

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Moltó, Mauricio

VINCULACIONES DEL ESTADO PROVINCIAL DE SANTA FE PARA LA PROMOCIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO (1991–2015). UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
IDEA DE CAPACIDADES ESTATALES

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 17, núm. 28,
2017, pp. 187-217

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337552122007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

VINCULACIONES DEL ESTADO PROVINCIAL DE SANTA FE PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO (1991–2015). UNA APROXIMACIÓN DESDE LA IDEA DE CAPACIDADES ESTATALES

Mauricio Molto ^(*)

Universidad Nacional del Litoral

RESUMEN

El objetivo del trabajo es describir la red de vínculos construidos desde el Estado de la Provincia de Santa Fe y establecido con distinto tipo de instituciones a los fines de coadyuvar el desarrollo económico. Se consideró el período 1991–2015, haciendo foco, principalmente, en las diferencias entre la década de los 90 y la postconvertibilidad. Conceptualmente, el trabajo se enfocó de acuerdo a las nociones de capacidades estatales y desarrollo. Metodológicamente, se trabajó con las leyes sancionadas por la Legislatura provincial entre 1991 y 2015 relacionadas a cuestiones de desarrollo económico que establecen vinculaciones con instituciones y organizaciones de distinto orden. Los documentos fueron analizados con el software Atlas.ti.

PALABRAS CLAVE:

capacidades estatales; estado subnacional; desarrollo económico

ABSTRACT

This article aims to describe the institutional network built by Santa Fe Province's State for the purpose of assisting the economic development in his territory. It considered the period 1991–2015, focusing mainly on differences between 90's and the years after 2001's crisis. Conceptually, it focused according notions of state capabilities and economic development. Methodologically, it analyzed laws passed by the Legislature between 1991 and 2015 that establish links with different types of institutions and organizations related with the economy. These documents were analyzed with the software Atlas.ti.

KEY WORDS:

state capabilities; subnational state; economic development.

(*) E-mail: mauriciomolto@gmail.com

RECEPCIÓN: 16/02/16

ACEPTACIÓN FINAL: 05/05/17

1 INTRODUCCIÓN

Desde de la década del 70 del siglo pasado, tras el agotamiento del modo de producción fordista y la crisis fiscal de los Estados de Bienestar, comenzó una transición hacia un modo de acumulación basado en la apertura de la economía con una creciente interconexión de diferentes regiones del globo en las fases de integración de la producción. Los Estados Nacionales vieron relativizada su posición de núcleo articulador de la sociedad e, incluso, la propia idea de sociedad dejó de estar asociada al ámbito nacional. El «ahuecamiento» del Estado (Jessop, 2006) se dio tanto por arriba como por abajo, ya que ganaron mayor protagonismo instituciones políticas y movimientos culturales e identitarios globales y locales. Este proceso ocasionó que nuevos actores comenzaran a tener mayor protagonismo en la hechura de las políticas públicas y adquirió particular importancia la idea de red, entendida tanto como una forma para describir las características de la economía mundial de finales del siglo XX (Castells, 2000), así como un nuevo dispositivo ideológico producto de las transformaciones del capitalismo (Boltanski y Chiapello, 2002).

En nuestro país, la reforma del Estado llevada adelante en la década de los 90 implicó una importante transferencia de funciones hacia las provincias (principalmente educación y salud) y al mercado (por vía de la privatización

de empresas prestadoras de bienes y servicios). El Estado central pasó de ser prestador directo de bienes y servicios a un papel de regulador; y, en relación con las instancias subnacionales, a cumplir el rol de planificador y a la formulación de políticas y lineamientos generales de gestión. Estas nuevas funciones, se desarrollaron de manera poco satisfactoria debido a las dificultades producto de los «déficits de capacidades institucionales» del Estado Nacional (Oszlak, 2004), que, a causa de ello, no en pocas oportunidades, incluso, se hicieron contradiciendo las recetas o procedimientos recomendados por los organismos promotores de las reformas (Thwaites Rey, 2003).

De todos modos, como consecuencia de las transformaciones en la economía mundial y las reformas llevadas adelante durante los años 90, bajo los imperativos de incrementar la competitividad territorial, de coadyuvar la innovación en el sector privado y trabajar en estrategias innovadoras de gestión, de generar sinergias, de construir redes de cooperación con y entre los actores sociales locales, y de trabajar en la inserción de esas redes en los circuitos globales, los Estados provinciales fueron llamados a jugar un rol más activo en la gestión del desarrollo económico.

En consideración de esta situación, surge el siguiente interrogante: ¿cuál es la capacidad del Estado Santafesino para impulsar iniciativas conjuntas con otros actores para incrementar el nivel de desarrollo económico provincial? Más específicamente: 1) ¿cuál es la relación entre el Estado de Santa Fe y las organizaciones de la sociedad civil?; 2) ¿cuál es su capacidad para funcionar como nodo y articular relaciones entre distintas instituciones de la sociedad civil?; 3) ¿cuál es la relación con instituciones estatales de menor y mayor jerarquía? 4) ¿cuáles son las principales variaciones de estos aspectos entre los años 90 y la posconvertibilidad?

Teniendo en cuenta estos interrogantes, el objetivo general es explorar las capacidades relacionales del Estado Provincial Santafesino para el desarrollo económico de la Provincia de Santa Fe entre 1991 y 2015. También, se proponen los siguientes objetivos específicos: 1) caracterizar las actividades y los vínculos existentes entre el Estado Provincial y organizaciones empresarias, del trabajo y científico-tecnológicas; 2) indagar sobre la capacidad del Estado Provincial para funcionar como nodo articulador de actores del campo productivo, científico-tecnológico y financiero en iniciativas destinadas al desarrollo económico de la Provincia; 3) observar la cantidad y el tipo de vinculaciones con el Estado Nacional, otras provincias argentinas, municipios y comunas santafesinas; y Estados extranjeros; 4) esbozar una comparación de las dimensiones de análisis mencionadas en los objetivos anteriores entre

los años 90 y la posconvertibilidad, y entre los distintos períodos de gobierno.

A continuación, entonces, se presentan los conceptos utilizados para el análisis y, a continuación, la estrategia metodológica utilizada. En segundo lugar, una caracterización general de las iniciativas del Estado Santafesino para la promoción del desarrollo económico. Luego, una caracterización de los vínculos establecidos con organizaciones empresariales, científicas y tecnológicas e instituciones financieras; y, seguidamente, los vínculos establecidos con el Estado Nacional, otras provincias, municipios y comunas y Estados extranjeros.

2 PERSPECTIVAS CONCEPTUALES

De acuerdo a los objetivos trazados, se trata de observar los vínculos establecidos por el Estado Santafesino con organizaciones de la producción, del trabajo, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales, el Estado Nacional y otros tipos de instituciones para coadyuvar el desarrollo en el campo productivo provincial durante el período mencionado. En este sentido, se cree, esto significa intentar dimensionar las capacidades del Estado Provincial para coordinar de forma centralizada las actividades de la sociedad civil, de acuerdo con la definición de *poder infraestructural* de Mann (2006), aunque sin perder de vista que se trata de un Estado subnacional. También, de ver la extensión de las relaciones establecidas entre sus organismos y otros actores que le permitieron ganar capacidad y eficacia en la consecución de sus objetivos producto de una acción coordinada; porque, ya sea se trate de políticas de intervención directa, de fomento de la iniciativa privada o de ajuste estructural, el éxito de las iniciativas está determinado por la capacidad de los actores estatales para coordinar y negociar con los actores sociales desde una posición relativamente autónoma, así también como para apoyar el desarrollo de capacidades de los actores socioeconómicos con actividad en sectores estratégicos (Evans, 1996).

La idea de capacidades estatales refiere a la posibilidad de un Estado de trazar objetivos propios y llevar adelante acciones para dar cumplimiento de ellos de forma eficiente. En ese sentido, las capacidades de un Estado pueden observarse en una serie de aspectos.

Repetto (2004) diferencia entre capacidades administrativas y políticas. La primera idea refiere a la formación de los recursos humanos y la regulación de su organización, reclutamiento, promoción y salario; las reglas que los vinculan con los actores políticos; y los recursos asignados. Mientras que las

capacidades políticas son entendidas como la posibilidad de los dirigentes de identificar, analizar y dar respuestas a las demandas de la sociedad; los vínculos establecidos con el entorno social y económico; y reglas de juego que regulan las relaciones entre ellos.

En línea con la idea de capacidades políticas, Alonso (2007: 15) propone un «análisis relacional de las capacidades estatales», en el sentido de «inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando los bloqueos a sus políticas (y entendiendo a las instituciones como) el logro de equilibrios que reflejan (...) el modo en que se dirimen conflictos entre intereses sociales contrapuestos.». Así, para el análisis de las capacidades relacionales del Estado es necesario, primero, la construcción de la red de los actores involucrados y luego la identificación y caracterización de los recursos político- institucionales, estructural- económicos, organizacionales e informacionales que disponen.

Oszlak y Orellana (2001), retomando la clasificación establecida por Tobalem para el análisis de déficits de capacidades institucionales, identifican seis dimensiones: 1) las reglas de juego, entendidas como la legislación y normativa en general; 2) las relaciones interinstitucionales; 3) estructura interna y distribución de funciones; 4) capacidad financiera y física de las agencias; 5) políticas de personal; 6) capacidades individuales de los agentes.

Lattuada y Nogueira (2011) proponen un esquema que, apoyado en la bibliografía sobre el tema, diferencia las capacidades políticas de las administrativas, tomando como indicadores de la primera a: 1) los planes estratégicos y leyes marco; 2) los mecanismos de articulación público–institucional; y 3) los mecanismos de articulación público–societal. Mientras que para dimensionar las capacidades administrativas, propone trabajar con: 1) el rol del Estado; 2) las jerarquías institucionales y presupuestarias, la estructura orgánica–funcional y las interrelaciones; 3) las normas y leyes específicas.

Bertranou (2013), por su parte, propone cuatro componentes para el análisis de las capacidades estatales: 1) vinculaciones con los actores no estatales; 2) legitimidad del actor estatal; 3) arreglos institucionales y estructura burocrática; y 4) «capital de acción interinstitucional», entendido como el acervo de relaciones con otras organizaciones y la posibilidad de acción conjunta. A su vez, cada una de estos componentes son desagregados en una serie de indicadores.

Mientras que Fernández y Vigil (Fernández y Vigil, 2012; Vigil y Fernández, 2012) establecen un esquema que distingue las capacidades internas y externas, en términos de las ideas de autonomía y enraizamiento. Sobre las capacidades internas del estado diferencian *hardware*, *software* y *orgware*:

recursos financieros y fiscales, su asignación relativa y su evolución en el tiempo; los recursos humanos y sus calificaciones; y la organización del personal burocrático y la estructura de vínculos con los funcionarios políticos. Por su parte, sobre las capacidades externas, los autores distinguen los mecanismos de implicación, los efectos de la acción estatal y las lógicas de interacción, es decir: los mecanismos que contemplan la participación de los actores territoriales en el proceso de armado y ejecución de una política pública; la evaluación que los actores implicados realizan de la iniciativa y de las capacidades del Estado para su desarrollo, la propia capacidad organizacional de estos actores, los resultados esperados y la incidencia que pretenden tener en su ejecución.

Estos antecedentes fueron utilizados para el análisis de la red de vínculos del Estado Santafesino en temáticas vinculadas con el desarrollo económico. Si bien en la posguerra se lo asociaba al crecimiento del PBI, a partir de los años 70, luego de la aplicación de políticas desarrollistas en importantes regiones del planeta, existe consenso sobre la idea de que el crecimiento económico por sí mismo no necesariamente genera un aumento de la renta individual; y, por lo tanto, no logra disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. Por otro lado, la mayor importancia relativa de la ciencia y la tecnología sobre el aumento de la productividad ocasionó que algunas corrientes de estudios comenzaran a asociarlas con el desarrollo. Además, desde distintas perspectivas, comenzó a enfatizarse sobre la influencia de otros factores como el capital social, las redes y la capacidad asociativa de los individuos. (Bustelo, 1999; Hidalgo Capitán, 2011). También, desde el institucionalismo, en un contexto económico de crecientes tendencias globalizantes, se destaca la importancia de las nuevas instituciones necesarias para una inserción exitosa en este nuevo escenario mundial (North, 1998).

Fanelli y Popov (2003, citado en Orlansky, 2005: 45 y 46) proponen cuatro definiciones operativas para la idea de desarrollo: 1) distinción entre desarrollo y crecimiento, haciendo hincapié en la necesidad de «cambio estructural de los patrones de producción, el avance tecnológico y una modernización social, política e institucional»; 2) la idea de «desarrollo sustentable», la cual considera el impacto ecológico y social de la actividad económica; 3) que el desarrollo supone una expansión de las libertades individuales; 4) la perspectiva institucionalista que asocia desarrollo al buen desempeño institucional. Aquí, cómo guía para la selección de iniciativas del Estado Provincial, se consideró una idea de desarrollo coincidente con las definiciones 1, 2 y 4.

3 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Se presenta un primer panorama sobre las vinculaciones del Estado de Santa Fe con distintos tipos de organismos e instituciones provinciales, nacionales e internacionales que pueden interpretarse como ilustraciones de una red de vínculos. Debido a las limitaciones de información no se podrá avanzar en la dinámica de esos vínculos y sobre el impacto ocasionado por las acciones conjuntas que efectivamente hayan sido desarrolladas, pero se cree que la sistematización y clasificación de un volumen cuantioso de información vale por sí misma y es un antecedente potencialmente útil para continuar desarrollando la temática.

Los vínculos que se cuantifican y describen en las siguientes páginas funcionan como un indicador de las capacidades relacionales del Estado Provincial. Se construyeron identificando a los actores mencionados en las leyes sancionadas por la Legislatura Provincial entre 1991 y 2015 con referencia a cuestiones de desarrollo económico; recorte temporal que permitió avanzar en una comparación entre los años 90 y la posconvertibilidad. Por otro lado, la serie inicia y termina en fechas de inicio de nuevos mandatos, por lo cual permitió incluir seis períodos de gobierno y ver también diferencias entre ellos.

Se eligió trabajar con este tipo de documentos porque permitieron una reconstrucción sistemática de la situación en un período temporal relativamente largo; aunque existe conciencia de las limitaciones que esto representa. Por un lado, debe tenerse en cuenta que las iniciativas contempladas en la legislación no agotan el abanico de acciones desarrolladas por el Estado; además que, en paralelo a las vinculaciones institucionales, funciona un entramado informal de relaciones que permanece oculto. Por otro lado, debe considerarse que en el proceso de aplicación y puesta en marcha de una ley operan factores que pueden ocasionar una distancia entre la norma, su aplicación y los resultados esperados. Por estos motivos, la información presentada es representativa de acciones potenciales (antes que de hechos concretos) establecidas a través de uno de los canales formales existentes entre el Estado Provincial y su entorno institucional. Además, el contenido de los documentos es, en la mayor parte de los casos, bastante escueto y no brinda detalles sobre las líneas de acción a seguir.

El trabajo no trata sobre el desarrollo económico en sí mismo, sino sobre los vínculos del Estado Provincial para promover el desarrollo económico. De todos modos, el concepto de desarrollo económico fue utilizado para la selección de los documentos analizados; operacionalizándose en base a las iniciativas del Estado Provincial que avanzaron en la línea de: 1) desarrollo de sectores tecnológicos y difusión de tecnología; 2) innovaciones institucionales como el

Parque Tecnológico Litoral Centro y el Centro Binacional de Genómica Vegetal, y el apoyo a la creación y fortalecimiento de laboratorios públicos de producción de medicamentos; 3) iniciativas destinadas a la planificación, activación o fortalecimiento de la economía de áreas específicas de la provincia, tanto en lo que toca a infraestructura como respecto al apoyo a sectores específicos localizados; 4) el «reconocimiento simbólico» o declaraciones de interés o de estatus sobre una actividad, localidad o región asociada a un producto o área de la producción determinada; 5) incentivos fiscales, subsidios y créditos a sectores específicos; 6) legislación relacionada con la regulación del uso, adecuación o construcción de obras públicas necesarias para un mejor desenvolvimiento de la producción (la mayor parte está relacionada con puertos); 7) iniciativas que apuntan al beneficio o la regulación de la producción de sectores específicos; 8) creación de instituciones como entes, comisiones, programas especiales, planes estratégicos, sistemas de información, empresas públicas y mixtas, observatorios, etc. tendientes a facilitar la acción, coadyuvar o desarrollar áreas específicas de la producción; 9) toma de deuda y devolución por parte de la provincia para la construcción de infraestructura o la autorización a contraer deuda a municipios y comunas para los mismos fines; 10) leyes de emergencia económica, sobre empresas recuperadas y retribución por acción de hechos extraordinarios como desastres climáticos y los saqueos del 2001; 11) regulaciones productivas tendientes a la disminución del impacto ecológico de la producción; y 12) normativa relacionada con la actividad de sectores económicos específicos.

Se accedió a las leyes analizadas por medio del Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe. Luego de una primera lectura, se tomó como indicador para construir las redes a las menciones que en esos documentos se hicieron a acciones conjuntas o entendimientos con otros actores que se propusieran avanzar en algunas de las líneas mencionadas anteriormente.

El análisis de la información se realizó con el software Atlas.ti. Este programa de análisis de información cualitativa está basado en los desarrollos metodológicos de la *grounded theory* (Glasser y Strauss, 2006), la cual propone un proceso de «idea y vuelta» entre la teoría y la empiria mediante la revisión continua de las hipótesis, conceptos y criterios de selección de casos en las sucesivas etapas de recolección de información y análisis de datos. Con el software se realizó el análisis de los documentos y se identificaron las categorías con las cuales, luego, se confeccionó una base de datos cuantitativa cuyos resultados se volcaron en las tablas que se presentan en el cuerpo de este trabajo.

4 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS INICIATIVAS DEL ESTADO SANTAFESINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO (1991–2015)

Santa Fe posee una economía de primera importancia en el orden nacional. La Provincia aporta alrededor del 8% al PBI y el 21% de las exportaciones nacionales. En el año 2012, casi el 40% del Producto Bruto Geográfico (PBG) se explica por sectores productores de bienes, entre los que destacan la industria manufacturera (23,7%) y el sector agropecuario (13,6%); y entre las exportaciones destacan las manufacturas de origen agropecuario y de origen industrial, las que representan el 64,5% y el 22,4% de lo exportado por la Provincia. (Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias–DINREP). La evolución de la economía provincial siguió el patrón nacional de fases de expansión y contracción, aunque con tasas relativamente menores de crecimiento y retracción. De acuerdo a los datos disponibles, pueden reconocerse tres períodos: 1) expansión del 16% entre 1993 a 1998, con crecimiento en todos los años menos en 1995; 2) contracción del 10% entre 1999 y 2002 con reducción en todos los años; y 3) expansión del 77% entre 2003 y 2012 con crecimiento todos los años, excepto en 2009 y, muy levemente, en 2012.

Poniendo el foco ahora sobre la acción del Estado de Santa Fe, entre el 10 de diciembre de 1991 y esa misma fecha del 2015, se sancionaron 369 leyes relacionadas con cuestiones de desarrollo económico. Poco más de la mitad se concientra entre los años 1999 y 2007, en las segundas administraciones de Reutemann y Obeid. Este segmento de la serie coincide con los años más agudos de la crisis del modelo de la convertibilidad y la posterior reactivación económica iniciada en 2003. Por otra parte, puede verse una menor actividad en la materia durante casi toda la década del 90, al principio de la serie, y en los gobiernos de Binner y Bonfatti (Tabla 1).

Entre el total de los 369 documentos analizados, 217 leyes (incluyendo 32 ratificaciones) establecen vínculos con organismos de diferentes tipo y jerarquía. De la lectura de estos documentos se obtuvo (sin contar las adhesiones directas a legislación nacional), que el Gobierno de Santa Fe estableció, entre 1991 y 2015, 268 vínculos relacionados con iniciativas de desarrollo económico.

La red de vínculos construida por los distintos gobiernos a lo largo de los 24 años incluye organismos y actores de distintas jerarquías y de escalas que van desde lo local a lo internacional. Las más frecuentes fueron las relaciones con las distintas áreas del Estado Nacional, con el cual se establecieron relaciones horizontales y verticales; es decir, tanto de cooperación como de implementación de propuestas del Estado Nacional. Le siguen en orden de importancia el número de relaciones con organizaciones empresarias; instituciones científicas

y de educación superior; bancos y organismos de crédito; provincias argentinas; municipios y comunas¹; ONG; y países extranjeros. Más adelante, se realizará una descripción sobre cada grupo; de momento, la Tabla 2 muestra la densidad de relaciones con cada tipo de organismos (no se incluyen las ratificaciones):

Tabla 1.

Leyes económico–productivas y legislación total en cada gobierno.

Santa Fe, 1991–2015

Período	Leyes económico–productiva	Total de leyes	Leyes EP/ Leyes total
Reutemann (1991–1995)	44	587	7.5
Obeid (1995–1999)	54	355	15.21
Reutemann (1999–2003)	85	535	15.89
Obeid (2003–2007)	103	589	17.49
Binner (2007–2011)	55	405	13.58
Bonfatti (2011–2015)	28	264	10.61
Total	369	2735	13.46

196

Fuente: elaboración propia

Tabla 2.

Clasificación de vínculos con organismos en leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Tipo	Menciones
Estado Nacional	64
Organizaciones empresarias y del trabajo	57
Instituciones científicas y de educación superior	40
Bancos y organismos de crédito nacionales y extranjeros	29
Provincias argentinas	23
Municipios y comunas	22
ONG nacionales y extranjeras	21
Estados extranjeros	13
Total	269

Fuente: elaboración propia

Al observar las variaciones entre períodos de gobierno, se observa que los años de mayor actividad del Estado Provincial fueron entre 1995 y 2007, durante los dos períodos de Obeid y el segundo de Reutemann, totalizando el 74,4% de las iniciativas.

Cabe recordar que, más allá de la disposición de cada gobierno para el establecimiento de vínculos con organismos externos, al estar analizando leyes, debe tenerse en cuenta la composición de la Legislatura Provincial y el signo político del responsable del Poder Ejecutivo. En este sentido, los cuatro gobiernos del Partido Justicialista, más allá de las internas partidarias, se desarrollaron en un contexto de predominio del mismo partido en ambas cámaras de la Legislatura. No así Binner y Bonfatti, ambos del Partido Socialista. El primero de ellos, a causa de la ley electoral vigente, tuvo mayoría de su partido en la Cámara de Diputados, pero no en Senadores; mientras que el segundo, producto de la Ley 13 156/2010 de reforma electoral provincial, tuvo minoría en ambas cámaras. Si bien no es objeto de este trabajo analizar la influencia de esta situación, se cree importante mencionarlo para contextualizar la producción legislativa de cada gobierno.

En la Tabla 3 se muestra la frecuencia de vinculaciones de cada administración.

Tabla 3.

Menciones a tipo de vínculo en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

197

Período	Frecuencia									Total
	Estado Nacional	Organizaciones empresarias	Inst científicas y educativas	Bancos y org de crédito	Municipios y Comunas	Estados extranjeros	Provincias argentinas	ONG	(Ratificaciones)	
Reutemann (1991–1995)	16	8	7	1	7	0	3	2	1	45
Obeid (1995–1999)	16	20	6	5	11	3	2	5	5	73
Reutemann (1999–2003)	8	6	12	5	1	3	7	6	22	80
Obeid (2003–2007)	17	18	12	12	2	4	8	3	1	77
Binner (2007–2011)	6	4	1	6	1	2	3	3	2	28
Bonfatti (2011–2015)	1	1	2	1	0	1	0	1	1	8
Total	64	57	40	29	22	13	23	21	32	

Fuente: elaboración propia

5 EL ESTADO PROVINCIAL Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La idea de enraizamiento, como se mencionó anteriormente, refiere a la capacidad del Estado de trabajar en conjunto con organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante sus objetivos; procurando, también, el incremento de las capacidades en sectores clave para el desarrollo.

La Provincia de Santa Fe ha establecido vínculos con diversas organizaciones de la sociedad civil en el campo productivo. A continuación, se presenta información sobre su nivel de penetración en la sociedad mediante el análisis de los vínculos con organizaciones de la producción, instituciones de educación superior, ciencia y tecnología, instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales con las cuales tomó contacto a los fines de avanzar en iniciativas de desarrollo económico.

5.1. ORGANIZACIONES EMPRESARIAS Y DEL TRABAJO

Las relaciones entre Estado y corporaciones es compleja para analizar, ya que no siempre transcurre por canales formales. En Argentina existe una vasta bibliografía sobre el tema, principalmente, en relación al Estado Nacional (por ejemplo: Beltran, 2008; Castellani, 2006, 2008a y 2008b; Castellani y Gaggero, 2011; Schorr, Manzanelli y Basualdo, 2012; Sidicaro 2002a y 2002b); donde se marcan las formas en que algunos actores corporativos logran influir sobre las decisiones del Estado para conseguir medidas de gobierno en línea con sus intereses económicos. Una de las consecuencias de este tipo de relaciones es la erosión de la autonomía y las capacidades del Estado para desarrollar una política acorde a sus propios intereses e, incluso, para definir un rumbo para su política. Por esta razón, el desafío es lograr una relación sinérgica con las organizaciones de la sociedad civil, evitando que las decisiones estatales se vean colonizadas por intereses corporativos.

Yendo al caso santafesino, de acuerdo a la información presente en la Tabla 4, llama la atención la baja frecuencia con la que aparecen mencionadas la mayoría de organizaciones; aunque el número total de ellas es considerable. Este hecho, podría indicar que el Estado Provincial tiene presente a un número importante de organizaciones para la diagramación de sus políticas de desarrollo; pero dada la baja frecuencia de relaciones, también es válido suponer que el diálogo avance, también, por otros canales de menor jerarquía, principalmente en la órbita del Poder Ejecutivo Provincial, a través de su área de producción. Además debe tenerse presente la existencia de contactos informales, propios del capital social de funcionarios y representantes empresarios. En este sentido, este último tipo de vínculos es muy difícil de especificar, ya que no quedan

registros de los contactos y sólo puede accederse por vía del contacto directo con los agentes de ambas partes.

Otro dato que llama la atención es la muy baja cantidad de convenios firmados exclusivamente con empresas particulares. Este dato, de alguna manera, muestra un posicionamiento firme por parte de las organizaciones empresarias como interlocutores ante Estado Provincial, con una importante capacidad de contención sobre las empresas de la Provincia (Tabla 4).

En lo que toca a las actividades realizadas, estas organizaciones aparecieron, las más de las veces, acompañando iniciativas que implicaron acuerdos con el Estado Nacional y otro tipo de instituciones. La participación fue, básicamente, haciendo de nexo entre las instituciones públicas y los actores de las diferentes actividades productivas. También fueron llamadas para participar en comisiones especiales destinadas a canalizar ayuda durante emergencias climáticas o crisis económicas.

Al ver la distribución de las vinculaciones con organizaciones empresarias y del trabajo en la Tabla 3, se observa que se establecieron un mayor número de relaciones en los períodos 1995–1999 y 2003–2007. Podría pensarse que los datos responden a que estos dos períodos tienen en común ser situaciones de reactivación económica. El primero, desde 1996 hasta 1998, año que comenzó una recesión económica que llevó al colapso del modelo; mientras que el segundo se desarrolló una vez que el país comenzó a revertir las consecuencias negativas ocasionadas por la crisis del 2001. Entre ambas etapas, si bien los números son muy pequeños como para establecer regularidades, se encontraron algunas diferencias de contenido. En la etapa 95–99 se vieron más iniciativas de asistencia técnica y coordinación de acciones; mientras que entre 2003–2007 se encontraron más iniciativas de apoyo financiero a la producción.

Tabla 4.

Vínculos con organizaciones empresarias y del trabajo en las leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Institución	Menciones
Federación Industrial de Santa Fe	7
Centro Industrial Lechero y del Sector Lácteo	4
Junta Intercooperativa de Productores Lecheros	4
Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario	3
Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos	2
Asociación de Industriales de la Provincia	2
Asociación Argentina de Acabado de Metales	2
Confederación de Asociaciones Rurales del Centro y Litoral Oeste	2
Confederación de Asociaciones Rurales de la Zona de Rosario	2
Cooperativa Agropecuaria ARNO	2
Cooperativa Agropecuaria Las Toscas	2
Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID)	1
Asociación Argentina de Producción de Porcinos	1
Asociación Empresaria Rosario	1
Asociación Unión de Tambores Cooperativa	1
Bolsa de Comercio Rosario	1
Cámara Argentina de la Construcción (seccional Rosario)	1
Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola	1
Cámara de Exportadores de Rosario	1
Cámara de la Industria de Procesos de la República Argentina	1
Cámara de la Industria Metalúrgica de Córdoba	1
Cámara de Empresas de Tratamiento en Superficies	1
Celulosa Argentina SA	1
Centro Industrial Las Parejas	1
Confederación General de la Industria	1
Confederación General de la Industria del Litoral	1
Confederación General Empresaria	1
Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)	1
Federación Agraria Argentina	1
Federación de Entidades Industriales Santafesinas	1
Federación Gremial de la Industria y Comercio	1
Foro de la Pequeña y Mediana Industria Láctea	1
Sindicatos del calzado de Argentina	1
Sociedad Rural Argentina	1
Unión Industrial de Córdoba	1
Unión Industrial de Santa Fe	1
Total	57

Fuente: elaboración propia

5.2. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Particularmente, desde el último cuarto del siglo pasado, el conocimiento científico se constituyó en un elemento central para la capacidad innovadora de las firmas y su competitividad. Su importancia en la economía ha sido señalada por Bell (2006). También, mediante ideas como territorio inteligente, sistemas locales y nacionales de innovación, medios innovadores, etc. (Méndez, 2002; Caravaca y García, 2009) se ha marcado la importancia del conocimiento en la actividad económica y el desempeño de las empresas; con la consecuente necesidad por parte de los gobiernos de implementar políticas públicas tendientes a la articulación entre el sector productivo y las instituciones de ciencia y tecnología.

En Santa Fe, si bien sería difícil hablar de sistemas locales de innovación o de un sistema de innovación provincial, funcionan un número significativo de instituciones que articulan con empresas y organismos de sus zonas de influencia y llevan adelante actividades de innovación, desarrollo tecnológico y transferencia hacia empresas. La mayor densidad institucional se observa en las ciudades de Rosario y Santa Fe, pero existen también en otras áreas de la Provincia².

En este sentido, la mayor parte de los vínculos establecidos por el Estado Provincial con organismos de ciencia y tecnología e instituciones de educación superior fue con las dos universidades nacionales principales de la Provincia, la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), ya sea a través de contacto directo con ellas o de los institutos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que funcionan asociados a estas dos instituciones. Por otro lado, también, fueron significativos los vínculos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Todas ellas son instituciones públicas y nacionales, lo cual marca una alta dependencia en este aspecto con el sistema público nacional. La Tabla 5 muestra la frecuencia de los vínculos entre el Estado Provincial y estas instituciones.

Tabla 5.

Vínculos con instituciones de investigación y/o enseñanza en las leyes sancionadas por la Legislatura.

Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Institución	Menciones
UNR	9
CONICET	7
UNL	6
INTI	6
UTN	3
CEPAL	2
INTA	2
Centro Operativo Experimental Tacuarendí	1
Universidad Abierta Interamericana	1
Universidad Católica de Santa Fe	1
Universidad de Bologna	1
Todas las universidades de la Provincia	1
Total	40

Fuente: elaboración propia

202

La mayor parte de las iniciativas refieren a convenios marco para el asesoramiento y transferencia en materia de desarrollo tecnológico para PyME y asesoramiento en producción y salud animal. También las relaciones se dieron mediante la participación de estas instituciones en la creación de organismos vinculados con el desarrollo tecnológico: UNL y CONICET en la creación del Parque Tecnológico Litoral Centro; UNR y CONICET en el Centro de Investigación Binacional de Genómica Vegetal; la UTN, en las iniciativas surgidas en la ciudad de Rafaela como el Centro Regional Rafaela y el Centro de Investigaciones Tecnológicas de Rafaela; y UNL, UTN y el INTI, en la creación de una Red de Laboratorios Provinciales.

Los vínculos con el INTI y el INTA son también del tipo de los descriptos en el párrafo anterior. Con CEPAL, por su parte, se firmó un convenio para llevar adelante investigación y estudios técnicos en la Provincia. Con la Representación Argentina de la Universidad de Bologna se estableció un acuerdo para desarrollar el Observatorio PyME Regional Santa Fe.

Al observar la distribución de este tipo de relaciones a lo largo del período analizado, se observa un salto en la serie entre los años 1999 y 2007 (Tabla

3), entre los cuales se acordaron más de la mitad de las iniciativas conjuntas. De todos modos, este período mostró alta actividad en general y no pueden establecerse regularidades sobre el caso.

5.3. INSTITUCIONES FINANCIERAS

El número total de vínculos con instituciones financieras, dado que se trata de un período relativamente largo, puede considerarse pequeño. Más aún si se observa que la mayor parte se da solo con dos instituciones. En este sentido, se cree, tanto el número como el abanico relativamente acotado de instituciones podría marcar una debilidad en las capacidades del Estado para captar recursos financieros y articularlos hacia la esfera de la producción; fundamentales para el desarrollo de obras de infraestructura productiva y para el fomento y estímulo a la actividad productiva.

Estos datos, de alguna manera, permiten suponer que para la promoción del desarrollo económico en sus distintas formas, el Estado Provincial pudo haberse valido, mayormente, de recursos propios y de fondos girados por el Estado Nacional. De todos modos, esta situación representa una debilidad importante.

Tabla 6.

203

Vínculos con bancos y organismos de crédito nacionales y extranjeros en las leyes sancionadas por la Legislatura Provincial.
Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Institución	Menciones
Nuevo Banco de Santa Fe	11
Banco Nación	9
Banco Credicoop	2
Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento	2
FONPLATA	2
Kuwait Fund	2
Banco Bisel	1
Total	29

Fuente: elaboración propia

La diferencia fundamental entre estas iniciativas pasa por los acuerdos realizados para el financiamiento de la actividad productiva propiamente dicha y los que apuntan a la concreción de obras de infraestructura. Para los programas de crédito, subsidios y ayudas económicas, el Estado Provincial se apoyó, principalmente, en el Nuevo Banco de Santa Fe y el Banco Nación.

Las relaciones con el FONPLATA y el Kuwait Fund fueron de préstamos otorgados a la Provincia para la reconversión del puerto de Santa Fe (los dos con FONPLATA), para el desarrollo de caminos provinciales, durante el gobierno de Reutemann a principios de los 90 y obras de infraestructura en la zona de Reconquista durante el gobierno de Bonfatti. Mientras que con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento las relaciones se dieron mediante financiamiento en apoyo a productores agropecuarios y el desarrollo del sector rural; y con el Credicoop, se dio un convenio marco y dos acuerdos que incluyeron créditos para el desarrollo de áreas industriales. El ex Banco Bisel, por su parte, otorgó un préstamo a la Municipalidad de Las Parejas para el mismo fin.

Cuando se observan las variaciones al interior del período analizado (Tabla 3), se ve que existe un salto importante en la serie entre los años 2003 y 2007, que coincide con el momento de reactivación económica luego de la salida de la convertibilidad. Este dato, más allá de que el número total de vínculos pueda considerarse relativamente pequeño, muestra que el Estado Provincial pudo incrementar la coordinación con actores financieros en momentos críticos, pero en situaciones de mayor estabilidad, las relaciones fueron de menor intensidad.

5.4. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Si bien el rótulo ONG adquirió presencia pública desde hace sólo algunas décadas, han existido un número importante de instituciones (sociedades de fomento, de beneficencia, mutuales, bibliotecas populares, etc.) que se han ocupado de realizar actividades equivalentes antes de que las ONG existieran como tales (Forni y Virgilio Leite, 2006).

El advenimiento de la figura de la ONG tuvo lugar en un clima de época de deterioro de las capacidades del Estado de bienestar, con la consecuente pérdida de confianza por parte de la sociedad, sus recurrentes crisis fiscales, acusaciones de ineeficiencia para resolver los problemas de la ciudadanía y de un funcionamiento que habilitó sospechas de corrupción.

En lo que hace a la relación entre las ONG y el Estado de Santa Fe, se observó una situación similar a la descripta para las organizaciones empresariales. Se vio que el Estado Provincial estuvo vinculado con un número relativamente importante de ONG, pero con una muy baja frecuencia; que no necesariamente

habla de una debilidad en los vínculos, sino que pudo darse una situación en donde la comunicación, también, haya avanzado por otros canales.

Forni y Virgilio Leite (2006), señalan que, bajo directivas de los organismos multinacionales, uno de los principales cambios ocasionados por la irrupción de las ONG fue la descentralización de actividades del Estado. Hecho que, de todos modos, no parece haber tenido una importancia significativa en el plano económico en la Provincia de Santa Fe. En Tabla 7 se muestra la lista de organizaciones identificadas.

Tabla 7.

Menciones a ONG nacionales y extranjeras en las leyes sancionadas por la Legislatura Provincial. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Organización	Menciones
Centro Tecnológico «José Cansabella»	2
Asociación Argentina de Codificación de Productos Comerciales	1
Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola	1
Asociación Civil para la Sanidad Animal	1
Asociación Civil Parque Industrial Sauce Viejo	1
Asociación Cultural para el desarrollo integral	1
Asociación Parque Industrial Rafaela	1
Asociación Voluntarios para el servicio internacional	1
Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas	1
Fundación Las Colonias	1
Fundación Patagonia	1
Fundación POTENCIAR	1
Fundación PROTEGER	1
Fundación Semana Verde (Galicia)	1
Fundación Estándar Bank	1
Instituto Argentino de Promoción de la Carne Vacuna	1
Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola	1
Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino	1
Liceé Flaubert (Francia)	1
Movimiento de Defensa de la Maquinaria Agrícola	1
Movimiento Laicos para América Latina	1
Total	21

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, las variaciones al interior de la serie temporal (Tabla 3) muestran una mayor concentración de iniciativas conjuntas durante la segunda mitad de los años 90 y en el contexto de crisis que coincide con el segundo período del gobierno de Reutemann. Si bien los números encontrados son muy pequeños para establecer regularidades, puede pensarse que la mayor concentración vínculos en ese período puede explicarse por el clima de época de los años 90 que propiciaba la «activación» de la sociedad civil.

6 EL ESTADO PROVINCIAL COMO ARTICULADOR ENTRE ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS E INSTITUCIONES CIENTÍFICAS Y FINANCIERAS

Más allá de las relaciones que el propio Estado de la Provincia estableció por sí mismo con los tipos de instituciones mencionadas, se cree interesante prestar atención particular a los convenios que buscan articular acciones entre organismos de distinto tipo.

En ese sentido, se observaron los convenios en donde la Provincia se presenta como facilitadora para coordinar acciones entre organizaciones empresarias o del trabajo con instituciones del sistema científico. Este tipo de vinculaciones son muy importantes, ya que se pone en contacto a instituciones con gran capacidad para producir conocimiento y proponer procesos innovadores de producción con empresarios que pueden, mediante asesoramiento técnico, dar un salto de calidad en sus formas de producción. Además, interesa mostrar en qué medida el Estado Provincial operó facilitando el acercamiento entre asociaciones de la producción (y a través de ellas de los empresarios) y organismos financieros.

En lo que toca a convenios que articulan actores económicos y del sistema científico, el número es muy bajo en relación al total. Sin incluir ratificaciones, entre 1991 y 2015, el Estado Provincial firmó 185 acuerdos para apoyar el desarrollo económico. De este número, sólo ocho articularon acciones conjuntas de organizaciones empresarias con instituciones universitarias y científicas. Cinco de ellos fueron establecidos en la década de los 90 y sólo uno se dio luego de 2003.

La más significativa de estas relaciones es la que habilita la creación del Parque Tecnológico Litoral Centro en la ciudad de Santa Fe. También son relevantes el convenio para la creación del Observatorio PyME y el que habilita la constitución del Centro de Investigaciones Tecnológicas Rafaela. Las otras iniciativas apuntan al asesoramiento en materia de tecnología como apoyo a las PyME.

Por su parte, los convenios donde intervieron instituciones financieras y de la producción son sólo cuatro, todos firmados en el segundo período de gobierno

de Obeid, entre los años 2003 y 2007. En todos ellos participaron los mismos actores: el NBSF como organismo financiero; y la Junta Intercooperativa de Productores de Leche, el Centro de Industria Lechera y Empresas del Sector Lácteo como beneficiarios. La finalidad de los acuerdos fue otorgar asistencia financiera y modificaciones en la amortización de intereses para préstamos recibidos por el sector. Si bien el número de acuerdos es muy pequeño, resalta la capacidad de llegada del sector lácteo al Estado Provincial.

Por otro lado, no se encontraron iniciativas que propulsaran acciones conjuntas entre organizaciones empresarias o del trabajo con ONG; entre ONG e instituciones de educación superior, ciencia y tecnología; ni tampoco entre ONG e instituciones financieras.

La información presentada anteriormente muestra que la capacidad del Estado Provincial para articular mediante convenios a distintos tipos de organizaciones, si se tiene en cuenta el número total de convenios sancionados, es muy baja. Sólo se encontraron doce acuerdos que vinculan a organizaciones empresarias con instituciones financieras o científicas (0,65% del total de convenios firmados). Este dato marca una baja capacidad de funcionar como nexo articulador y posibilitar conexiones para coadyuvar el incremento de las capacidades del empresariado provincial.

7 RELACIONES ENTRE EL ESTADO PROVINCIAL E INSTANCIAS DE GOBIERNO LOCAL, PROVINCIALES, NACIONALES E INTERNACIONALES

Además de las acciones conjuntas con las organizaciones de la sociedad civil que se describieron anteriormente, la bibliografía utilizada de referencia también resalta como parte constitutiva de las capacidades relacionales del Estado a la posibilidad de trabajo conjunto con instituciones de gobierno de distintas jerarquías y con otros Estados. En ese sentido, a continuación, se describen los vínculos del Estado de la Provincia con Municipios y Comunas santafesinas; otras provincias; el Estado Nacional; y Estados extranjeros.³

7.1. VINCULACIONES CON EL ESTADO NACIONAL

Se dijo anteriormente que los vínculos con el Estado Nacional⁴ se contaban como los más numerosos del conjunto. Este dato, va en línea con lo que señala Oszlak (2003: 15) sobre la relación entre el Estado central y las provincias a partir de las reformas estructurales de los años 90, al marcar que no fue tanto un achicamiento del Estado, sino la «continuidad del Estado por otros

medios», a causa del nuevo rol de planificador que adquirió en relación a las provincias. En ese sentido, en los 24 años considerados, los distintos gobiernos han dado fuerza de ley a relaciones con las áreas de producción y economía, obras públicas, ciencia, energía y minas, interior, desarrollo social, relaciones exteriores, educación, salud, defensa, trabajo y otras sin especificar.

Como se ve en la Tabla 8, las relaciones más frecuentes fueron con producción y economía; tanto en las áreas de agricultura, industria, pequeña y mediana empresa; como con organismos descentralizados como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, el Instituto Argentino de Calidad y Sanidad Vegetal, el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Con estas áreas y organismos se llevaron a cabo la mayoría de convenios de adhesión a programas, acciones de colaboración y asistencia técnica en materia de promoción de emprendimientos productivos, líneas de crédito, fiscalización, normas de calidad y salud animal y vegetal, implementación de sistemas de información y temas de propiedad industrial.

Las vinculaciones con el área de obras públicas tendieron al desarrollo de infraestructura para la producción, como el fortalecimiento de la red de caminos rurales y el traspaso de puertos a la órbita de la Provincia a principios de los 90.

Con las áreas de ciencia y educación, las iniciativas apuntaron hacia el fomento de la innovación mediante la colaboración con entidades empresariales, las cuales estuvieron destinadas, principalmente, a las PyME. También en esta línea se firmó un convenio para la capacitación del personal industrial con el Instituto Nacional de Educación Técnica.

En materia de seguridad, los vínculos se dieron con Prefectura Naval para la fiscalización y control de actividades ictícolas.

En minería y energía, se destaca el acuerdo con la empresa estatal Energía Argentina SA para la construcción de una turbina en la zona del Parque Industrial Sauce Viejo.

Con el Ministerio del Interior, la colaboración se dio en el marco del Programa de Desarrollo Provincial y para la implementación del Programa de Dinamización Productiva Regional, ambas en la segunda mitad de la década del 90.

Con el área de relaciones exteriores, los vínculos fueron con la Fundación Export.Ar, dependiente de esa cartera, para la promoción de exportaciones.

Con salud, para la promoción de producción pública de medicamentos, en 2009. Con el área de trabajo, en el marco del Programa Forestar, en 1998. Con desarrollo social, en materia de acciones de inclusión juvenil.

Tabla 8.

Vínculos con Estado Nacional en las leyes sancionadas por la Legislatura según área. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Área del vínculo	Menciones
Producción y Economía	33
Obras públicas	5
Ciencia	5
Seguridad (Prefectura)	4
Energía y Minería	2
Interior	2
Desarrollo social	2
Relaciones Exteriores y Culto (Fundación Export.Ar)	2
Educación	1
Salud	1
Defensa (Servicio Meteorológico Nacional)	1
Trabajo	1
Sin especificar	5
Total	64

Fuente: elaboración propia

209

Las vinculaciones con el Estado Nacional fueron más frecuentes durante los 90 y durante el segundo período de Obeid. Si bien puede parecer que estas dos situaciones son diametralmente opuestas, tienen en común el haberse desarrollado en momentos de cambio de rumbo en la política económica y el rol del Estado central sobre la economía que llevaron al Estado Provincial a tener que trabajar en conjunto la Nación.

7.2. VINCULACIONES CON ESTADOS EXTRANJEROS

Con gobiernos extranjeros, las iniciativas establecieron convenios de cooperación científica con Italia, España, Israel y Uruguay (uno con cada país de forma bilateral); actividades conjuntas en materia de economía solidaria con el gobierno vasco, un convenio de promoción económica con las Islas Canarias, la firma de un acuerdo de voluntades con la provincia de Gipuzkoa (País Vasco); un acta acuerdo de voluntades con Cuba y, años más tarde, acuerdos para promover proyectos para el desarrollo económico y social de ambas partes. También, acuerdos para el desarrollo de infraestructura con China; el desarrollo de una sociedad de garantía recíproca con la región de Piamonte; y otro de colaboración con la región de La Marche.

Tabla 9.

Vínculos con países extranjeros en las leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

País	Menciones
Italia	3
España	3
Francia	2
Cuba	2
China	1
Israel	1
Uruguay	1
Total	13

Fuente: elaboración propia

Las vinculaciones con Estados Extranjeros son muy pocas como para establecer regularidades. Además, no se encontraron variaciones significativas a lo largo del período (ver Tabla 3). De todos modos, un hecho que llama la atención es la muy baja cantidad de acuerdos firmados con países pertenecientes al MERCOSUR y Sudamérica.

210

7.3. VINCULACIONES CON PROVINCIAS ARGENTINAS

Al observar los datos de vinculaciones con otras provincias, se ve que es relativamente baja la densidad en comparación con las encontradas para el Estado Nacional. Con Córdoba y Entre Ríos, en 24 años solo se dio carácter de ley a 12 acuerdos. Este dato es muy llamativo, ya que Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos conforman la llamada «Región Centro»; para la cual, de hecho, no se encontró ningún convenio en materia productiva en el que participen las tres exclusivamente. De algún modo, esto podría marcar la baja gravitación de la asociación para impulsar iniciativas conjuntas de desarrollo económico.

Con Entre Ríos se dio el mayor número de relaciones, casi todas referidas al manejo de los recursos pesqueros (igual que con Corrientes), pero también en materia de cooperativas y para la industria cárnica y lechera (en conjunto también con Córdoba, Buenos Aires, La Pampa y San Luis).

Con Córdoba, por su parte, además de los mencionados, se suscribió un acuerdo para el desarrollo y promoción de la industria de la maquinaria agrícola, uno en materia de cooperativas y otro para el intercambio comercial mancomunado.

Además, se dieron algunas iniciativas en el marco del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y otras que implicaron acuerdo entre Santa Fe y una o más provincias. Las llevadas adelante en el CFI son dos referidas a líneas de créditos, dos en el marco del programa Municipios Productivos y un convenio para promover el desarrollo del sistema productivo provincial.

También se contabilizó la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, de principios de la década del 90.

Tabla 10.

Vínculos con Estados provinciales en las leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Provincia	Menciones
Entre Ríos	7
Por medio del CFI	5
Córdoba	5
Buenos Aires	2
Corrientes	1
La Pampa	1
San Luis	1
Todas las pías	1
Total	23

Fuente: elaboración propia

211

Al igual que para el caso de los Estados Extranjeros, la cantidad de relaciones establecidas con otras provincias argentinas es muy baja. De todos modos, se observaron mayor cantidad de vinculaciones entre 1999 y 2007.

7.4. VINCULACIONES CON MUNICIPIOS Y COMUNAS SANTAFESINAS

La colaboración con Municipios y/o Comunas es mucho más densa de lo que aquí se presenta, ya que es muy frecuente en las iniciativas legislativas la invitación a la adhesión de los gobiernos locales. Sin embargo, se contabilizaron separadamente las leyes que hacían mención a un vínculo específico con municipios y comunas.

Para Rosario y Santa Fe, se acordó la conformación de un Trade Point en sus respectivos puertos; un estudio diagnóstico sobre la situación socioeconómica

de la ciudad de Santa Fe, la constitución del Centro Regional Rosario y la promoción del desarrollo del Centro de Investigaciones Binacional de Genómica Vegetal (junto a España, la UNR y el CONICET).

En materia portuaria, se dio el traspaso a los municipios de los puertos de Reconquista, Helvecia y Puerto General San Martín.

Con las localidades de la zona de la costa (Rincón, A. Leyes, Cayastá, S. R. de Calchines y Helvecia) se organizó un censo hortícola en 1995.

Con Las Parejas, Cañada de Gómez, Arequito, Correa, Bustínza, Las Rosas y El Trébol, se organizó la constitución de un polo para el desarrollo de la maquinaria agrícola. A su vez, con Las Parejas, se firmó una autorización para acceder a un préstamo destinado a la ampliación del área industrial local.

Por otro lado, con Capitán Bermúdez se firmó un convenio que incluyó a la empresa Celulosa Argentina, con el compromiso de reducir el impacto de la producción sobre el medio ambiente.

Con Rafaela, por su parte, se estableció la constitución del Centro de Investigaciones Tecnológicas de Rafaela.

Tabla 11.

212

Vínculos con Municipios y Comunas en las leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991–2015

Municipios o comuna	Menciones
Santa Fe	3
Helvecia	2
Las Parejas	2
Rosario	2
Rafaela	1
Reconquista	1
Cañada de Gómez	1
Capitán Bermúdez	1
El Trébol	1
Las Rosas	1
Puerto Gral. San Martín	1
San José del Rincón	1
Arequito	1
Bustínza	1
Cayastá	1
Correa	1
Santa Rosa de Calchines	1
Total	22

Fuente: elaboración propia

Las vinculaciones con municipios y comunas fueron más frecuentes durante los años 90 (ver Tabla 3). Durante esos años se dieron dos hechos que inclinaron la balanza: el traspaso de muchos puertos de ciudades costeras a la órbita municipal y la creación de la Zona Franca de Villa Constitución.

8 CONCLUSIONES

En las páginas precedentes, se describieron las vinculaciones del Estado Provincial con diferentes tipos de instituciones y organismos en un período de tiempo relativamente largo. Esta descripción constituye una especie de esqueleto que habilitó el desarrollo de acciones conjuntas entre el Estado Santafesino y su entorno, pero deberá ser complementada con análisis posteriores que incluyan otro tipo de información para poder lograr una caracterización más profunda del fenómeno. Ya que, como se señaló anteriormente, no se cuenta aún con información sobre las prácticas que concretamente se llevaron adelante ni sobre sus resultados. De todas formas, el procesamiento y análisis de los datos disponibles permiten destacar algunas cuestiones:

- Los cambios de la red a lo largo del período marcan el nivel de desarrollo de las capacidades relacionales del Estado y la forma en que pudo apoyarse en actores externos y movilizar recursos disponibles en la sociedad civil y otras escalas de gobierno para intentar fortalecer el aparato productivo. En este sentido, teniendo en cuenta que el período de mayor actividad se dio entre 1995 y 2007, puede pensarse que el Estado Provincial activó sus capacidades relacionales ante situaciones de crisis para mitigar sus efectos y para apoyar la reactivación de la economía. Pero, de todos modos, su acción no pareció haber sido un contrapeso fuerte frente a la situación macro, ya que la caída y reactivación de la economía provincial fue al compás de la situación nacional.
- Por otro lado, sobre la correlación entre el período de mayor actividad y los años de entrada y salida a la crisis de 2001, también es una posibilidad que las iniciativas para el trabajo conjunto no hayan partido desde el Estado Provincial, sino desde las organizaciones económicas; principalmente de aquellas con mayor poder de presión y/o llegada al Estado Santafesino, como se vio para el caso de las asociaciones representantes de la producción lechera. Este dato, antes que señalar la fortaleza de las capacidades del Estado, marcaría un bajo nivel de autonomía frente al interés o las necesidades de un sector en particular.

- También, se observa un bajo nivel de autonomía en relación al Estado Nacional y de capacidad de acción coordinada con otros Estados subnacionales. Pero para dimensionar con mayor precisión este aspecto, debería realizarse un análisis comparado con otras provincias y, también, hacer foco sobre las capacidades financieras del Estado Provincial, ya que es probable que el alto número de relaciones con el Estado Nacional pueda explicarse por la necesidad de contar con financiamiento. Más aún, teniendo en cuenta la baja relación con organismos financieros y bancarios que se vio durante los años considerados.
- Otro aspecto a destacar es que las relaciones con el entorno no indican una acción sistemática para la instrumentación de iniciativas de desarrollo, sino que, básicamente, se encontraron medidas puntuales y discontinuas hacia sectores particulares (y ausencias de otros). También, en muchos casos, vinculaciones que apuntaron a mitigar los efectos de situaciones no previstas, como fenómenos climáticos o problemas económicos generados fuera de la órbita provincial. De esta manera, se vio que, en gran parte, el Estado Santafesino tuvo una posición reactiva frente a la gestión del desarrollo económico. Fue detrás de los problemas y no logró construir una red densa de actores mediante la cual poder gestionar activamente una transformación cualitativa del aparato productivo provincial con miras al mediano o largo plazo; sino que, antes, la situación se caracterizó por relaciones con aliados circunstanciales para cuestiones puntuales o para resolver problemáticas de coyuntura.
- También, cabe señalar la influencia del clima de época en lo que toca a las relaciones con las ONG en los años 90 y el contexto de crisis; aunque, de todas formas, tuvo una relativamente baja gravitación en el total de las vinculaciones establecidas.
- Las transformaciones inducidas por la economía mundial a partir del último tramo del siglo pasado se hicieron evidentes en las relaciones con los organismos de educación superior y del sistema científico, que intentaron avanzar en la transferencia de tecnología y asesoramiento técnico para la producción y en la creación de instituciones mixtas para el desarrollo de empresas de base tecnológica. De todos modos, este aspecto también reviste un carácter poco sistemático.

NOTAS

- ¹ La denominación «comuna», en la Provincia de Santa Fe, se aplica a localidades con menos de 10 000 habitantes.
- ² Las instituciones pueden consultarse en el listado de unidades de vinculación tecnológica alojado en la sección «ciencia, tecnología e innovación» del portal del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (www.santafe.gob.ar).
- ³ No se trabajaron las vinculaciones entre ministerios y/o dependencias del propio Estado Provincial debido a que interesaba observar las relaciones hacia afuera.
- ⁴ Se optó por una denominación genérica de las áreas de gobierno y ministerios del Estado Nacional debido a los cambios de nombre y jerarquía que experimentaron durante los años analizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, G. (2007).** «Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad», ponencia presentada en el 4º Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires.
- Bell, D. (2006).** *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, Alianza.
- Beltrán, G. (2008).** «Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales», en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bertranou, J. (2013).** «Capacidad estatal: aportes al debate conceptual», trabajo presentado en el Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18–20 de septiembre.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002).** *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Bustelo, P. (1999).** *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Ed. Síntesis.
- Caravaca Barroso, I. y García García, A. (2009).** «El debate sobre los territorios inteligentes: el caso del área metropolitana de Sevilla», en *EURE*, Vol. 35, Nº 105, agosto, pp. 23–45.
- Castellani, A. (2008a).** «Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976–1989)», en *Apuntes de Investigación del CECyP*, Nº 14, pp. 139–157.
- (2008b). «La ampliación del complejo económico estatal–privado y su incidencia sobre el perfil de la cúpula empresaria. Argentina 1966–1975», *H–Industrial. Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana*, Año 2, Nº 2, primer semestre.
- (2006). «Los ganadores de la “década perdida”. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984–1988», en Pucciarelli, Alfredo (comp.) *Los Años de Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2011).** «Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa», en Pucciarelli, A. (coord) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Castells, M. (2000). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 1 «La sociedad red», Madrid, Alianza (segunda edición).

Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias (DINREP), Ministerio de Hacienda de la Nación. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>

Evans, P. (1996). «El Estado como problema y solución», en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35. Nº 140, IDES. Enero–Marzo, Buenos Aires, pp. 529–562.

Fernández, V.R. y Vigil J.I. (2012). «Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina», en *Revista Políticas Públicas*, Vol. 16, Nº 1, enero/junio, Sao Luis, pp. 51–65.

Forni, P. y Virgilio Leite, L. (2006). «El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico», en *Sociologías*, Año 8, Nº 16, julio–diciembre, Porto Alegre, pp. 216–249.

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Nueva York, Aldine Publishing Company (selección de páginas).

Hidalgo Capitán, A. (2011). «Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica», *Revista de Economía Mundial*, Nº 28, pp. 279–320.

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 reinvención de la gobernanza», en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6, Nº 7, Universidad Nacional del Litoral, pp. 7–44.

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 de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 Nº 1, Pp. 30–54.

Mann, M. (2006). «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados», en Revista Académica de Relaciones Internacionales, Nº 5, noviembre. (<http://www.relacionesinternacionales.info>).

Méndez, R. (2002). «Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes», en *EURE*, Vol. 28, Nº 84, pp. 63–83.

North, D. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, en Proyecto PNUD «Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina», Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Orlansky, D. (2005). «El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los

Noventa», en Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Nº 6, Universidad Nacional del Litoral, pp. 41–61.

Oszlak, O. (2004). «Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica», en Bresser Pereira, Luis C. et al *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- Fondo de Cultura Económica, México. (www.oscaroszlak.com.ar)

Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo. (www.oscaroszlak.com.ar)

Portal institucional del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, «Ciencia Tecnología e Innovación». (www.santafe.gob.ar)

Repetto F. (2004). «Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política estatal en América Latina», Documentos de Trabajo del INDES, I– 52.

Schorr, M. (2012). «Argentina: ¿nuevo modelo o “viento de cola”? Una caracterización en clave comparativa», *Revista Nueva Sociedad*, Nº 237, enero–febrero.

Schorr, M., Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2012). «Elite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas de la posconvertibilidad», Documento de trabajo Nº 22, Área de Economía y Tecnología, FLACSO.

Sidicaro, R. (2002a). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946–55/ 1973–6/ 1989–99*, Buenos Aires, Siglo XXI.

——— (2002b). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en Argentina (1989–2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas–EUDEBA.

Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe. (<https://www.santafe.gov.ar/normativa/>). (último acceso: 02–06–2016).

Vigil, J.I. y Fernández, V.R. (2012). «Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 53, Junio, Caracas.

Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en Argentina*, Buenos Aires, Libros del Rojas–EUDEBA.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Moltó, M. (2017). «Vinculaciones del Estado provincial de Santa Fe para la promoción del desarrollo económico (1991–2015). Una aproximación desde la idea de capacidades estatales», *DAAPGE*, año 17, Nº 28 (ene–jun), 2017, pp. 187–217. Santa Fe, Argentina: UNL.
