	0	0	0	0	
708 - Pro.URB-AL III-A.C.E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,800,561	4,356,813	4,124,849	1,108,240	239,222
709 - Pro.URB-AL III-A.G.B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	347,451	363,099	2,427,388	772,718	119,160
710 - A.E.C.I.D.-Gob.StaFe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	153,168	877,851	574,007	591,524
711 - P Agua Potabl-PROAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13,165,601	13,356,762	13,564,850
712 - Contribuc.BID -SPIFE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,098,050	1,507,792	39,051
713- EAVI-Prog.Cinemat.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25,465	0	0	
714 - FOCEM-Ap.Mercosur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,714,821	19,568,411	19,240,309
716 - PMTCS.Fe-Bco.Mundial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	163,440	346,331	609,075
717 - Conv. UNICEF-DPN.Ny														106,397
TOTAL Transferencias externas	0	2,721	18,540	118,912	36,286	145,657	112,323	84,885	74,827	4,184,083	4,998,098	23,639,541	37,234,270	34,403,193
Crédito externo														
803 - Prog.Saneamiento Financiero BIRF	1,525,990	6,038,068	1,201,096	598,110	524,392	1	270,000	2,737,236	0	0	0	0	0	
805- Prog. Rehabilitación Inundaciones BIRF	19,876			0				0	0	0	0	0	0	
806- PRODYMES - BIRF	3,596,608	2,213,998	0	0				0	0	0	0	0	0	
808 - BID PlanNacional Agua Potable	2,867,364	3,122,624	1,311,637	636,800	1,776,198	1,184,644	5,853	0	0	0	0	0	0	
810 - PROMUDI II - BIRF	2,412,651	421,551	112,586	104,464	6,123,519	2,189,692	197,651	0	0	28,483,354	0	0	0	
811 - PRODISM - Pmo.BID	2,122,727	1,347,763	178,701	276,652	412,450	2,528,973	4,330,714	264,385	0	2,848,353	1,915,143	0	0	
812- PROSAP - PRESTAMO BIRF	467,201	0		0		0		0	0	0	0	0	0	
813 - Pro.camino Pcial.BIRF	7,128,457	10,471,926	787,872	31,008,536	69,937,198	26,105,069	1,539,685	0	0	0	0	0	0	
814 - Aporte BIRF-PPI	5,029,041	5,112,654	2,542,885	8,425,335	10,651,894	4,848,164	323,409	1,814,711	0	0	0	0	0	
815- Aporte Internac EXIMBANK - PPI	3,021,660	2,989,505	996,304	0				0	0	0	0	0	0	

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

816- Prog Ref e Inv en Educac .PRISE	0	1,131,168	30,744	0				0	0	0	0	0	0	
818- Fdo pcial a/ asist prod affect p/ el fenómeno El Niño	0	12,987	0	0				0	0	0	0	0	0	
819- Financ externo Obra Carcel Gálvez	0	0	0	0				0	0	0	0	0	0	
820 - PROMEBA-Pmo BID	0	0	0	1,198	300,021	1,473,237	6,303,798	1,019,254	0	0	0	0	0	
821 - Recon.Puerto Sta.Fe	0	0	0	0	98,918	361,124	564,191	965,757	485,415	0	0	0	0	2,308,526
823 - PMG.Préstamo BIRF	0	0	0	0	0	0	0	1,293,982	924,010	0	6,103,906	20,268,152	11,373,618	3,612,239
824 - PIVP- Préstamo BIRF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8,410,944	58,268,864	63,991,441	3,062	0
826 - BIRF-Ley12653-RN.19	0	0	0	0	0	0	0	94,260	73,032,608	132,719,647	181,016,506	107,207,884	37,501,194	0
827 - BIRF-Ley 12.809-PIDU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	232,007	95,962	469,156	9,296,395	43,974,407
828 - BIRF-Ley 12809 SBM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,942,688	29,809,404	1,097,812	0
829 - Ley 12848 Rec.Puerto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,363,000
830 - Ley 13011 Bid -PMGM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,800,000
831 - Prést.BID1895/OC-AR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13,290,000
834 - Ley 13071-Prést.BIRF														90,434,000
835 - Ley 12515 -BIRF 7833														43,416,200
TOTAL Crédito externo	28,191,574	32,862,245	7,161,825	41,051,096	89,824,591	38,690,904	13,535,299	8,189,585	74,442,033	172,694,305	253,343,069	221,746,037	59,272,082	219,198,373
TOTAL Transferencias y crédito externo	28,191,574	32,864,966	7,180,365	41,170,008	89,860,877	38,836,560	13,647,622	8,274,470	74,516,860	176,878,388	258,341,167	245,385,578	96,506,352	253,601,566

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

Nombre del Proyecto	Organismo ejecutor	Objetivo	Monto original aprobado	Fecha
Programa DATICS: Centro de Servicios para el Diseño de Productos Industriales	Asociación Cooperadora de la Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos (DAT)	Lograr que las Pymes participantes puedan diseñar sus productos a través de los servicios ofrecidos por el proyecto y el acceso por Internet de sus técnicos y profesionales a software de diseño y simulación de altas prestaciones, a la capacitación y asistencia técnica especializada on line	\$259.295	26 /02/ 2009
Competitividad de Clusters en la Región Central de la Provincia de Santa Fe	Agencia de Desarrollo Regional de Rafaela	Aumentar la competitividad y la inserción internacional de los clústers agroindustrial y metalmeccánico de la Región Central de la Provincia de Santa Fe.	\$1.900.000	14 /06/ 2006
Apoyo al Desarrollo de PYMEs Argentinas en la Prov de Santa Fe	Fundación de la Cuenca	Crear capacidad local en nuevas metodologías de préstamos a PyMEs, a mediano y largo plazo.	\$5.500.000	27 /10/ 2004
Fortalecimiento de Servicios Sanitarios Prov Santa Fe	Ente Regulador De Servicios Sanitarios De La Provincia De Santa Fe	Fortalecer del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe, para que pueda cumplir en forma adecuada sus respectivas funciones, en especial las establecidas en el Marco Regulador existente	\$600.000	25 /06/ 1997
Centros Desarrollo Empresarial	Unión Industrial Argentina	Generar un proceso dinámico de desarrollo de las pequeñas empresas, mediante la expansión del mercado de servicios empresariales, en función de la demanda de los mismos.	\$8.475.000	15 /02/ 1995

Cuadro 3.3. Proyectos financiados por FOMIN-BID en la provincia de Santa Fe. Fuente: elaboración propia en base a datos de FOMIN-BID disponible en <http://www.fomin.org/es-es/PORTADA/Proyectos/Base-de-datos-de-proyectos>

Tabla 3.4. Gasto presupuestario de la Administración central desagregado por Ministerios (*) en valores absolutos. Años 2000–2013.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración central	2,490,493,933.75	2,581,777,359.27	2,779,529,950.98	3,195,652,245.56	3,746,383,221.82	4,944,038,383.71	6,535,885,658.51	8,062,438,007.05	10,560,369,642.97	12,527,052,092.83	15,860,625,684.31	22,468,491,924.25	26,493,337,884.82	34,981,912,529.02
FC- Gobernación	52,758,644.63	58,749,671.47	45,791,266.62	102,963,412.24	37,715,740.34	41,603,080.27	47,970,243.99	152,990,869.55	44,051,002.60	38,053,978.03	38,351,395.24	39,248,027.67	49,134,085.76	59,323,896.91
Min Coordinador					118,586,123.56	105,522,473.28	69,867,728.13	96,311,262.17						
Min Gob y Ref Estado								177,104.90	179,039,788.35	328,181,894.23	469,503,435.44	651,026,925.99	582,610,131.63	1,100,860,768.46
Min Gob Justicia y Culto	300,020,336.73	299,446,265.19	297,905,714.95	352,533,137.84	391,050,363.70	536,807,576.02	630,589,858.97	850,351,734.37						
Min Justic y DH								61,632.28	99,524,019.97	121,486,211.53	146,823,903.06	208,289,109.53	235,308,002.66	319,006,597.22
Min Seguridad								53,152.96	1,068,478,841.99	1,260,545,299.69	1,562,404,664.73	2,376,650,007.58	2,829,783,840.66	3,879,533,930.73
MAGC	23,516,127.56	30,599,305.32	19,780,324.02	27,830,308.81										
Min de Producción					59,045,517.69	46,663,090.74	51,295,543.85	110,593,287.22	97,337,667.93	171,047,794.56	128,157,371.17	142,823,960.27	149,522,003.86	189,767,471.37
Min de Hacienda	77,920,897.39	81,127,418.89	132,167,366.84	204,452,156.62	234,048,655.31	193,989,934.26	185,730,035.09	190,784,914.47						
Min Economía								87,152.36	252,972,154.91	400,296,899.91	530,261,307.30	529,687,848.44	363,279,524.35	451,257,723.33
Min Educación	910,689,763.20	869,570,150.60	875,923,969.77	969,571,841.29	1,165,622,121.33	1,510,263,686.96	2,059,606,671.02	2,787,982,527.46	3,837,087,180.52	4,763,043,197.18	5,802,813,025.01	8,273,846,033.89	10,095,119,306.11	12,720,708,133.95
Min de Salud	212,671,609.59	209,517,883.43	231,443,499.55	289,777,758.93	319,433,048.94	425,919,985.14	551,463,816.89	748,382,738.57	1,046,317,461.97	1,339,713,310.26	1,796,377,759.35	2,581,159,483.17	3,193,866,586.98	4,173,612,702.38
MOSPVP	31,351,704.33	24,903,202.70	19,797,844.61	49,099,824.17	24,083,813.95	64,294,034.24	161,838,899.61	212,903,858.27						
Asuntos Hídricos					21,442,755.58	33,488,995.13	83,321,322.62	108,078,916.13						
Min Obras P y Vivienda								69,272.30	75,014,094.20	125,088,318.66	215,617,577.36	315,777,569.14	208,242,284.36	348,177,704.85
MASPYMA								55,150.65	301,504,542.15	417,699,997.31	564,915,492.75	1,087,460,924.37	1,101,039,176.29	1,277,699,997.62
S.E.M.A.y D.S			1,731,999.35	1,868,654.72	2,113,189.02	3,074,180.19	5,350,761.03	14,541,006.45						
Sec.trabajo,seg. soc.	45,294,339.30	44,640,430.07	44,954,317.10	50,860,190.75	57,874,084.78	67,846,401.22	79,971,010.77	103,166,436.14						
Mijo y SS								85,706.43	150,980,935.62	193,960,140.36	234,722,254.38	349,130,256.66	436,791,151.03	581,276,722.44
Promoción comunit	57,028,352.55	60,832,545.71	72,625,879.74	194,693,924.32	98,081,242.24	105,077,547.51	173,680,104.25	256,155,396.06						
M Desarrollo Social								110,671.01	340,252,833.23	383,914,206.44	479,010,849.14	602,630,427.53	626,997,678.24	919,156,334.56
M Inn y Cultura								78,909.68	47,295,320.64	49,256,778.82	62,236,327.00	97,894,258.00	122,607,490.22	170,994,346.74
SECTec e Inn									3,754,522.77	9,475,298.43	11,385,707.96	13,965,939.07	13,367,579.55	21,107,644.18
Dchos Humanos					1,217,011.71	2,280,685.23	3,475,026.88	4,425,502.62						
Sec Estado Habitat												24,839.79	6,224,140.54	35,439,135.55
Sec Estado Energía												24,839.79	2,630,030.67	5,607,542.51

Nota (*) Las denominaciones de los Ministerios y las Secretarías presentan modificaciones en los presupuestos de cada año. Las celdas grises indican que esa dependencia no formó parte del presupuesto de ese año. Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión correspondientes a cada uno de los años del período.

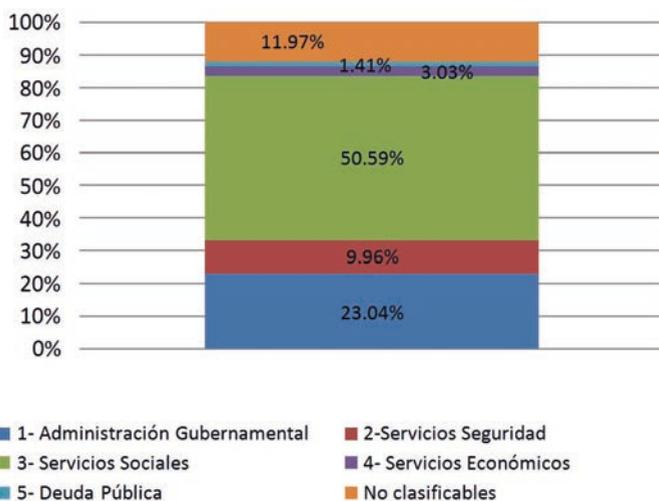


Gráfico 3.5. Gasto Administración Central por finalidad y función, porcentajes promedio del periodo 2000-2013. Fuente: elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Inversión de cada año.

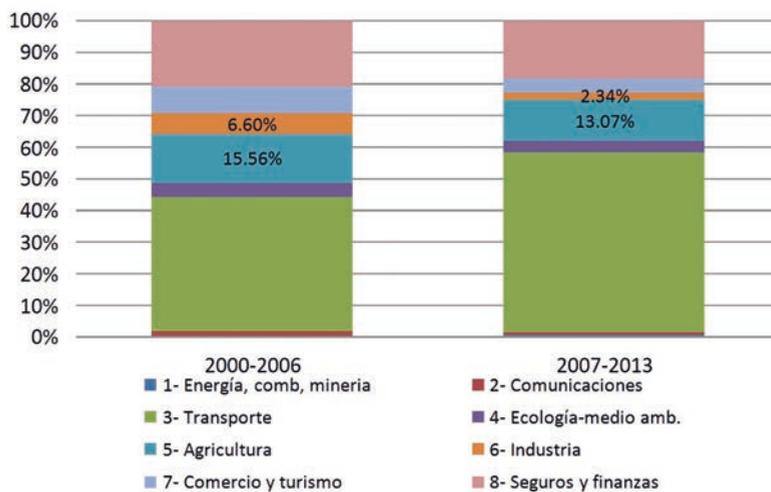


Gráfico 3.6. Gasto de Administración Central apertura de Servicios Económicos por funciones. En porcentaje. Promedios por etapas (2000-2006 y 2007-2013). Fuente: elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Inversión de cada año.

Tabla 3.5. Régimen de Promoción Industrial de la Provincia de Santa Fe. Cantidad de empresas y monto del gasto tributario, desagregado por impuesto. En valores corrientes. Período 2000–2013.

Año	Cant de empresas beneficiadas	Impuestos					TOTAL
		Ingresos Brutos	Impuesto Inmobiliario	Sellos y tasa retributiva de servicios	Patente s/ vehículos	Ley 5110	
2000	75	1.970.445,89	1.040.156,97	491.563,95	144.488,01	3.662.551,90	7.311.281,72
2001	92	806.677,77	1.195.333,05	461.630,67	160.685,53	3.572.999,81	6.199.419,83
2002	93	1.284.646,45	1.223.702,20	965.483,00	171.935,54	2.183.548,68	5.831.410,87
2003	94	1.318.629,00	1.590.115,00	0,00	268.858,00	1.252.427,00	4.432.126,00
2004	100	2.410.391,77	3.561.871,55	1.580.568,16	366.020,91	0,00	7.920.956,39
2005	83	2.437.291,58	1.597.071,04	2.059.701,23	371.263,00	0,00	6.467.414,85
2006	94	5.058.860,42	1.710.668,96	2.697.487,34	527.187,07	0,00	9.996.303,79
2007	98	7.433.256,94	1.495.960,35	4.503.702,96	542.563,34	0,00	13.977.588,59
2008	94	11.720.335,36	1.802.730,14	3.856.809,70	772.251,95	0,00	18.154.229,15
2009	92	8.284.982,70	1.725.265,07	5.188.722,18	909.020,39	0,00	16.110.091,34
2010	82	8.346.320,15	4.721.507,67	3.396.592,29	966.418,24	0,00	17.432.930,35
2011	87	15.666.485,08	6.050.915,92	4.734.972,93	1.094.199,34	0,00	27.548.671,27
2012	91	12.644.411,00	9.645.784,00	4.798.416,00	1.584.569,00	0,00	28.675.283,00
2013	87	28.297.463,00	14.800.148,00	4.425.939,00	1.751.360,00	0,00	49.277.010,00

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección General de Industrias del Ministerio de la Producción

Tabla 3.6. Áreas y parques industriales reconocidos en la provincia de Santa Fe, con el detalle de los aportes recibidos por año de la Nación y de la Provincia

Áreas y parques industriales reconocidos				ANR de Nación			ANR Provincia	
Nº	Nombre	Año	Resolución	Monto	Año	Resol.	Monto	Año
1	Área Industrial de Las Parejas	1981	Nº 218/81-	\$ 300,000	2010	265/2010	\$ 200,000	2006
		1995	1era ampliación Nº 242/95					
		1998	2da Ampliación Nº 066/98					
2	Área Industrial de Promoción de Villa Ocampo	1986	Nº 266/86	\$ 600,000	2012	409/2012	\$ 63,000	2005
							\$ 169,000	2006
							\$ 100,000	2011
3	Área Industrial Privada de Desarrollo de San Lorenzo	1994	Nº 344/94	---	---	---	---	---
4	Área Industrial Oficial de Promoción de Las Toscas	1995	Nº 159/95	---	---	---	---	---
5	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Carcarañá	1995	Nº 24/95	\$ 300,000	2011	92/2011	\$ 90,000	2004
							\$ 250,000	2005
							\$ 370,000	2006
6	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Sunchales	1996	Nº 093/96	\$ 300,000	2010	266/2010	\$ 70,000	2004
							\$ 27,000	2006
							\$ 205,114	2007
							\$ 90,000	2008
							\$ 50,000	2011
							\$ 50,000	2013
7	Área Industrial Mixta de Desarrollo de Armstrong	1997	Nº 200/97	---	---	---	\$ 60,000	2004
							\$ 200,000	2005
							\$ 285,000	2006
							\$ 300,000	2007
		2012	Recategorización: Nº 055/2012				\$ 100,000	2013

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

8	Área Industrial Oficial De Promoción De San Justo	1997	Nº 229/97	---	---	---	\$ 45,000	2004
							\$ 60,000	2005
							\$ 120,000	2006
							\$ 200,000	2008
9	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Colonia Belgrano	1999	Nº 488/99	---	---	---	---	---
10	Área Industrial Mixta de Promoción de Rufino	1999	Nº 265/99	---	---	---	\$ 400,000	2005
							\$ 160,000	2005
							\$ 90,000	2011
11	Área Industrial Oficial de Promoción de Calchaquí	1999	Nº 492/99	---	---	---	\$ 62,000	2005
12	Área Industrial Oficial de Promoción de Arequito	2000	Nº 071/00	\$ 295,363	2012	182/2012	\$ 150,000	2006
							\$ 185,309	2007
13	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Gálvez	2000	Nº 422/00	\$ 300,000	2011	300/2011	\$ 150,000	2006
							\$ 100,000	2008
							\$ 100,000	2011
							\$ 50,000	2013
14	Área Industrial Oficial Municipal de Desarrollo de Firmat	2003	Nº 111/03	---	---	---	\$ 60,000	2004
							\$ 80,000	2006
							\$ 90,000	2007
							\$ 200,000	2008
							\$ 115,000	2011
							\$ 200,000	2014
15	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Villa Gobernador Gálvez	2004	Nº 521/04	---	---	---	\$ 195,000	2005
							\$ 385,000	2006
							\$ 80,000	2008

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

16	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Cañada De Gómez	2006	N° 074/06	\$ 300,000	2011	214/2011	\$ 180,000	2005
							\$ 350,000	2006
							\$ 250,000	2007
17	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Villa Constitución	2006	N° 384/06	\$ 599,999	2013	160/2013	\$ 60,000	2004
							\$ 180,000	2005
							\$ 144,000	2006
							\$ 100,000	2013
18	Área Industrial Oficial de Promoción de Malabrigo	2006	N° 385/06	---	---	---	\$ 35,000	2005
							\$ 62,000	2006
							\$ 90,336	2007
							\$ 50,000	2011
19	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Casilda	2006	N° 542/06	---	---	---	\$ 80,000	2004
							\$ 140,000	2005
							\$ 188,000	2006
							\$ 50,000	2011
20	Área Industrial Oficial de Promoción de San Cristóbal	2007	N° 107/07	---	---	---	\$ 154,000	2005
							\$ 175,000	2006
							\$ 85,353	2007
							\$ 50,000	2011
							\$ 420,000	2012
21	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Correa	2007	N° 430/07	---	---	---	\$ 80,000	2005
							\$ 290,000	2006
							\$ 316,000	2007
							\$ 250,000	2010
22	Área Industrial Privada de Desarrollo y Descongestión de Pérez	2007	N° 895/07	---	---	---	\$ 50,000	2011
		2010	Ampliación N° 147/10					

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

23	Área Industrial Oficial de Desarrollo de El Trébol	2008	Nº 134/08	\$ 300,000	2010	206/2010	\$ 250,000	2007
24	Área Industrial Oficial de Desarrollo de San Gregorio	2009	Nº 031/09	\$ 298,910	2011	387/2011	\$ 124,000	2005
							\$ 132,000	2006
							\$ 50,000	2010
25	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Rafaela. PAER	2009	Nº 078/09	\$ 300,000	2010	264/2010	\$ 157,750	2004
							\$ 700,000	2005
							\$ 750,000	2006
							\$ 1,300,000	2007
							\$ 50,000	2011
\$ 300,000	2012							
26	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Bigand	2009	Nº 402/09	\$ 300,000	2010	263/2010	\$ 200,000	2007
							\$ 50,000	2011
							\$ 50,000	2013
27	Área Industrial Privada de Desarrollo y Descongestión De Rosario I	2009	Nº 459/09	---	---	---	\$ 125,000	2008
28	Área Industrial Privada de Desarrollo de Coronel Domínguez	2010	Nº 092/10	---	---	---	\$ 50,000	2011
29	Área Industrial II Oficial de Desarrollo de Firmat	2010	Nº 091/10	\$ 300,000	2011	386/2011	---	---
30	Área Industrial Privada de Desarrollo de Albarellos	2010	Nº 287/10	---	---	---	\$ 75,000	2010
31	Área Industrial Oficial de Desarrollo y Descongestión de Santa Fe	2011	Nº 552/11	\$ 600,000	2014	33/2014	---	2014
32	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Roldan	2011	Nº 570/11	---	---	---	---	---
33	Área Industrial Privada de Desarrollo de Murphy	2011	Nº 578/11	---	---	---	---	---

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

34	Área Industrial Oficial de Desarrollo de Villa Mugueta	2012	Nº 753/12	---	---	---	---	---
1	Parque Industrial Oficial de Promoción de Avellaneda	1986	Decreto Nº 0269/86 Parque Industrial Mixto de Promoción.	\$ 600,000	2012	450/2012	\$ 60,000	2004
							\$ 150,000	2005
							\$ 250,000	2006
		2006	Decreto Nº 2201/06 Calificación "Parque Industrial Oficial de Promoción de Avellaneda".				\$ 200,000	2008
							\$ 60,000	2011
							\$ 100,000	2013
2	Parque Industrial Oficial de Promoción de Reconquista	1973	Decreto Nº 01492/1973 Reglamentario Ley Nº 6758 (1971)	---	---	---	\$ 65,000	2004
							\$ 450,000	2007
3	Parque Industrial Oficial de Desarrollo de Rafaela "Ing. Víctor S. Monti"	1973	Decreto Nº 01492/1973 Reglamentario de la Ley Nº 6758	---	---		\$ 80,000	2004
							1990	Nº 118 /1990 refrendada Decreto Nº 2983 (1990) con el nombre de "Ing. Víctor Santiago Monti".
		\$ 200,000	2011					
		\$ 100,000	2012					
4	Parque Industrial Oficial de Desarrollo de Sauce Viejo	1973	Decreto Nº 01492/1973 Reglamentario de la Ley Nº 6758	\$ 300,000	2011	388/2011	\$ 325,000	2004
							\$ 695,000	2005
		1999	Ley Nº 11525 Decreto Reglamentario Nº 1620/1999				\$ 2,500,000	2006
							\$ 200,000	2011
							\$ 100,000	2012

Transformaciones del Estado y desarrollo industrial

5	Parque Industrial Oficial de Desarrollo y Descongestión de Alvear	1973	Decreto N° 01492/1973 Reglamentario de la Ley N° 6758	---	---	---	\$ 330,000	2004
							\$ 350,000	2005
		1999	Ley N° 11525 Decreto Reglamentario N° 1620/1999.				\$ 400,000	2006
							\$ 350,000	2007
							\$ 150,000	2011
6	Parque Industrial Privado de Desarrollo de Venado Tuerto "La Victoria" (Copain)	1973	Decreto N° 01492/1973 Reglamentario de la Ley N° 6758	---	---	---	\$ 210,000	2005
							\$ 550,000	2006
		1999	Ley N° 11525 Decreto Reglamentario el Dec.N°1620/1999				\$ 700,000	2007
							\$ 100,000	2011
							\$ 100,000	2013
		<i>Total ANR Nación</i>		\$ 5,994,272	<i>Total ANR Prov</i>		\$ 23,024,862	

Régimen de Sociedad de Garantías Recíprocas

Tabla 3.7. Régimen de Sociedad de Garantías Recíprocas. Comparación de las acciones llevadas adelante por la Nación y con el Convenio de la provincia de Santa Fe con GARANTIZAR por monto de garantías.

Años	Monto Total Argentina	Monto Total Provincia de Santa Fe	% de Sta Fe en el total país	Convenio Sta Fe- GARANTIZAR	% del Convenio en el total de Sta Fe
2000	172.818.000	8.594.000	5%	---	---
2001	316.379.000	11.247.000	4%	---	---
2002	256.156.000	1.402.000	1%	---	---
2003	1.035.486.000	3.456.000	0%	---	---
2004	2.871.571.000	11.326.000	0%	---	---
2005	3.554.541.000	40.225.000	1%	354.230	1%
2006	6.025.493.000	132.802.000	2%	3.387.500	3%
2007	1.407.644.000	160.659.000	11%	2.213.500	1%
2008	1.404.055.000	198.676.000	14%	1.358.500	1%
2009	1.790.857.000	228.473.000	13%	4.432.000	2%
2010	2.542.727.000	299.926.000	12%	2.580.000	1%
2011	3.837.428.000	407.067.000	11%	7.264.900	2%
2012	447.339.000	469.165.000	105%	3.109.000	1%
2013	6.873.565.000	657.372.000	10%	700.000	0%
Total	32.320.780.000	2.637.062.000	8%	25.399.630	

Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.industria.gov.ar/wp-content/uploads/2012/08/1996-2013-SGR-Estad%C3%ADsticas-Anuales.pdf> y Garantizar

Tabla 3.8. Régimen de Sociedad de Garantías Recíprocas. Comparación de las acciones llevadas adelante por la Nación y con el Convenio de la provincia de Santa Fe con GARANTIZAR para el Sector Industrial

Años	La Nación en Santa Fe		Convenio SF- GARANTIZAR	
	Industria	Participación SF en el total de Argentina	Industria	Participación en el total Convenio
2005	s/d	s/d	250.000	71%
2006	s/d	s/d	1.443.000	43%
2007	s/d	s/d	835.000	38%
2008	s/d	s/d	500.000	37%
2009	59.268.000	26%	1.450.000	33%
2010	81.051.000	27%	695.000	27%
2011	126.298.000	31%	1.950.000	27%
2012	174.262.000	37%	1.000.000	32%
2013	15.268.000	2%	s/d	s/d
Total	456.147.000	25%	8.123.000	38%

Fuente: elaboración propia en base a <http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2012/08/2009-2013-SGR-Garant%C3%ADas-Otorgadas-por-Provincia-y-Sector.pdf> y GARANTIZAR

Programa de Mejora para la Gestión de la Industria

Tabla 3.9. Programa de Mejora para la Gestión de la Industria de la Provincia de Santa Fe. Cantidad de empresas y cantidad de proyectos aprobados por convocatoria

	Empresas presentadas	Proyectos Aprobados
1er CONVOCATORIA	50	38
2da CONVOCATORIA	76	41
3er CONVOCATORIA	44	39
TOTALES	170	118

Fuente: Ministerio de la Producción

Tabla 3.10. Programa de Mejora para la Gestión de la Industria de la Provincia de Santa Fe. Cantidad de empresas en valores absolutos y en porcentaje por rubros y cadenas de valor

Rubros y cadenas de valor	Cant. de empresas	Porcentaje
Metalmecánica	21	18%
Alimentos	17	14%
Plásticos y cauchos	16	14%
Construcción	13	11%
Agroindustria	12	10%
Autopartistas	11	9%
Electrónica	7	6%
Madera	6	5%
Carrocera y remolques	4	3%
Maquinaria para alimentos	4	3%
Químico	4	3%
Calzado	2	2%
Textil	1	1%
Total	118	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de la Producción

Las empresas se ubican en 42 localidades con la siguiente distribución:

Tabla 3.11. Programa de Mejora para la Gestión de la Industria de la Provincia de Santa Fe. Cantidad de empresas por localidad

Localidad	Cant de empresas
Rosario	34
Rafaela	18
Armstrong	5
Santa Fe	5
Las Parejas	4
Las Rosas	4
Sauce Viejo	3
Alvear, Barracas, Bella Italia, Cañada de Gómez, Recreo, San Guillermo, San Jerónimo Norte, Sunchales, Venado Tuerto y Villa Gob Gálvez	11 localidades con 2 empresas cada una (total 22)
Ángélica, Bombal, Cañada Rosquín, Coronda, El Trébol, Esperanza, Fray Luis Beltrán, Gob. Crespo, Grdo. Baigorria, Lazzarino, Los Molinos, Los Quirquinchos, Pueblo Esther, Rufino, Sa Pereira, San Cristóbal, San Genaro, San Justo, San Lorenzo, San Vicente, Santo Tomé, Teodelina, Zavalla, Zenón Pereira	23 localidades con 1 empresa cada una (total 23)

Fuente elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de la Producción

Financiamientos del Consejo Federal de Inversiones

Líneas de Créditos para la Reactivación Productiva y Línea para la recomposición de Capital de Trabajo para la provincia de Santa Fe

Tabla 3.12. CFI Montos y cantidad de empresas, desagregadas por sector, que se otorgaron créditos para la Reactivación Productiva. Años 2004–2013.

Créditos para la Reactivación Productiva								
Año	Industriales		Agropecuarios		Servicios		Totales	
	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto
2004	2	110.000	3	50.000	1	10.000	6	170.000
2005	18	2.292.200	13	1.434.000	0	0	31	3.726.200
2006	36	6.572.029	23	4.389.640	16	3.174.000	75	14.135.669
2007	49	9.498.736	28	6.117.915	21	5.706.125	98	21.322.776
2008	37	5.644.590	16	2.100.400	6	1.053.800	59	8.798.790
2009	13	1.899.420	8	1.051.333	7	1.354.600	28	4.305.353
2010	27	5.462.700	3	502.000	2	470.000	32	6.434.700
2011	40	11.728.938	5	1.000.000	6	1.901.300	51	14.630.238
2012	72	26.215.425	17	5.917.438	10	5.306.400	99	37.439.263
2013	40	17.220.163	13	4.773.000	13	5.557.884	66	27.551.047
Totales	334	86.644.201	129	27.335.726	82	24.534.109	545	138.514.036

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de la Producción

Tabla 3.13. Montos y cantidad de empresas de la Línea para la recomposición de Capital de Trabajo del CFI. Años 2009–2012.

Año	Industriales	
	Cantidad	Monto
2009	1	100.000
2010	9	312.000
2011	3	325.000
2012	1	200.000
Totales	14	937.000

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de la Producción