

El Estado nacional y el santafesino y sus capacidades para impulsar el sector industrial: propuesta teórico-analítica y estudio empírico, años 2020-2023

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral, Argentina | mjimegp@yahoo.com |

 0000-0003-1527-0081

CAROLINA LAUXMANN. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral, Argentina | clauxmann@hotmail.com |

 0000-0002-3959-0701

MARCOS VALENTINUZ. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral, Argentina | marcosvalentinuz@gmail.com |

 0009-0006-5702-7070

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2025 / Fecha de aprobación: 1 de junio de 2025

RESUMEN

En este trabajo se avanza en la elaboración de un esquema teórico-analítico para examinar la configuración del Estado y sus capacidades para impulsar el desenvolvimiento del sector industrial que fomente el desarrollo, en la economía capitalista contemporánea. Dicho esquema resulta de la puesta en diálogo de dos perspectivas sobre el Estado: los enfoques que aquí se denominan estado-céntrico y estratégico-relacional-espacial. A partir de esta contribución, se realiza un análisis del Estado nacional de Argentina y provincial de Santa Fe durante el período 2020-2023. Los principales hallazgos del estudio empírico reflejan las limitaciones del Estado argentino en su multiescalaridad para impulsar el sector industrial y promover el desarrollo.

Palabras clave: Estado; capacidades estatales; desarrollo; Argentina; Santa Fe.

Para citar este artículo: García Puente, M. J.; Lauxmann, C. y Valentinuz, M. (2025). El Estado nacional y el santafesino y sus capacidades para impulsar el sector industrial: propuesta teórico-analítica y estudio empírico, años 2020-2023. Revista Desarrollo, Estado y Espacio, 4(1). (Enero–Junio) 2025. Santa Fe, Argentina. UNL. DOI: 10.14409/rdee.2025.1.e0062

The national and provincial state of Santa Fe and their capacities to promote the industrial sector: a theoretical-analytical proposal and an empirical study for the years 2020-2023

ABSTRACT

This paper elaborates a theoretical framework to examine the configuration of the state and its capacities to drive the development of the industrial sector within the contemporary capitalist economy. The framework results from bringing into dialogue two perspectives on the state: the state-centric approach and the strategic-relational-spatial approach. Based on this contribution, the article analyzes the Argentine national state and the provincial state of Santa Fe during the period 2020–2023. The main findings of the empirical study reflect the limitations of the Argentine state, in its multiscalar organization, to effectively promote the industrial sector and foster development.

Keywords: State; state capacities; development; Argentina; Santa Fe.

O Estado nacional e o Estado provincial de Santa Fé e suas capacidades para promover o setor industrial: proposta teórico-analítica e estudo empírico, anos 2020-2023

RESUMO

Este trabalho avança na elaboração de um esquema teórico-analítico para examinar a configuração do Estado e suas capacidades de impulsionar o desenvolvimento do setor industrial, que promova o desenvolvimento na economia capitalista contemporânea. Tal esquema resulta do diálogo entre duas perspectivas sobre o Estado: as abordagens aqui denominadas como estatal-cêntrica e estratégica-relacional-espacial. A partir dessa contribuição, realiza-se uma análise do Estado nacional da Argentina e do Estado provincial de Santa Fé no período de 2020 a 2023. Os principais achados do estudo empírico refletem as limitações do Estado argentino em sua multiescalaridade para impulsionar o setor industrial e promover o desenvolvimento.

Palavras-chave: Estado; capacidades estatais; desenvolvimento; Argentina; Santa Fe.

Introducción

La discusión en torno al Estado, sus capacidades y el direccionamiento de los procesos de desarrollo ha ocupado un lugar destacado en el debate académico. Diversos autores han abordado esta temática desde distintas perspectivas (véase: Brenner et al., 2003; Cingolani, 2013; Evans et al. 1985; Haggard, 2018) y han aportado insumos valiosos. No obstante, esas contribuciones han permanecido escasamente conectadas entre sí.

Se considera que avanzar en la articulación de estos enfoques, resulta clave para comprender de manera más cabal a los Estados contemporáneos, sus potencialidades y limitaciones para estimular procesos de cambio estructural que habiliten la salida de posicionamientos periféricos.

Con este propósito, este trabajo contribuye con la elaboración de un marco teórico analítico para examinar los desafíos de construcción estatal que enfrentan los Estados en los espacios periféricos. Así como para estudiar, con mayor profundidad, la relevancia de la

estatalidad, su configuración específica y su modalidad de implicación en el impulso al sector industrial.¹

Para ello se retoman, por un lado, numerosas publicaciones de las ciencias sociales que abordan la problemática del Estado y el desarrollo desde una perspectiva que aquí se denomina *estado-céntrica* (véase, por ejemplo: Skocpol, 1989; Mann, 1991; Evans, 1995; Kohli, 2004; Chibber, 2003). Este enfoque aporta una mirada que destaca la centralidad de la estructura organizativa del Estado, así como la calidad y la *expertise* de sus recursos humanos para impulsar procesos de cambio social. Por otro lado, se repasa en el creciente número de trabajos que aquí se presenta bajo la denominación de *estratégico-relacional-espacial*. Estos estudios enfatizan la dimensión conflictual de la conformación de la estatalidad en sus múltiples escalas y la incidencia que ello tiene en su forma de implicación en el desenvolvimiento socioeconómico (a este respecto véase: Jessop 1990, 2008; 2016; Brenner, 2004; 2009).

Este aporte teórico se complementa con un estudio empírico sobre el Estado en Argentina. Concretamente, se examina el Estado argentino en la escala nacional y provincial de Santa Fe, considerando sus configuraciones organizativas, las formas de articulación entre ambas escalas estatales y sus modalidades de implicación en el fomento del sector productivo industrial durante el periodo 2020-2023.

El recorte temporal se justifica por la relevancia que adquirió el sector industrial en las estrategias de desarrollo impulsadas por Estado nacional y provincial, que colocaron a la industria como un eje central de su agenda productiva (Ministerio de Economía de la Nación, 2023a; Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología [MPCyT], 2023). Asimismo, la selección del examen de la articulación entre el Estado nacional y el de la provincia de Santa Fe responde a que esta última ocupa un lugar relevante en la producción industrial del país; la manufactura santafesina representa el 12,4% del valor agregado sectorial nacional (IPEC, 2024).

Para el análisis empírico se emplean datos provenientes de informes y documentos oficiales, normativas, y entrevistas semiestructuradas a informantes clave - funcionarios de los ámbitos nacional (6) y provincial (4).

A los fines de presentar estos aportes, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se recuperan las contribuciones teóricas de los enfoques *estado-céntrico* y *estratégico-relacional-espacial*. Luego, se avanza en su puesta en diálogo a través de una propuesta de esquema teórico-analítico para estudiar el Estado, su particular configuración y sus modalidades de implicación para impulsar procesos de desarrollo. En la segunda sección se presentan los resultados del estudio empírico sobre el Estado argentino y santafesino en el periodo 2020-2023. Por último, a modo de conclusiones, se retoman sintéticamente las principales contribuciones teóricas y empíricas del trabajo, y se evidencian las limitaciones del Estado argentino en su multiescalaridad para impulsar el sector industrial y promover el desarrollo.

1. Hacia un marco teórico para estudiar el Estado contemporáneo y sus capacidades en el impulso del desarrollo

En el presente apartado, se ponen en diálogo contribuciones que, desde diferentes perspectivas, destacan la centralidad del Estado y sus estructuras en el impulso de los procesos de desarrollo.

¹ La importancia del sector industrial para dinamizar procesos de cambio estructural que propicien el desarrollo ha sido abordada por los autores en distintas publicaciones. Debido a limitaciones de extensión, no se realizan consideraciones sobre este punto. El lector interesado puede remitirse a: García Puente et al., 2021; Lauxmann y Fernández, 2023; Valentinuz, 2024.

Se examinan las contribuciones de raigambre institucionalista de autores que, desde la década de 1980, retomaron el análisis del Estado como actor clave para comprender los procesos de cambio social (Evans et al., 1985). Estos aportes se agrupan aquí bajo la denominación de enfoques estado-céntricos. Posteriormente, se analizan desarrollos teóricos que, a partir de las contribuciones de Poulantzas (1978), profundizan en el carácter relacional y la dimensión espacial-escalar del Estado (Brenner, 2009; Jessop, 2016). En este trabajo, estas contribuciones se reúnen bajo la denominación de enfoque estratégico-relacional-espacial.

1.1. El enfoque estado-céntrico. Contribuciones

La denominación de este enfoque remite al rol central, que los académicos que lo conforman, le asignan al Estado en la promoción de procesos de cambio social. Estos autores coinciden en conceptualizar al Estado como un actor distinto de la sociedad civil, con una especificidad propia y que, en función de determinadas cualidades, cuenta con la autonomía necesaria para definir sus objetivos (Evans et al., 1985; Mann, 1991). A partir de esta concepción, el Estado se posiciona como el principal articulador de las relaciones sociales, dada su capacidad para influir, mediante su accionar, en su organización, configuración y reproducción (Skocpol, 1989). Así, asume un papel central en la promoción de procesos de transformación socioeconómica.

Este enfoque concibe al Estado como un conjunto de intereses, ideas y recursos, los cuales se materializan en estructuras administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas, que lo diferencian de otros actores sociales y económicos.

Para los autores alineados en esta perspectiva, las variaciones en las características de las estructuras organizativas del Estado explican su (in)capacidad para definir autónomamente sus objetivos y poder concretarlos. Esto implica que las estructuras del Estado y, más específicamente, sus particulares características, desempeñan un papel central en la definición y en la implementación de sus objetivos, y, en consecuencia, en su habilidad para incidir en los procesos políticos y socioeconómicos (Skocpol, 1989).

En línea con la importancia atribuida a la calidad de las estructuras estatales, diversos académicos destacan el papel central de los recursos humanos como condición necesaria que el Estado tenga autonomía. Concretamente, consideran que la existencia de una burocracia weberiana, cohesionada y estable contribuye a “blindar” al Estado y a protegerlo de presiones y cooptaciones por parte de grupos o clases dominantes (Evans, 1995, 1996; Sikkink, 2009), otorgándole la autonomía necesaria para tomar decisiones e implementarlas de manera centralizada en el territorio (Mann, 1991).

Por otro lado, algunos autores destacan que la configuración organizativa del aparato estatal, en un determinado momento, es el resultado de legados históricos. Es decir, las formas institucionales, configuradas a lo largo del tiempo, establecen un sendero de condicionamiento (*path dependence*) de difícil reversión—aunque no imposible—que influye en la forma actual de las estructuras estatales y en sus características específicas (Evans et al., 1985; Pierson y Skocpol, 2008).

Cabe destacar, asimismo, que diversos académicos no conciben al aparato estatal como un todo homogéneo, sino que admiten diferencias cualitativas entre las estructuras organizativas que lo conforman (Skocpol, 1989). Incluso, algunos autores sostienen que la capacidad del Estado, aun cuando sus diversas estructuras cuenten con cierta homogeneidad, puede verse reducida por la falta de ordenamiento y articulación entre ellas. En este sentido, Chibber (2002) plantea la necesidad de una instancia—una agencia nodal—con poder político, que otorgue coherencia interna y coordine la multiplicidad de acciones estatales en torno a una estrategia de acción.

Además de las cualidades de la estructura estatal y de sus recursos humanos, ciertos académicos examinan las modalidades de vinculación del Estado con el resto de los actores sociales. Para ello acuñan diversos conceptos que explican distintos aspectos de esa relación, como las nociones de autonomía enraizada (Evans, 1995, 1996) y poder infraestructural (Mann, 1991).

Evans al hacer referencia a la autonomía enraizada, alude a la articulación virtuosa que se establece a través de lazos formales e informales entre los actores estatales y el resto de los actores sociales. Estas conexiones proporcionan canales para la negociación continua de objetivos y políticas, así como para la construcción de consensos en torno a un proyecto compartido. Por su parte, Mann, mediante la noción de poder infraestructural, destaca la capacidad del Estado para penetrar y organizar territorialmente las relaciones sociales. Según el autor, el Estado, a través de su propia estructura, puede apropiarse e incrementar los recursos sociales al centralizarlos y, al mismo tiempo, extenderlos a todo el territorio. El Estado despliega así un poder compartido—y no confiscatorio—con los actores sociales (Hall e Ikenberry, 1993; Mann, 1991).

Otra dimensión de la relación entre los actores estatales y el resto de los actores, se vincula con la capacidad que reconocen al Estado para orientar y condicionar comportamientos de en función de los objetivos establecidos. Conceptos como los de disciplinamiento y reciprocidad hacen referencia a la capacidad del Estado para habilitar o restringir ciertas conductas mediante un sistema de incentivos y sanciones (véase: Amsden, 2001; Johnson, 1982; Schneider, 1999).

En función de lo expuesto, se destacan dos contribuciones clave de este enfoque. Por un lado, la importancia otorgada a la configuración estatal, con énfasis en las cualidades de sus estructuras organizativas y la presencia de recursos humanos meritocráticos. Aspectos fundamentales para que el Estado pueda definir de manera autónoma una estrategia de desarrollo y ejecutarla con eficacia. Por otro, sus aportes sobre la dimensión relacional del Estado, analizando cómo, desde su especificidad y autonomía, interactúa con otros actores y ejerce influencia en su comportamiento y en el desarrollo social en general.

1.2. El enfoque estratégico-relacional-espacial. Contribuciones

Este enfoque, siguiendo las contribuciones del teórico griego Nicos Poulantzas (1978), entiende al Estado como una relación social. Más específicamente, Jessop (1990, 2016) lo conceptualiza como la condensación institucionalmente mediada de un equilibrio dinámico de fuerzas sociales.²

A partir de esta conceptualización, diversos autores sostienen que el Estado está atravesado por contradicciones y disputas entre distintas fuerzas sociales y, por lo tanto, no posee una unidad esencial inherente. De acuerdo con ello, la unidad sustantiva del Estado no está dada de antemano, sino que emerge de manera contingente, disputada y potencialmente inestable a partir de los procesos de lucha entre estrategias políticas contrapuestas (Jessop, 1990). Identifican, además, que esta disputa por la configuración organizativa del aparato estatal está vinculada con su capacidad para viabilizar u obstaculizar determinadas estrategias de acumulación, entendidas como modelos específicos de crecimiento económico (Jessop, 1990) o, en los términos empleados en este trabajo, distintas estrategias de desarrollo.

Las estrategias políticas orientadas a la configuración de la estructura institucional del Estado y a los modos de intervención socioeconómica reciben el nombre de proyectos estatales. Estos proyectos son, entonces, los que dotan al aparato estatal de algún grado de unidad

² Al hablar de fuerzas sociales, Jessop (2016) no se limita a la su definición en función de la participación en el proceso de producción (capital-trabajo, y sus diferentes facciones); sino que también incluye a las que pueden configurarse en torno al género, la etnicidad, la raza, la religión, afiliación política o ubicación regional, por mencionar algunos ejemplos.

funcional, coordinación operativa y coherencia organizativa, habilitando diferentes modalidades de implicación y estrategias de acumulación y desarrollo (Jessop, 1990, 2016).

Las posibilidades de que ciertos proyectos estatales se impongan sobre otros están determinadas por la correlación de fuerzas entre clases, fracciones, grupos y movimientos sociales en un momento dado. No obstante, también juegan un papel clave las estructuras estatales preexistentes—producto de disputas anteriores—, que pueden ser más o menos accesibles a determinadas estrategias políticas (Jessop, 1990; Brenner, 2004). En términos de Offe (1990), estas estructuras poseen una selectividad estratégica que las hace más permeables a ciertos actores e intereses antes que a otros.

Es importante destacar, sin embargo, que, aunque algunos proyectos estatales resulten más accesibles a ciertas fuerzas sociales que a otras, no constituyen una barrera infranqueable. En el proceso de disputa por la configuración del Estado, surgen oportunidades para modificar las estructuras estatales existentes y sus formas de implicación.

Siguiendo esta línea de razonamiento, los proyectos estatales adquieren relevancia en la medida en que contribuyen a configurar un modo específico de organización estatal, dotando al aparato del Estado de una determinada morfología y, en relación con ella, habilitando a una particular forma de implicación (Brenner, 2003; Jessop, 1990). De este modo, la configuración del aparato estatal influye en la manera en que el Estado se implica, es decir, en las políticas públicas que implementa y en las estrategias de acumulación específicas que estas habilitan, incidiendo, en última instancia, en la dinámica del desarrollo económico y social.

Resulta importante destacar, también, que la configuración disputada del Estado no se encuentra circunscrita a la escala nacional. Diversos autores han analizado la reconfiguración espacial de la estatalidad a finales del siglo pasado, en el contexto de la transición del fordismo al posfordismo (Brenner, 2009; Lobao et al., 2009). Estos autores destacan que la escala nacional del Estado se ha visto reconfigurada tanto morfológica como funcionalmente (Jessop, 2006), en consonancia con las nuevas modalidades flexibles de producción (Harvey, 1998). En este proceso, el Estado nacional compartió y delegó competencias a las escalas subnacionales, así como a los organismos supranacionales, que comenzaron a proliferar y a adquirir mayor injerencia en la toma de decisiones de política en el ámbito nacional (Lobao et al., 2009).

Diversas contribuciones, centradas en el análisis del cambio morfológico y funcional del Estado nacional, ayudaron a romper con una visión rígida y estática de la configuración espacial del aparato estatal, que tradicionalmente focalizaba el análisis en la escala nacional (Lobao et al., 2009). Proponen entender la configuración espacial y escalar del Estado como históricamente maleable, sujeta a transformaciones y reconfiguraciones a partir de distintas estrategias políticas (Brenner, 2009).

El análisis de estas transformaciones del Estado nacional ha suscitado controversias en torno a su posible debilitamiento o a su vaciamiento (ver, por ejemplo, Cox, 1997; Hirst y Thompson, 1995). Gran parte de la academia consideraba que, en este escenario de cambio, el Estado nacional se encontraba en retirada, ya fuera por la preeminencia de lo global o por el resurgimiento de la instancia regional-subnacional (Amin y Tomaney, 1995; Keating, 1997). Sin embargo, aunque en menor medida, también hubo autores que plantearon que, más que una desaparición del Estado, lo que tenía lugar era una reconfiguración escalar del aparato estatal, destacando la persistencia y vigencia de la escala nacional del Estado, aunque bajo nuevas formas (Brenner, 2004; Fernández y Cardozo, 2012; Fernández y García Puente, 2013; Jessop, 2006; Peck, 2001; Peck y Tickell, 2002).

En función de lo expuesto, se resaltan las contribuciones del enfoque *estratégico-relacional-espacial* a la consideración de la conflictiva configuración organizacional y espacial del Estado. Dicha configuración refleja la correlación de fuerzas en un contexto determinado, que es también resultante de procesos de disputas pasadas. Así mismo, se destaca su aporte a la comprensión de la importancia de la configuración organizativa del Estado en sus múltiples

escalas, y las articulaciones entre ellas, en la definición de las formas de implicación —es decir, las políticas públicas— que viabilizan estrategias de acumulación específicas, y moldean el desarrollo socioeconómico en los distintos espacios.

1.3. Hacia una propuesta de esquema teórico-analítico

Tras identificar los aportes de las distintas perspectivas por separado, a continuación, se proponen nexos y articulaciones con el fin de avanzar en la conformación de un marco teórico unificado. Un esquema que permita definir dimensiones de análisis para abordar el estudio del Estado y sus capacidades para fomentar el desarrollo en Argentina, en el siglo XXI.

Si bien los enfoques teóricos presentados parten de conceptualizaciones diversas sobre el Estado, coinciden en resaltar la centralidad del aparato estatal y su configuración como elementos clave para viabilizar estrategias impulsen el desarrollo. Desde el enfoque estado-céntrico, la calidad de la estructura organizativa y de los recursos humanos del Estado posibilita la formulación autónoma, la implementación y la concreción eficaz de una estrategia de acumulación capaz de impulsar procesos de transformación estructural.

Por su parte, el enfoque *estratégico-relacional-espacial* subraya la importancia de la estructura del Estado a través de la disputa por la configuración de un proyecto estatal que forma parte de la estrategia política de las distintas fuerzas sociales. También destaca la relevancia de considerar la configuración organizativa del Estado en sus múltiples escalas y las articulaciones entre ellas. Dicha configuración da lugar a una modalidad de intervención socioeconómica, es decir una estrategia de acumulación y desarrollo que, según este enfoque, responde a los intereses de los actores que prevalecieron en la disputa.

A partir de esta puesta en diálogo de las contribuciones teóricas, el artículo plantea una serie de interrogantes que contribuyen a definir tres dimensiones analíticas³ clave para el estudio de la configuración del aparato estatal y sus (in)capacidades para impulsar procesos de transformación estructural en el escenario actual.

- **1) Configuración organizativa:** ¿Cómo se organiza el Estado en su multiescalaridad? Se propone un análisis del organigrama del Estado en sus distintas escalas, las partidas presupuestarias y los recursos humanos de las diversas carteras en cada nivel.
- **2) Articulación escalar** ¿Cómo se articula el Estado en sus distintas escalas y entre ellas? Se propone un examen de la articulación horizontal -intra-ministerial- analizando la existencia (o no) de cohesión interna y orientación estratégica en pos de un objetivo y se busca examinar la articulación vertical -entre las distintas escalas- en la formulación e implementación de políticas públicas.
- **3) Modalidad de implicación:** ¿Qué estrategia de desarrollo persigue el Estado? ¿Cuál es el modo de intervención socioeconómica emergente en un periodo determinado? Se propone un análisis de los objetivos de las políticas públicas.

³ En este artículo, para el estudio empírico se emplean algunas de las dimensiones que se desprenden del enfoque teórico-analítico propuesto. Dadas las limitaciones de espacio, quedan pendientes para futuros trabajos interrogantes tales como: ¿qué actores de los ámbitos locales, regionales y globales tienen incidencia en el territorio nacional? ¿Qué roles tienen en función de la formulación e implementación de las políticas? ¿Qué fuerzas sociales resultan favorecidas y perjudicadas con esta estrategia de desarrollo implementada?

2. Estudio empírico: el Estado argentino y el santafesino en el fomento del sector industrial, años 2020-2023.

Siguiendo la propuesta teórico-analítica, en este apartado se estudia al Estado nacional y provincial santafesino y sus capacidades para estimular el desenvolvimiento industrial e impulsar el desarrollo durante el periodo 2020-2023, a partir de tres dimensiones: configuración organizativa, articulación escalar y modalidades de implicación.

2.1. Configuración organizativa

Para examinar la configuración organizativa del Estado nacional y provincial de Santa Fe, se analizan los organigramas de los ministerios con competencia directa en el fomento al sector industrial. Luego, se examina el gasto presupuestario de esas áreas y el gasto por finalidad y función para relevar el porcentaje de participación de esas dependencias y tareas en el conjunto de cada una de esas estructuras estatales. Finalmente, se analiza la dotación de recursos humanos con los que cuentan tales ministerios.

2.1.1 Estructuras estatales

En Argentina, el triunfo electoral del Frente de Todos durante 2019 marcó el inicio de un nuevo período que, si bien tuvo como factor disruptivo la crisis derivada de la pandemia, estuvo signado por la mayor relevancia que las políticas industriales adquirieron en la agenda del Estado nacional en comparación con la administración previa (Schteingart et al., 2024). En ese contexto, el gobierno encabezado por Alberto Fernández avanzó en la creación de una nueva estructura ministerial ligada centralmente al fomento de la industria, el Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP), que sustituyó al entonces Ministerio de Producción y Trabajo.

Para el desarrollo de las funciones, en esta cartera abocada ahora al sector productivo, se removieron algunas de las secretarías heredadas del período 2015-2019 —como Integración Productiva, Transformación Productiva y Simplificación Productiva— y se incorporaron dependencias vinculadas al sector energético, minero y a la administración del comercio exterior. Según el organigrama establecido por el Decreto 50/2019, el MDP quedó conformado por seis Secretarías: Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores; Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa; Comercio Interior; Minería; Energía; y Gestión Administrativa.

No obstante, en los años subsiguientes, se reconfiguró dicha estructura organizacional. En el transcurso del 2020, en un contexto de tensiones al interior del MDP debido al esquema de subsidios vigente para el sector energético (Infobae, 2022), el Poder Ejecutivo procedió a transferir la Secretaría de Energía a la órbita del Ministerio de Economía (Decreto 732/2020). Posteriormente, a mediados de 2022 la cartera productiva perdió rango ministerial y la totalidad de sus dependencias fueron traspasadas a la órbita de Economía (Decreto 451/2022). Las reparticiones de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa fueron absorbidas por tres secretarías —Industria y Desarrollo Productivo; Economía del Conocimiento y Comercio— a la vez que el área de pymes quedó conformada como una subsecretaría al interior de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (Decisión Administrativa 449/2023). En virtud de ello, sobre finales del período, las estructuras estatales con mayor incidencia en el desenvolvimiento industrial formaban parte de un “super-ministerio” de economía que comprendía 12 Secretarías, 41 Subsecretarías y 60 Direcciones Nacionales. A pesar de que esta cartera concentró bajo su órbita a las áreas ligadas al fomento productivo, sus principales objetivos se orientaron a gestionar los problemas macroeconómicos que el país

experimentó desde mediados de la gestión de gobierno, fundamentalmente en materia inflacionaria y cambiaria (Schteingart et al., 2024).

En la provincia de Santa Fe, por su parte, en diciembre del año 2019 asumió una nueva gestión del Partido Justicialista, con Omar Perotti de Gobernador, luego de cuatro gestiones del Frente Progresista y Social liderado por el Partido Socialista, lo que conllevó a algunos cambios a nivel de organización ministerial del Estado provincial.

En lo que refiere a la dependencia ministerial con competencia en el fomento del sector industrial, pasó de denominarse Ministerio de la Producción a Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología (MPCyT). Ese cambio de nombre refleja la principal modificación que tuvo ese ministerio: la reabsorción del área de Ciencia y Tecnología, que antes poseía un ministerio específico. Además de ello se asumieron las competencias referidas a la organización y fiscalización de transporte de cargas y pasajeros (Ley 13.920 y Decreto 149/2019). De este modo durante el periodo 2020-2023 el MPCyT contó con diez secretarías: Agroalimentos, Industria, Desarrollo Territorial y Arraigo, Turismo, Comercio Interior y Servicios, Comercio Exterior, Economía del Conocimiento, Ciencia, Tecnología e Innovación, Transporte y Administración. En ese marco, Industria mantuvo un área específica y el rango institucional dentro del citado ministerio.⁴

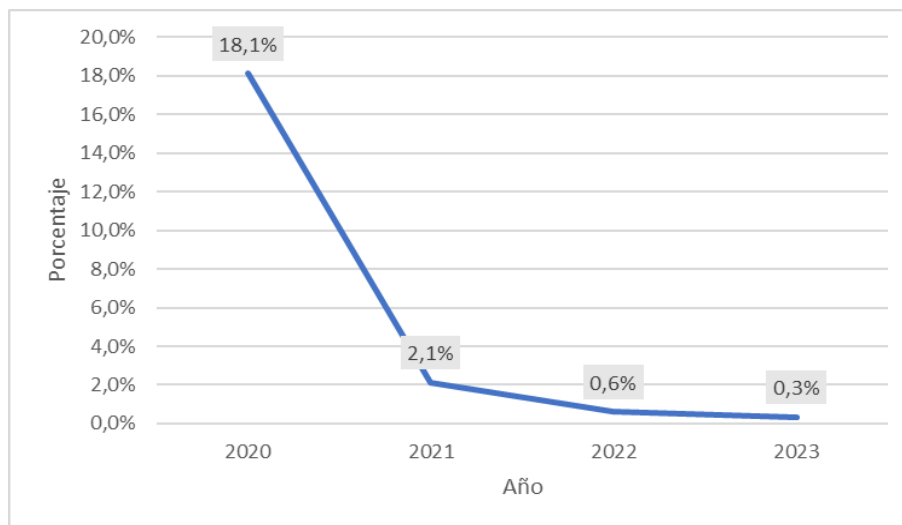
Como se puede evidenciar tanto en el Estado nacional como en el provincial, en diciembre de 2019 asumieron nuevas gestiones, que marcaron cambios que se reflejaron en las estructuras ministeriales, y en particular en la configuración de las áreas vinculadas con el desarrollo productivo e industrial. A nivel nacional se observa una jerarquización inicial de un nuevo ministerio productivo que, no obstante, comienza a ser reestructurado en los años posteriores, perdiendo competencias y, finalmente, rango ministerial. A nivel provincial, durante el periodo, las transformaciones de la configuración estructural del Estado santafesino implicaron un incremento de funciones de la cartera ministerial, y el área de industria mantuvo su rango de secretaría.

2.2.2 Ejecución presupuestaria

En lo que respecta a las partidas del presupuesto nacional ejecutadas para fomentar la industria, el período en cuestión presentó un incremento significativo con respecto al último año de la gestión previa (2015-2019), cuando había alcanzado el 1% del total de gastos realizados por el Estado nacional (García Puente et al., 2021). Como ilustra el Gráfico N° 1, el MDP representó el 18,1% de los gastos ejecutados por la administración central nacional en 2020. Se trata de un notable incremento de recursos, que no registra antecedentes en lo que va del siglo XXI si se consideran los ministerios con competencia en materia de desarrollo industrial (Lauxmann y Fernández, 2023).

⁴ Cabe indicar que en el año 2023 se cambia nuevamente el nombre por el de Ministerio de Desarrollo Productivo (Ley 14.225) y el área de industria se mantiene como secretaría, pero se denomina Secretaría de Desarrollo Industrial.

Gráfico N° 1. Porcentaje del gasto presupuestario del MDP (2020-2022) y de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023) con relación a la Administración Central.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión, Separata I, anexo 1.3, correspondiente a los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

En gran medida, la expansión de los gastos a nivel ministerial en 2020 fue posible por la prórroga del presupuesto vigente en 2019 —lo que brindó un mayor margen al Poder Ejecutivo para realizar sucesivas readecuaciones presupuestarias— así como la aprobación de la Ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. Ambas medidas permitieron incrementar los recursos gestionados por el Ministerio a través del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Fondo de Garantías Argentino (FogAR), cuyos instrumentos se orientaron fundamentalmente a evitar la destrucción de capacidades productivas en el contexto de la pandemia (Cassini, 2024). No obstante, aunque las líneas de financiamiento provistas por ambos fondos explican cerca del 23% del gasto ministerial, conviene notar que el 60% de los recursos ejecutados por el MDP en 2020 se destinaron a la formulación y aplicación de la política energética.⁵

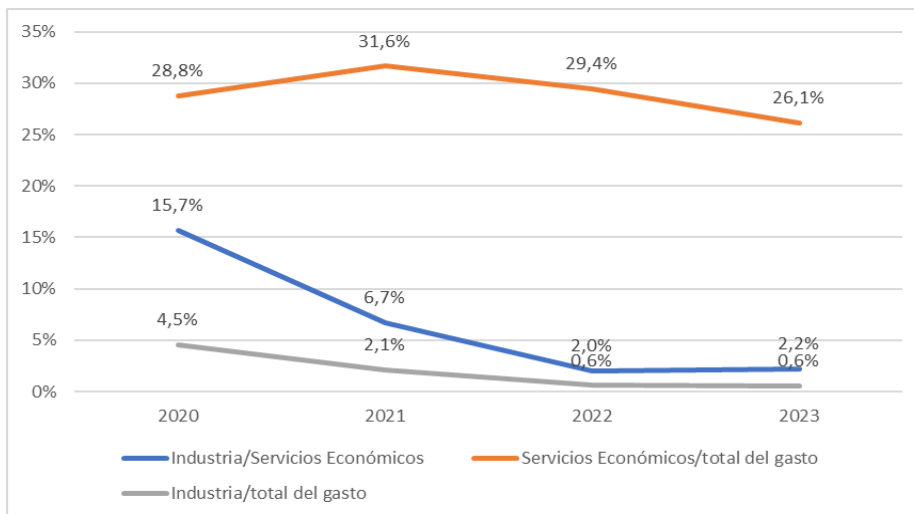
Luego del traspaso de la Secretaría de Energía al Ministerio de Economía ese mismo año, la cartera productiva fue perdiendo participación en la ejecución presupuestaria nacional. Para 2023, la entonces Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo representó solo el 0,3% de los recursos devengados por la administración central.

Esa tendencia descendente en los recursos volcados a la actividad industrial también puede verificarse al discriminar el presupuesto según finalidades (Gráfico N° 2). Si bien se registra una participación significativa de los servicios económicos sobre el total del gasto de la administración central —que promedia el 29% para 2020-2023, dando cuenta del rol activo del Estado nacional en las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios⁶— las partidas específicamente dirigidas a fomentar la industria representaron, en promedio, el 6,7% de los recursos ejecutados en servicios económicos y el 2% del total nacional.

⁵ Se trata de gastos dirigidos, en su mayoría, a subsidiar el suministro de energía eléctrica en el marco de la emergencia pública dictada por la Ley N° 27.541. La norma autorizó al Poder Ejecutivo a mantener las tarifas de gas y electricidad bajo jurisdicción federal, a fin de reducir la carga tarifaria sobre los hogares, comercios e industrias durante el año 2020 (Artículo 5).

⁶ La categoría servicios económicos incluye, además de industria, las acciones estatales vinculadas a la energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, comercio y turismo.

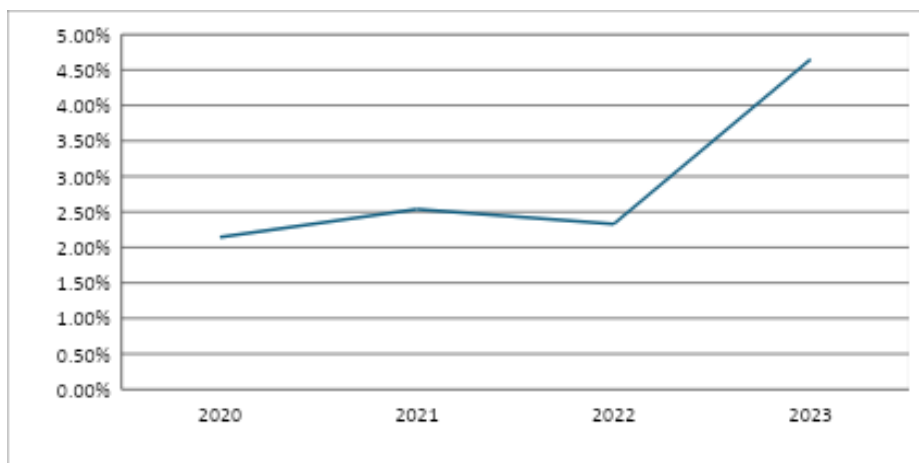
Gráfico N° 2. Porcentaje de participación de industria y servicios económicos en el total del gasto de la Administración Central nacional, años 2020-2023.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión, Separata I, Anexo I.1, correspondiente a los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

En el caso de la provincia de Santa Fe, en contraposición a lo que ocurrió a nivel nacional, el MPCyT aumentó el porcentaje de participación en el presupuesto ejecutado de la administración central hacia el final del periodo 2020-2023, pasando de representar el 2,14% al 4,65% (Gráfico N° 3). Cabe señalar, además, que el promedio de participación de dicha dependencia en el periodo fue del 2,91%, cifra que superó al promedio registrado entre los años 2001 y 2019 por la misma, cuando alcanzó el 0,82%.

Gráfico N° 3. Porcentaje del gasto presupuestario del MPCyT de Santa Fe con relación a la Administración Central, años 2020-2023.

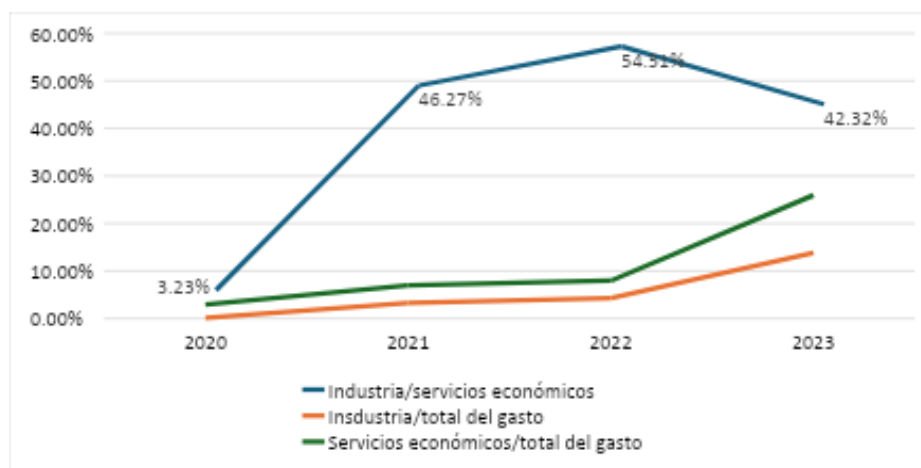


Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Cuenta de Inversión de la provincia de Santa Fe, tomo II, sección Estados de Ejecución del Presupuesto de Gastos de la Administración Central, correspondientes a los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

Si se complementa dicha información con datos presupuestarios por finalidad y función, para el caso del Estado santafesino, se mantiene la tendencia ascendente de servicios económicos sobre el total del presupuesto ejecutado de la administración central (ver Gráfico N° 4). En este marco, es significativamente llamativo el incremento de la participación de los gastos de la categoría industria en el total de servicios económicos.

El crecimiento pasó del 3,23% en 2020 al 46,27% en 2021, luego alcanzó el 54,51% en 2022 y se ubicó en el 42,32% en 2023. Sin embargo, este incremento no significó un mayor despliegue de políticas y acciones de la provincia directamente destinadas al fomento del sector industrial. De acuerdo con la información relevada mediante entrevistas a los funcionarios a cargo de la Secretaría de Industria, no se evidenciaron cambios significativos del presupuesto disponible para gestionar dichas intervenciones. Este aumento exponencial se debió a que, dentro de la categoría industria, se imputaron presupuestariamente los gastos correspondientes a Billetera Santa Fe,⁷ una política que se implementó para incentivar el consumo, que durante esos años alcanzó una gran extensión y popularidad.

Gráfico N° 4. Porcentaje de participación de industria y servicios económicos en el total del gasto de la administración central de la provincia de Santa Fe, años 2020-2023.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Cuenta de Inversión de la provincia de Santa Fe, Tomo II, Estados de Ejecución del Presupuesto de Gastos de la Administración Central, Clasificación del Gasto por Finalidad y Función, correspondiente a los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

2.2.3. Dotación de recursos humanos⁸

Por último, como se indicó precedentemente, otro aspecto analítico de la configuración organizativa del Estado en sus distintas escalas se relaciona con la dotación de recursos humanos.

En el caso del Estado nacional, es necesario resaltar que el MDP mantuvo una ínfima representación en la planta ocupada de la administración central —alcanzando apenas el 0,86% del personal permanente y contratado en el año 2020— lo que colocó a su dotación de recursos humanos muy por detrás de otros ministerios, como Justicia y Derechos Humanos,

⁷ “Billetera Santa Fe es un programa que brinda beneficios para incentivar la demanda de bienes y servicios, mediante el otorgamiento de reintegros de dinero a consumidores finales por las compras que éstos realicen en comercios adheridos radicados en la provincia de Santa Fe. Se trata de una herramienta para la reactivación del sector comercial, incentivar el consumo, incrementar el poder adquisitivo y promover la formalización de la economía” (Santa Fe Provincia, 2022: 117).

⁸ En futuras investigaciones se complementará este estudio de los recursos humanos analizando otras cualidades webberianas de los mismos.

Seguridad, y Defensa. Puede observarse, además, una clara predominancia del personal incorporado bajo la modalidad de contrato temporal, que promedió el 80% de la planta del ministerio para el período 2020-2023. Otro dato llamativo resulta de comparar la evolución del personal de la cartera productiva con el total de la administración central. Mientras que esta última se amplió en un 3,8% durante el período —pasando de 306.476 empleados en 2020 a 318.901 en 2023— la planta del ministerio se contrajo, tanto en lo que refiere al personal permanente (-15,7%) como contratado (-16,7%). Es decir, el área productiva e industrial redujo su planta de personal en un contexto donde el resto de la administración central la ampliaba.

Tabla N° 1. Planta ocupada (permanente y contratada) del MDP de la Nación,⁹ años 2020-2023.

	2020	2021	2022	2023
Planta permanente	488	426	478	411
Planta contratada	2.149	1.660	1.707	1789
Total MDP	2.637	2.086	2.185	2.200
Total Administración Central	306.476	310.844	315.130	318.901
% MDP sobre Administración Central	0,86%	0,67%	0,69%	0,69%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta Nacional de Inversión, Tomo I, Cuadro 2, correspondiente a los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

Tabla N° 2. Planta ocupada (permanente y no permanente) del MPCyT de la provincia de Santa Fe, años 2020-2023.

	2020	2021	2022	2023
Planta permanente	482	473	460	539
Planta no permanente	3	9	9	0
Total MPCyT	485	482	469	539
Total Administración Central	134.369	135.078	135.078	146.707
% MPCyT sobre Administración Central	0,36%	0,36%	0,35%	0,37%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Santa Fe (2023).

En la provincia de Santa Fe, el MPCyT no tuvo cambios significativos en la cantidad de recursos humanos que desarrollan sus tareas en el organismo en porcentajes del total de la planta ocupada de la administración central, que rondó en el 0,36% (ver tabla N° 2). Ese valor refleja, asimismo, la poca o nula relevancia del Ministerio en el total de la administración central y en relación con otras dependencias (tales como Ministerio de Educación, el de Salud y el de Seguridad).

Esa participación insignificante no se revierte, al considerar la ampliación de personal que tuvo durante esos años que tuvo el MPCyT. En el año 2020 tenía 485 trabajadores y pasó a contar en el 2023 con 539, es decir, se incrementó un 11%. Ese porcentaje fue levemente mayor en comparación del crecimiento del total de los trabajadores del Estado provincial durante ese periodo que fue el 9%.

⁹ El dato correspondiente al año 2023 no incluye al resto de las áreas del Ministerio de Economía.

Sin embargo, es destacable la poca cantidad de personal no permanente, lo que, a diferencia del Estado nacional, refleja una mayor estabilidad de los recursos humanos en las tareas y el área dónde se desempeñan.

Específicamente, la Secretaría de Industria de la provincia de Santa Fe —conformada por una subsecretaría (Pymes e Innovación) y dos direcciones (Infraestructura y Fortalecimiento Industrial, y Tecnología e Innovación) — de acuerdo con los funcionarios entrevistados, contó con una planta de personal de 6/7 empleados, además de los respectivos responsables políticos de cada área. Situación que da cuenta de la exigua cantidad de agentes destinados exclusivamente a tareas de fomento del sector industrial en el MPCyT.

Recapitulando, de acuerdo con la información presentada sobre la configuración organizativa del Estado, se puede sostener que las dependencias vinculadas con el fomento del desarrollo industrial no se constituyeron como áreas centrales dentro del aparato estatal. Ello se observa en la estructura organizativa del Estado nacional, donde el MDP perdió parte de las dependencias que se le habían asignado desde su creación —como la Secretaría de Energía— y, finalmente, terminó siendo reestructurado por completo en 2022. La pérdida del rango ministerial implicó, en términos operativos, que las áreas ligadas al fomento productivo e industrial quedaran supe-ditadas a los objetivos y lineamientos trazados por la cartera de economía, cuyos esfuerzos generales se orientaron a enfrentar los desequilibrios macroeconómicos que el país experimentó en el período. Además, si se consideran los gastos presupuestarios —tanto a nivel jurisdiccional como por finalidad y función— se evidencia que, con la excepción del año 2020, los recursos nacionales ejecutados por el ministerio y en acciones de estímulo a la industria disminuyeron considerablemente. En consonancia ello, el Ministerio fue reduciendo su planta de personal y la gran mayoría de ésta se mantuvo bajo una modalidad de contratación temporal. Considerados conjuntamente, estos indicadores dan cuenta de una configuración organizativa del Estado que poco abonó al fortalecimiento de sus capacidades en el área industrial.

En la provincia de Santa Fe, por su parte, se observó una mayor estabilidad de las estructuras estatales del área de industria durante el periodo examinado y un incremento en el porcentaje del presupuesto a nivel ministerial y en la función industria. A nivel ministerial, ello implicó una mayor presencia del Estado provincial en intervenciones vinculadas con el sistema productivo y tecnológico (sobre todo en referencia a los períodos anteriores); sin embargo, el MPCyT aún mantiene un lugar marginal en el total de gastos de la provincia. Respecto a la función industria, si bien experimentó un crecimiento exponencial, este no estuvo vinculado directamente con las políticas de desarrollo para el sector. En relación con los recursos humanos, se destaca su modalidad de planta permanente, pero su dotación es poco relevante en el total del Estado provincial y la dotación de personal en la Secretaría de Industria es muy baja dentro del MPCyT. Por lo que se deduce que no se fortalecieron las capacidades del área y ésta mantuvo un posicionamiento marginal dentro del Estado provincial.

2.2. Articulación escalar

Para examinar la articulación escalar, se realiza en primer lugar un estudio de la forma de vinculación intra-ministerial u horizontal, con la finalidad de identificar la presencia de instancias o mecanismos que propicien la coordinación de acciones al interior de los ministerios nacionales y provinciales ligados al sector industrial. En segundo lugar, se examina la articulación multiescalar o vertical, que en este caso se refiere a los nexos entre las estructuras ministeriales del Estado nacional y santafesino en la formulación e implementación de las políticas públicas industriales.

2.2.1. Articulación intra-ministerial u horizontal

El análisis empírico permite observar ciertas debilidades en la articulación intra-ministerial, tanto a escala nacional como provincial. En el primer caso, como bien dan cuenta distintos estudios e informes (Arza et al., 2018; Lavarello y Sarabia, 2015; Presidencia de la Nación, 2016), hasta el año 2019 los ministerios con competencia en materia productiva e industrial impulsaron políticas asociadas una variedad de objetivos, destinatarios y periodos temporales, lo que dificultó su articulación entre las distintas instancias del aparato estatal. Dicha problemática parece haber continuado durante la gestión del Frente de Todos, aunque con ciertas novedades.

Desde 2020 tuvo lugar un proceso de ampliación de la oferta programática del MDP, que implementó un total de 174 medidas para impulsar el desarrollo productivo e industrial en el período bajo estudio (Ministerio de Economía de la Nación, 2023b). Esto permitió que, en un contexto inicial de mayor disponibilidad de recursos, una parte significativa de las áreas ministeriales contaran con distintas líneas de financiamiento y capacitación para el sector.

Sin embargo, el incremento de cuantitativo de las políticas públicas no fue necesariamente acompañado por una mejora cualitativa en la coordinación de las mismas, que en la práctica se desarrollaron de manera aislada entre sí. Los principales mecanismos de articulación relevados fueron reuniones entre áreas técnicas del ministerio —como las organizadas por la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión—, la participación conjunta de funcionarios en eventos de difusión de las políticas vigentes, e intercambios informales dirigidos a evitar posibles superposiciones entre las áreas del MDP.

Más allá de que estos mecanismos propiciaron cierta interacción a nivel intra-ministerial, su impacto fue más bien reducido en términos de coordinación de los objetivos, destinatarios e instrumentos de las políticas, que continuaron funcionando bajo su propia lógica operativa y con dificultades para integrarse dentro de una estrategia de alcance general.¹⁰ Con relación a ello, los entrevistados destacan cierto direccionamiento estratégico de las acciones del ministerio durante el primer período de la gestión, pero señalan que el mismo fue diluyéndose desde mediados de 2022.

Esas limitaciones en la articulación horizontal también se observan a escala provincial. De acuerdo con la información relevada, en el MPCyT de Santa Fe no se presentaron instancias formales ni informales de articulación entre las reparticiones estatales. Es decir, se mantuvo una situación que se venía presentando en las gestiones previas: las diversas secretarías que funcionan dentro del ministerio implementan políticas y programas sin conexiones entre sí, como compartimentos estancos y sólo se establecen vínculos en ocasión de algunas situaciones puntuales (García Puente, 2020).

Tal ausencia de articulación fue identificada por los funcionarios provinciales entrevistados como una de las deudas pendientes para mejorar la capacidad de acción estatal. Los mismos consideraron, por ejemplo, que compartir el mismo rango en el organigrama con el área de ciencia y tecnología facilitaría o fomentaría el trabajo conjunto y articulado en este periodo. No obstante, dicha situación no se presentó, de manera que se mantuvo el histórico funcionamiento de las distintas secretarías ministeriales, que llevaron a cabo sus acciones de manera aislada o con pocas o nulas conexiones entre sí.

Se advierte así que, aún con las particularidades que caracterizan a cada caso, el bajo grado de articulación entre las acciones desplegadas por las reparticiones ministeriales fue un aspecto recurrente de la configuración organizativa del Estado entre 2020 y 2023, tanto a nivel nacional como provincial. El hecho de que la coordinación se limite, en el mejor de los casos,

¹⁰ Adicionalmente, las posibilidades de coordinar acciones se vieron crecientemente imposibilitadas por las disputas al interior de la coalición de gobierno (Schteingart, 2024).

a conocer cuáles son las políticas y programas que llevan a cabo las distintas áreas de un mismo ministerio, reduce significativamente la capacidad de ambas escalas estatales de desarrollar una intervención coherente, de alcance general, en el ámbito productivo e industrial.

2.3.1. Articulación interescalar o vertical

Durante el período estudiado, las intervenciones estatales en materia productiva e industrial se caracterizaron por el fuerte predominio de la escala nacional. Ello se puede observar en el volumen de recursos que el Estado nacional destinó para promover la actividad industrial en comparación a lo que gastaron las provincias entre 2020 y 2023. Según los datos del gasto público consolidado, el gasto nacional promedió el 0,22% del PBI, mientras que el provincial fue del 0,06%.

Con algunas salvedades,¹¹ la gestión de las políticas industriales durante los años 2020-2023 permaneció centralizada en las reparticiones del Estado nacional, que se encargaron de su diseño, financiamiento y monitoreo. Esto supuso la continuidad de una modalidad de intervención jerárquica, de modalidad *top-down*, carente de articulaciones escalares y marcada por el papel subsidiario que los Estados provinciales logran desempeñar en las acciones de estímulo a la producción industrial (Baruj et al., 2009; García Puente, 2020; Valentinuz, 2024).

Esa ausencia de coordinación multiescalar se presenta también en el caso de la provincia de Santa Fe, donde persiste la omisión de la articulación del Estado nacional con las estructuras estatales santafesinas al momento de gestionar o implementar políticas nacionales en el territorio provincial.

Del mismo modo, la falta de articulación vertical entre la escala nacional y provincial se evidencia en la nula presencia e incidencia del Estado provincial en la formulación de las políticas nacionales. Es decir, se advierte la ausencia de una lógica *bottom-up*. Paralelamente, las políticas públicas desplegadas por el Estado provincial a través del MPCyT —que se describen en la próxima sección— se desenvuelven de manera aislada con respecto a aquellas de su par nacional.

Esa situación refleja la ausencia del funcionamiento de instancias formales de articulación entre la escala nacional y la provincial. Un caso ilustrativo de ello lo proporciona el Consejo Federal de Industria (Resolución 691/1997). Este organismo, creado en el año 1997, tuvo como objetivo fortalecer los mecanismos de coordinación entre el Estado nacional y las provincias en materia industrial. Sin embargo, históricamente este Consejo ha tenido poca relevancia como espacio efectivo para el diseño e implementación conjunta de políticas industriales en Santa Fe, y cuando funcionó se limitó a la realización de reuniones informativas sobre las políticas nacionales (García Puente, 2020). En el período 2020-2023, los funcionarios entrevistados acreditan no haber sido convocados a instancias de diálogo en el marco del Consejo Federal de Industria, y el mismo tampoco aparece mencionado entre los consejos activos en la órbita del Ministerio de Economía fines de 2023 (Cagnoli, 2024).

De acuerdo con lo expresado por los entrevistados, cuando se establecieron algunos canales de comunicación, fue para situaciones puntuales y a nivel personal. Ese fue entonces el único mecanismo que se presentó, las comunicaciones personales, las cuales tuvieron un grado variable de fluidez, a pesar de compartir, de acuerdo con indicado por los funcionarios entrevistados nacionales y santafesinos, la misma visión sobre la relevancia del sector industrial para la generación del desarrollo y afiliación política.

De este modo el MDP de la Nación, a través de sus distintas dependencias —que, como se presentó, mostraron dificultades para coordinar sus acciones— tendió a vincularse

¹¹ Al respecto, algunos funcionarios entrevistados destacaron el programa de fomento industrial para la Rioja y Catamarca (Resolución 349/2021) como una experiencia exitosa de co-diseño de una política entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales.

directamente con los destinatarios de sus políticas, ya sean las empresas o los municipios, sin establecer mayores articulaciones con las estructuras del Estado santafesino. La desarticulación y el funcionamiento en paralelo es tal, que los funcionarios provinciales entrevistados indicaron desconocer quiénes son los destinatarios de las políticas nacionales y cuales resultados han tenido las mismas al implementarse en el territorio de la provincia.

A modo de síntesis, el análisis de la articulación intra-ministerial e interesalar, puso de relieve ciertas falencias. A nivel horizontal, en sus aspectos formales y en su funcionamiento, se evidenció —tanto en la Nación como en Santa Fe— una desconexión entre las distintas áreas implicadas en el incentivo del desarrollo productivo. Esto genera intervenciones fragmentadas que atentan contra la implementación de una estrategia de fomento al sector industrial cohesionada y coordinada. Lo mismo sucede en referencia a la articulación interesalar o vertical. La descoordinación que se presenta entre la escala nacional y la escala provincial se evidencia en el funcionamiento en paralelo, sin el establecimiento de nexos entre las estructuras estatales ni de complementariedades; es decir, en la ausencia de una gestión multiescalar. Ello va en detrimento de la construcción de una implicación nacional que incluya las demandas y necesidades de cada uno de los territorios provinciales, como de un funcionamiento cohesionado y articulado de intervención entre ambas escalas estatales.

2.4. Modalidad de implicación

Para analizar la modalidad de implicación, en esta sección se examinan los objetivos de las políticas públicas de fomento al sector productivo industrial de la escala nacional y de la provincia de Santa Fe durante el periodo 2020-2023¹².

En lo que refiere a la implicación del Estado nacional a través de sus políticas públicas, una de las principales novedades del período fue la formulación del Plan Argentina Productiva 2030. El Plan, presentado en 2022, buscó establecer un abordaje más coherente de la política productiva luego de la proliferación de iniciativas que había tenido lugar en los años precedentes (Schteingart, 2024). En tal sentido, la medida tenía por objetivo transformar la estructura productiva y tecnológica nacional sobre la base de 11 “misiones” que abarcaban 34 complejos productivos. Su implementación efectiva, no obstante, se vio truncada por los vaivenes institucionales del ministerio resumidos en la sección anterior, la dificultad para coordinar acciones con el resto de las estructuras ministeriales, y la inestabilidad macroeconómica de esta etapa (Schteingart, 2024). Como consecuencia de dichos obstáculos, Argentina Productiva 2030 perdió relevancia en la agenda nacional y terminó constituyéndose como una iniciativa de bajo perfil que, si bien trazaba lineamientos estratégicos en materia productiva e industrial, no avanzó significativamente hacia estadios posteriores de implementación.

Más allá de esas debilidades que caracterizaron los procesos de planificación del desarrollo productivo, en términos concretos, se destacan un conjunto de políticas que estructuraron la implicación del Estado nacional entre los años 2020 y 2023. Por un lado, se presentan acciones de regulación del comercio exterior, como el incremento de las licencias no automáticas de importación —que permitieron impulsar la producción manufacturera los sectores automotriz, textil, calzado y maquinaria agrícola— y la creación de líneas de financiamiento a través del FONDEP y el FogAR para asistir a MiPymes durante la pandemia de COVID-19 e impulsar la inversión productiva (Cassini, 2022; Schteingart, 2024). También se financiaron más de 100 obras de infraestructura en provincias a través del Programa Nacional de Desarrollo de

¹² Este análisis de las políticas puede ser complementado con la consideración de los resultados de las mismas y el estudio de los perfiles de los sectores y actores destinatarios, así como el papel de los organismos internacionales y otros actores en la definición y financiamiento de las mismas.

Parques Industriales¹³ (Ministerio de Economía de la Nación, 2023a) y se introdujeron modificaciones a algunos esquemas de beneficios fiscales para el sector industrial, como los regímenes de Fabricación de Bienes de Capital (Decreto 209/2022) y de Tierra del Fuego (Decreto 727/2021). En este último caso, el Decreto 725/2021 estableció la creación de un fondo fiduciario dirigido a diversificar la matriz productiva de la provincia (FAMP-Fueguina) conformado, entre otros recursos, por aportes provenientes de las empresas beneficiarias del régimen de promoción.

Por otro lado, se desplegaron un conjunto de políticas orientadas al estímulo de sectores y actividades productivas consideradas estratégicas, entre ellas el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (Ley 27.506 y modificatorias) y una batería de programas de financiamiento y capacitación asociados a este sector.¹⁴ Se aprobaron, asimismo, nuevas leyes para promover el desarrollo y producción de la biotecnología moderna y la nanotecnología (Ley 27.685) y regular la producción de cannabis medicinal y cáñamo industrial (Ley 27.669). Por último, el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO) financió 361 proyectos de desarrollo de proveedores en cadenas industriales estratégicas, como salud, hidrocarburos, minería, energía, y transporte (Ministerio de Economía de la Nación, 2023a).

En consecuencia, inicialmente gran parte de los esfuerzos nacionales se enfocaron en mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre el aparato productivo local. No obstante ello, entre 2020 y 2023 la implicación del Estado nacional también estuvo dirigida a reactivar la actividad manufacturera a través de la regulación del comercio exterior y el establecimiento de nuevas líneas de financiamiento y promoción, introduciendo algunas modificaciones a esquemas de incentivos vigentes de períodos anteriores. Desde el MDP también se avanzó en la formulación de políticas dirigidas a promover el desarrollo de nuevos sectores industriales, especialmente aquellos intensivos en conocimiento.

Por su parte, la implicación del Estado santafesino durante los años 2020-2023 a través de la Secretaría de Industria estuvo orientada por cuatro pilares para potenciar el desarrollo industrial provincial (MPCyT, 2023:1). El primero de ellos, denominado infraestructura, comprendió las acciones de “ordenamiento territorial del suelo industrial y acompañamiento a inversiones en obras intramuros de parques y áreas industriales” (MPCyT, 2023: 4). Estas intervenciones no continuaron con el programa vigente desde el año 2013 —el Fondo Provincial de Parques Industriales (FOPROPI)— sino que se realizaron menos estructuradamente a través de la entrega de aportes no reintegrables (ANR) para inversiones en obras intramuros, el reconocimiento de las distintas áreas y parques como industriales, y la asignación de los lotes en dichos emplazamientos.

Al margen de los cambios de denominación, modalidades de implementación y cantidad de recursos destinados, la provincia de Santa Fe impulsa y fomenta la creación de parques industriales desde la década del setenta (Ley 6.758), y actualmente se encuadran en la Ley 11.525 del año 1997. Durante el periodo 2020-2023, se presentó un proyecto de ley de Parques Productivos, con una mirada integral sobre todas las actividades productivas no primarias —Industria, Logística/Servicio, Tecnológica— (MPCyT, 2023:4), pero aún no ha sido aprobado.

El segundo pilar de la implicación del Estado santafesino en el fomento del sector industrial fue la promoción mediante el financiamiento para inversiones productivas y mejorar la competitividad a través de beneficios fiscales y líneas de créditos diferenciales. Cabe indicar que estas políticas se vieron fuertemente influenciadas por la pandemia, lo que implicó la

¹³ Relanzado por Decreto 716/2020, y finalmente Derogado por Decreto 1077/2024.

¹⁴ Tales como Soluciona I y II, Capacitación 4.0 y Economía del Conocimiento para municipios, Nodos de la Economía del Conocimiento y Argentina Programa, que ofrecieron distintos instrumentos de financiamiento, capacitación y asistencia técnica en la temática.

implementación de diversas acciones de asistencia económica (aportes directos), financiera (créditos) y medidas fiscales (eximiciones) para el sostenimiento del sector productivo

Entre ellas se destaca el Programa de Financiamiento “Santa Fe de Pie” con el Banco de la Nación Argentina y una nueva línea de asistencia con el Nuevo Banco de Santa Fe. Estas se desarrollaron para acompañar a los sectores más afectados en el marco de la pandemia de COVID-19 y reactivar la economía. Consistieron en líneas crediticias con tasas subsidiadas para la compra de bienes de capital y tecnología y para inversiones de capital de trabajo y reactivación productiva (Santa Fe Provincia, 2022, 2023). También se contó con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones y se reactivó el Fondo Específico de Riesgo Fiduciario con “GARANTIZAR SGR” con el fin de facilitarle a las empresas micro, pequeñas y medianas el acceso a Certificados de Garantías para que puedan aplicar a líneas de crédito de entidades financieras públicas y privadas (Santa Fe Provincia, 2022; 2023).

En relación con los beneficios fiscales, el Régimen de Promoción Industrial¹⁵ vigente desde el año 1982, que establece una exención del 100% de impuestos provinciales, en el año 2022 definió criterios prioritarios para la redistribución del costo fiscal. Siendo prioridad las PYMES industriales, la instalación en Parques y Áreas industriales, o en zonas de uso industrial, beneficios adicionales a las empresas con desarrollo exportador, respeten la perspectiva de género y se radiquen o realicen inversiones en el norte santafesino (Decreto 1361/2022).

El tercer pilar se vincula con las capacitaciones para acompañar la demanda del sector industrial, que contó con las siguientes políticas públicas: Programa Educación para el Mundo Laboral, Programa Mejora de la Competitividad Industrial, Acciones de Fortalecimiento Institucional orienta a capacitaciones y formación.

El cuarto y último pilar se relaciona con la innovación y la tecnología con el objetivo de acompañar las necesidades de mejoras, implementación de tecnologías y desarrollo de innovación del sector industrial (MPCyT, 2023:11). En ese marco se destaca el programa TECNOPYME con el fin de fortalecer la vinculación entre las demandas y necesidades empresariales para el mejoramiento de productos y procesos productivos con la oferta disponible científica, tecnológica y de innovación de la provincia. Consiste en asistencia financiera mediante ANR a agencias y asociaciones para el desarrollo de diferentes localidades.

De acuerdo con lo desarrollado, la estrategia de la provincia de Santa Fe en referencia al fomento del sector industrial mantuvo los instrumentos que viene desarrollando desde principios de este siglo centrado en los parques industriales, el financiamiento y facilitación del crédito y la exención impositiva. Durante el periodo 2020-2023, de acuerdo con los documentos oficiales (Santa Fe Provincia, 2022, 2023) se concentró en facilitar el financiamiento y la asistencia, principalmente a las pymes. Ello se vincula por las dificultades que históricamente poseen esos actores para acceder al financiamiento como las restricciones que sufrieron por la pandemia. Luego se puede evidenciar la ausencia definición de sectores prioritarios, y cuando se presentan, con la tradicional modalidad de exención impositiva se vinculan con una estrategia exportadora y con algunas referencias a la ubicación geográfica. También se despliegan un conjunto de acciones dispersas con poca potencialidad en generar transformaciones de las estructuras productivas, fundamentalmente por el lugar marginal que posee en el conjunto de intervenciones del MPCyT y del total del Estado santafesino.¹⁶ Como se indicó en la sección

¹⁵ Según el Art. 4 de la Ley Provincial 8.478 de Promoción Industrial, las empresas industriales radicadas o a radicarse en la Provincia de Santa Fe pueden solicitar la exención del 100% de impuestos provinciales. Los impuestos provinciales a desgravar son: Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto de Sellos y Patente Única sobre Vehículos que se encuentren afectados a la actividad a desgravar, siempre que estén a nombre de la empresa solicitante y radicados en la provincia de Santa Fe.

¹⁶ Esas consideraciones se sustentan también con los datos de los gastos presupuestarios, discriminados por actividad programática del MPCyT. Se evidencia que en el año 2023 el mayor porcentaje de gastos del ministerio vinculado con el sector

anterior, el mayor gasto presupuestario en servicios económicos lo constituyó una política de fomento al consumo.¹⁷

Recapitulando, en un escenario marcado por la irrupción de la pandemia, la modalidad de implicación del Estado nacional estuvo orientada a fomentar el sector productivo industrial a través de la regulación del comercio exterior; la reformulación y el desarrollo líneas de financiamiento e incentivos fiscales a la producción; y la creación de marcos de incentivo para nuevas actividades consideradas estratégicas, particularmente aquellas de mayor intensidad tecnológica.

Por su parte, la provincia de Santa Fe no parece haber modificado su estrategia ni modalidad de implicación, que fundamentalmente se propone asistir y resolver dificultades a través de un conjunto de acciones, generalmente subsidiarias de las políticas nacionales. Pero tales intervenciones, no se proponen ni tienen potencialidades de generar un direccionamiento orientado a modificar la estructura productiva y carecen de una definición y planificación de una estrategia hacia el sector manufacturero santafesino.

Conclusiones

En el presente artículo se elaboró un esquema teórico-analítico que contribuye a la comprensión de nuestras realidades estatales, identificando los desafíos que debe afrontar el Estado para impulsar procesos de desarrollo.

Para su confección se pusieron en diálogo distintas contribuciones teóricas que, si bien coincidían en reconocer la relevancia de la estatalidad y de la configuración de su estructura para viabilizar estrategias de desarrollo, habían seguido caminos separados. En tal sentido se recuperó, del enfoque estado-céntrico, la relevancia de la cualidad de las estructuras estatales para definir y concretar objetivos específicos y vincularse con el resto de los actores sociales; y del enfoque estratégico-relacional-espacial, la configuración disputada de estas estructuras y la organización multiescalar de las mismas, así como la incidencia de las mismas en la (in)habilitación de distintos modelos de crecimiento y de desarrollo.

Siguiendo esa propuesta analítica, se llevó a cabo un estudio empírico sobre el Estado argentino y santafesino y sus capacidades para estimular el desenvolvimiento industrial entre 2020 y 2023. El análisis realizado permitió identificar que, si bien el sector industrial adquirió relevancia en la agenda productiva a nivel nacional y provincial, esta centralidad discursiva no se tradujo en una configuración estatal y una modalidad de implicación capaz de viabilizar una estrategia de desarrollo basada en el estímulo a este sector.

Ello se evidenció en la poca centralidad que adquirieron los ministerios con competencia en materia industrial, particularmente a nivel nacional, donde la cartera productiva experimentó una reducción de sus áreas y perdió rango ministerial en 2022. Salvo algunas excepciones —como la política energética en 2020 o el programa Billetera Santa Fe entre 2021 y 2023—, los recursos que el Estado nacional y provincial ejecutó a través de dichas estructuras, así como en la finalidad industria, representaron un bajo porcentaje del gasto total. La planta de personal de los ministerios examinados tampoco resultó significativa en comparación con el resto de la administración central, y en algunos casos predominaron formas de contratación marcadas por su carácter temporal.

productivo (que incluye el sector agroindustrial) fue el n° 29 con el 8%. Luego el n° 44 denominado fomento de la infraestructura productiva, que incluye las acciones de fomento a parques industriales fue de 5% y el específico de industria (n° 45) “Fomento y desarrollo de la industria” solo representó el 2% del total del ministerio.

¹⁷ “Con una inversión que supera los \$35.000 millones presupuestados para 2023 y 1.703.092 personas adheridas, el programa da cobertura al 63% de la población santafesina mayor a 18 años” (Santa Fe provincia, 2023:8).

Otra dimensión donde se evidenciaron ciertas debilidades en la configuración del Estado fue en la articulación escalar, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical. Las dependencias de los ministerios nacionales y provinciales ligadas a la industria presentaron un bajo grado de coordinación intra-ministerial de sus acciones, mientras que la desarticulación entre ambas escalas estatales se vio reflejada en el diseño y gestión paralela de sus políticas y programas, que se implementaron en forma fragmentaria sobre un mismo espacio provincial.

Esas limitaciones en la configuración organizativa del Estado nacional y provincial no impidieron el despliegue de un conjunto de políticas públicas dirigidas a la industria. Ya sea a través de la implementación de medidas vigentes de etapas anteriores, o de la introducción de nuevas políticas orientadas a sectores estratégicos, ambas escalas estatales mostraron un grado de involucramiento en el estímulo industrial entre 2020 y 2023. Sin embargo, la forma de implicación del Estado en este período, además de estar condicionada por la pandemia, debe comprenderse a la luz de las debilidades en su configuración organizativa anteriormente evidenciadas—es decir, la no centralidad de sus estructuras ministeriales, la baja cuantía de recursos presupuestarios y humanos, y la desarticulación horizontal y vertical del aparato estatal.

Por último, cabe señalar que el esquema teórico-analítico desarrollado en este trabajo es una propuesta susceptible de ser empleada en futuras investigaciones, preocupadas por examinar la calidad de nuestros Estados y de sus modalidades de implicación. Es decir, los aportes de este esquema de análisis y el estudio empírico representan una primera contribución para avanzar en abordajes y trabajos que cooperen en la comprensión de los desafíos y las (in)capacidades del Estado para impulsar procesos de desarrollo en el sistema capitalista contemporáneo.

Referencias bibliográficas

- **Amin, A, Tomaney, J. (1995).** Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion. Routledge.
- **Amsden, A. (2001).** The rise of the Rest: Challenges to the West from the Late-Industrializing Economies. Oxford University Press.
- **Arza, V., del Castillo, M., Aboal, D., Pereyra, M., & Rodríguez Cuniolo, E. (2018).** Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. En Organización Internacional Del Trabajo (OIT). Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. OIT.
- **Baruj, G., Kosacoff, B. & 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. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3662>
- **Brenner, N. (2003).** ‘Glocalization’ as a state spatial strategy: Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. En Peck, Jamie; Yeung, Henry Wai (Eds.), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives* (pp.197-215). SAGE Publications Ltd.
- **Brenner, N. (2004).** *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood.* Oxford University Press.
- **Brenner, N. (2009).** Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123–139. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp002>
- **Brenner, N., Jessop, B. Jones, M & McLeod, G. (Eds.) (2003).** *State/Space. A reader.* Blackwell.
- **Cagnoli, C. R. (2024).** *Consejos Federales. Relevamiento 2023.* Asociación Argentina de Administración Pública. <https://tinyurl.com/bdrvw5as>

- **Cassini, L. (2022).** Análisis del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo en Argentina desde un enfoque de coordinación multinivel. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/81147>
- **Chibber, V. (2002).** Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *The American Journal of Sociology*, 107(4), 951–989. <https://doi.org/10.1086/341010>
- **Chibber, V. (2003).** *Locked in Place. State-building and Late Industrialization in India.* Princeton University Press.
- **Cingolani, L. (2013).** The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT.
- **Cox, K. (1997).** Introduction: globalization and its politics in question. En Cox, K. (Ed.), *Spaces of globalization: reasserting the power of the local* (pp. 1-18). Guilford Press.
- **Evans, P. (1995).** *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton University Press.
- **Evans, P. (1996).** El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–562. <https://doi.org/10.2307/3467372>
- **Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (Eds.). (1985).** *Bringing the State Back In.* Cambridge University Press.
- **Fernández, V.R. y Cardozo, L. (2012).** Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Estudios Urbanos e Regionais*, 14(2), 11–33. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p11>
- **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*, 1(1), 19–46. <https://tinyurl.com/5ttybjzz>
- **García Puente, M. J. (2020).** Transformaciones del Estado y desarrollo industrial Capacidades estatales de la provincia de Santa Fe (2000–2013). Ediciones UNL.
- **García Puente, M. J., Lauxmann, C. T. y Ormaechea, E. (2021).** El Estado argentino y la promoción del desarrollo industrial. Un análisis de las experiencias recientes (2003-2018). En Ordoñez, S., Fernández, V. R. y Brandão, C. (Coords.) *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: Entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global.* UNAM. 201-240. <https://tinyurl.com/8m8esb9k>
- **Haggard, S. (2018).** *Developmental States. Elements in the Politics of Development.* Cambridge University Press.
- **Hall, J.E. y Ikenberry, J. (1993).** *El Estado.* Alianza Editorial.
- **Harvey, D. (1998).** *La condicion de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Amorrortu.
- **Hirst, P. y Thompson, G. (1995).** Globalization and the future of the nation-state. *Economy and Society*, 24, 408–442. <https://doi.org/10.1080/03085149500000017>
- **Infobae (6 de junio de 2022).** La carta de renuncia de Matías Kulfas: las 10 definiciones del ministro que desplazó Alberto Fernández. <https://tinyurl.com/yrwjmzsa>
- **IPEC (2024).** Instituto Provincial de Estadística y Censos. *Producto Bruto Geográfico. Provincia de Santa Fe, 2004-2023.* <https://tinyurl.com/32va6t97>
- **Jessop, B. (1990).** *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place.* Pennsylvania State University Press.
- **Jessop, B. (2006).** ¿Narrando el Futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a Considerar Acerca del Replanteo de la Regulación y la Re-Invencción de la Gobernancia.

- Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 7, 7–44. <https://doi.org/10.14409/da.vli7.1205>
- **Jessop, B. (2008).** El futuro del Estado Capitalista. Catarata.
 - **Jessop, B. (2016).** El Estado. Pasado, Presente, Futuro. Catarata.
 - **Johnson, C. (1982).** MITI and the Japanese Miracle, The Growth of Industrial Policy 1925-1975. Stanford University Press.
 - **Keating, M. (1997).** The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 383–398. <https://doi.org/10.1068/c150383>
 - **Kohli, A. (2004).** State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery. Cambridge University Press.
 - **Kohli, A. (2009).** Estado y desarrollo económico. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12, 7–29. <https://tinyurl.com/3raeb63d>
 - **Lauxmann, C.T., y Fernández, V.R. (2023).** La odisea del desarrollo. América Latina entre Escila y Caribdis. Consideraciones sobre el caso argentino. Miño y Dávila.
 - **Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015).** La política industrial en Argentina durante la década del 2000. CEPAL.
 - **Lobao, L.; Martin, R.; Rodríguez-Pose, A. (2009).** Editorial: Rescaling the state: new modes of institutional–territorial organization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 3–12. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp001>
 - **Mann, M. (1991).** El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 57, 15–50. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2007.5.004>
 - **Ministerio de Economía de la Nación (2023a).** Memoria del Ministerio de Economía 2023. Ministerio de Economía de la Nación. <https://tinyurl.com/5nfy6ckh>
 - **Ministerio de Economía de la Nación (2023b).** Diseño de la política industrial y de desarrollo productivo 2020-2023. Ministerio de Economía de la Nación. <https://tinyurl.com/ybty7e22>
 - **Ministerio de Economía de Santa Fe (2023).** Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial. Provincia de Santa Fe. <https://tinyurl.com/y4j5hr23>
 - **Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología [MPCyT] (2023).** Los 4 pilares de la industria. Potenciando el desarrollo industrial provincial. Secretaría de Industria. Santa Fe Provincia. <https://tinyurl.com/2p9wca3e>
 - **Offe, C. (1990).** Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial.
 - **Peck, J. (2001).** Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 25(3), 445–455.: <https://doi.org/10.1191/030913201680191772>
 - **Peck, J. y Tickell, A. (2002).** Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34 (3), 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
 - **Pierson, P. y Skocpol, T. (2008).** El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216>
 - **Poulantzas, N. (1978).** Estado, poder y socialismo. Siglo XXI.
 - **Presidencia de la Nación (2016).** El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. <https://tinyurl.com/jtb8s792>
 - **Santa Fe Provincia (2022).** Informe de Gestión. 1 de mayo 2022. <https://tinyurl.com/3aw8dz24>

- **Santa Fe Provincia (2023)**. Informe de Gestión. 141º Apertura de Sesiones Ordinarias. 1 de mayo 2023. <https://tinyurl.com/5n89k9zx>
- **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*, 39(153), 45-75. <https://www.jstor.org/stable/i277201>
- **Schteingart, D. (2024)**. Productive planning in an unstable country: the case of Argentina (2019-2023). *Economic sociology perspectives and conversations*, 25(2), 40-47. <https://tinyurl.com/dedp8xwb>
- **Schteingart, D., Tavosnanska, A., Isaak, P., Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024)**. Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI. *Fundar*. <https://tinyurl.com/4vc9ne9k>
- **Skocpol, T. (1989)**. El Estado regresa al primer plano. *Zona Abierta*, 50, 71-122.
- **Sikkink, K. (2009)**. El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek. *Siglo XXI*.
- **Valentinuz, M. E. (2024)**. Capacidades estatales en clave multiescalar. Un estudio del Estado nacional y provincial de Entre Ríos en el ámbito de la política industrial (2010-2022). <https://hdl.handle.net/11185/7908>

Normativas

Nacionales

- Ley 27.541 de 2019. Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública.
- Ley 27.570 de 2020 (modificatoria de la Ley 27.50). Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento.
- Ley 27.685 de 2022 (modificatoria de la Ley 26.270). Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna y la Nanotecnología.
- Ley 27.669 de 2022. Marco Regulatorio para el desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial.
- Decreto 50 de 2019. Organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada hasta nivel de Subsecretaria.
- Decreto 716 de 2020. Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales.
- Decreto 732 de 2020. Transferencia de la Secretaria de Energía dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo al Ministerio de Economía.
- Decreto 725 de 2021. Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina (Famp-Fueguina).
- Decreto 727 de 2021. Modificación del Régimen Fiscal y Aduanero Especial para el desarrollo de la actividad económica en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Decreto 209 de 2022. Modificación del Decreto 379 de 2001 (Bienes de Capital).
- Decreto 451 de 2022. Modificación de la Ley de Ministerios 22.520.
- Decreto 1077 de 2024. Derogación del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales.
- Resolución 691 de 1997. Creación del Consejo Federal de Industria.
- Resolución 349 de 2021. Programa de Fomento para la Promoción de los Sectores de Fabricación de Indumentaria y Calzado en las Provincias de La Rioja y Catamarca.

- Decisión Administrativa 449 de 2023. Modificación de la estructura organizativa del Ministerio de Economía.

Provinciales

- Ley 6.758 de 1971. Parques Industriales.
- Ley 8.478 de 1979. Régimen de Promoción Industrial.
- Ley 11.525 de 1997. Parques y Áreas Industriales.
- Ley 13.920 de 2019. Ley Orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo.
- Ley 14.224 de 2023. Ley Orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo.
- Decreto 149 de 2019. Misiones y funciones del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología.
- Decreto 1361 de 2022. Prioridades de radicación e inversión del sector industrial.

Contribución del autor/a (CRediT)

Conceptualización: García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Valentinuz, M.

Análisis formal: García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Valentinuz, M.

Metodología: García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Valentinuz, M.

Redacción – borrador original: García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Valentinuz, M.

Redacción - revisión y edición: García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Valentinuz, M.

Sobre los autores y autoras

María Jimena García Puente. Investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas–Universidad Nacional del Litoral (CONICET-UNL), Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y Licenciada en Ciencia Política por la UNR. Profesora adjunta en la UNL y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Docente de posgrado de distintas Universidades nacionales y del exterior.

Carolina Lauxmann. Investigadora del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas–Universidad Nacional del Litoral (CONICET-UNL), Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Contadora Pública Nacional por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL. Docente de grado y de posgrado de la UNL. También ha dictado cursos de posgrado en distintas universidades del país y del exterior.

Marcos Valentinuz. Becario Doctoral del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas–Universidad Nacional del Litoral (CONICET-UNL), Argentina. Magíster en Desarrollo y Políticas Públicas y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Litoral. Docente de grado en la UNL.