



Política

ISSN: 0716-1077

rpolitic@uchile.cl

Universidad de Chile

Chile

Vigil, José Ignacio; Priolo, David Jordán
Desafíos del estado local: problemas en la articulación de políticas de múltiples geografías
Política, vol. 52, núm. 1, 2014, pp. 7-38
Universidad de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64532006001>

- ▶ 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

DESAFÍOS DEL ESTADO LOCAL: PROBLEMAS EN LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS DE MÚLTIPLES GEOGRAFIAS

José Ignacio Vigil (jvigil@fce.unl.edu.ar)
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

David Jordán Priolo (david_priolo@hotmail.com)
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Se propone un análisis de las dificultades de los Estados locales para orientar procesos de desarrollo en sus espacios de influencia cuando dichos espacios están mediados por políticas de múltiples geografías y se cuenta con debilidades en las características de las estructuras institucionales locales. Con eje en los enfoques de capacidades estatales se realiza un estudio empírico en una localidad de la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período post-convertibilidad (2002-2013), esto es, posterior a las reformas de los Estados nacionales tendientes a descentralizar competencias y empoderar los niveles inferiores. Las escasas capacidades que se visualizan fruto del estudio en las instancias locales se producen, paradójicamente, en el intento de mejorar el empoderamiento de dichas instancias.

Palabras claves: capacidades locales, articulación multínivel, desarrollo local, Argentina

CHALLENGES AT THE STATE LEVEL: PROBLEMS IN THE ARTICULATION OF MULTILEVEL POLICIES

An analysis of the challenges of local states to lead development processes in their space of influences when those spaces are mediated by multilevel policies and weaknesses in local institutional structures. Focusing on state capacity approaches the study involves empirical research in the province of Santa Fe (Argentina) during the post-convertibility period (2002-2013), that is, following national reforms that decentralized and empowered lower levels of the state. The study shows that low local level capabilities are produced, paradoxically, by the very attempt to empower the lower level.

Keywords: local capacity, multilevel articulation, local development, Argentina

Introducción: nuevos desafíos de los Estados locales y sus dificultades en el marco de políticas de múltiples geografías

Este trabajo está vinculado a la problemática de la relación entre Estados locales y sus características y habilidades para diseñar e implementar políticas de desarrollo regional y local en la Argentina reciente (2002-2013). Plantea algunas dificultades que encuentran las instancias estatales locales para promover, generar o liderar procesos relativamente autónomos en sus áreas de influencia cuando se cuenta con debilidades en las características de sus *estructuras* institucionales y sus localidades se encuentran sujetas a políticas provenientes de múltiples geografías.

El planteo se sitúa en el contexto posterior a las transformaciones ocurridas en los Estados nacionales de la década del 90 en Argentina que tuviera entre uno de sus objetivos el achique y traspaso de ciertas competencias estatales desde el ámbito nacional hacia los niveles sub-nacionales (ej. provinciales y municipales). Dicha situación colocó a los Estados regionales y locales frente a un aumento creciente de responsabilidades, con una mayor carga de tareas y el desafío de enfrentar nuevas actividades en sus ámbitos de influencia. Esos desafíos habían despertado una serie innumerable de cuestiones. Por ejemplo, los analistas de la *descentralización* remarcaron –entre otras cosas– los problemas derivados de la incompatibilidad entre funciones delegadas y recursos asignados (Cao & Vaca, 2006). Los analistas del *federalismo fiscal* trabajaban para mejorar la distribución de los recursos intentando garantizar los *equilibrios* regionales de una nación. Los analistas de la *gobernanza* del desarrollo regional focalizaron en las articulaciones que las instancias públicas locales y regionales deben generar con los actores institucionales del ámbito no gubernamental para mejorar la toma de decisiones sobre una región o localidad, dando lugar a ideas como la planificación *estratégica, negociada, participativa*, etc.

Sin embargo, estos abordajes han prestado menos atención a las articulaciones de políticas y/o programas *entre* los distintos niveles institucionales del Estado (nacional, regional, municipal, comunal) así como también descuidaron el análisis de las **características de la estructura institucional** estatal (capacidades) con que cuentan dichas instancias (locales o regionales) para realizar las nuevas funciones delegadas, articularse con otras instancias (verticalmente) y diseñar e implementar (horizontalmente) programas y políticas de desarrollo económico con otros actores sociales. Por ejemplo, las unidades sub-nacionales, sobre todo municipios y comunas, no parecían contar con las *capacidades institucionales* y de gestión necesarias para las nuevas funciones que se les asignaron. Considérese que a la gestión de los servicios

urbanos tradicionales (ej. alumbrado, barrido y limpieza) se le unieron funciones de salud, educación, asistencia social y una serie de nuevos desafíos para encarar programas económico-productivos. Por ejemplo, entre las funciones delegadas, para el caso argentino, fueron significativos los programas tendientes a fomentar la creación de las Secretarías de la Producción en el ámbito local, como manera de generar un interlocutor válido que conecte al Estado local con los actores económicos e institucionales específicos. Más recientemente, *ha ganado fuerza un enfoque que exige a las localidades, ciudades y regiones, afianzar un carácter distintivo* como centros potenciadores de la *innovación* y el *aprendizaje* (Florida, 2009), lo que demanda *aún* más funciones a estas instancias locales.

Avanzar en ese desafío que abrían las nuevas funciones delegadas implica, sostendremos, introducir el análisis de las características de la *estructura* de las instancias estatales y de su habilidad para *ensamblarse horizontal y verticalmente*, con otros actores institucionales estatales y económicos. Con ello, el objetivo es obtener un panorama adecuado de las ventajas y/o dificultades para implementar programas económico-productivos dentro de los desafíos emanados de la reforma del Estado.

Para el caso argentino, el planteo cobra relevancia pues recientemente se ha visto resurgir la preocupación de convertir al Estado en un agente clave para fomentar el desarrollo y la actividad productiva y tecnológica (MEyFP, 2011; MI, 2011). Más aun, se asiste a un debate conceptual impulsado desde las esferas políticas que tiende a reintroducir un marco analítico vinculado a traer al *Estado al primer plano* (en todos sus niveles institucionales) (Acuña, 2011). El foco de atención emerge desde que suele sostenerse que la efectividad de los Estados locales para promover políticas y programas de regeneración económica puede ser el resultado de la habilidad de articulación y alineación de intereses y objetivos con otros actores municipales, provinciales, nacionales e internacionales. Esto es, un Estado que debe actuar en localidades sujetas a políticas de múltiples geografías. Y dicha habilidad (y las posibilidades emergentes de localidades y regiones) depende (y requiere) de cierta solidez en sus estructuras estatales.

Puede ocurrir, por ejemplo, que los municipios sean instancias para *replicar* programas nacionales y/o provinciales. O bien, que puedan convertirse en *generadores* originales de acciones con los actores locales (y regionales y nacionales) promoviendo el desarrollo en sus territorios. Entender el esquema de relaciones de las localidades puede ayudar a comprender cómo se define el desarrollo de una localidad. Y más aún, y no menor, para entender en qué medida ese esquema se articula con un proceso más amplio de desarrollo (ej., un proyecto nacional). En cualquier caso, en

buena medida, el esquema de relaciones estará condicionado por las características de las estructuras estatales locales para llevar adelante los procesos.

En ese marco, se propone un abordaje empírico de una localidad y región de la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período posterior a la crisis político-económica del año 2001, que diera paso a un nuevo esquema de desarrollo tendiente a reforzar la idea de la articulación entre el Estado con los actores económicos locales. Con ello, intentamos mostrar las dificultades de los Estados locales para orientar procesos de desarrollo cuando están mediados por articulaciones múltiples pero cuentan con debilidades en sus estructuras institucionales.

El trabajo se estructura en cinco secciones: la segunda sección contiene un breve repaso de la literatura sobre capacidades estatales que permitirá contextualizar teóricamente el abordaje. La tercera sección propone variables metodológicas para el estudio. La cuarta sección presenta la localidad, justifica su selección y caracteriza el estudio empírico. La quinta sección muestra los desafíos de los Estados locales para articular autónomamente sus políticas de desarrollo. La sexta sección plantea algunas reflexiones finales sobre la problemática.

1. Transformaciones estatales y necesidad de construcción de *articulaciones como mecanismo de gobierno*

El abordaje y estudio de las características de las estructuras institucionales con las que cuentan los Estados locales para la gestión y/o implementación de políticas públicas es de suma importancia para diagnosticar y proponer soluciones a las realidades del sector público. Al mismo tiempo permite conocer cómo actúa o va a actuar el Estado frente a la realidad y en qué medida podrá generar dispositivos de gestión eficaces con vistas a la resolución de problemas.

Los estudios sobre las características (o debilidades) de las instituciones de la administración pública no son nuevos, claro está, mucho menos para América Latina y Argentina. Existe por ejemplo una serie variada y no necesariamente articulada de estudios que han focalizado en el análisis específico de las estructuras internas del Estado intentando reconvertir sus “pesadas” estructuras burocráticas weberianas en instancias más agiles y perfiladas a las demandas de la ciudadanía (o del “cliente” según los enfoques del *New Public Management*). En ese marco, existe una innumerable cantidad de estudios que van desde las transformaciones estructurales de *achique* del Estado (Williamson, 1990) a las modernizaciones que atienden a mejorar la *eficiencia*

y *eficacia* de la prestación de servicios (Barzelay, 2001; Burki, Perry & Dillinger, 1999), los vinculados a la reestructuración del servicio civil (Iacoviello & Strazza, 2011; Longo, 2001), los más recientes sobre la administración pública como ciencia del diseño (Barzelay & Thompson, 2010), o los referidos a mejorar la gestión de la información pública (Oszlak, 2013), entre muchos otros.

Sin embargo, suele indicarse que muchos de esos importantes y novedosos planteos han tendido a estudiar la manera de incrementar la **capacidad técnica** de los Estados (como habilidad para generar programas con mayor eficiencia) pero han prestado menos atención a las habilidades o capacidades, tanto *institucionales* y/o *políticas* tendientes a brindar la posibilidad de que el Estado fije las reglas de juego, maneje los canales legítimos para construir demandas sociales, y atienda efectivamente a la resolución de conflictos (ver Grindle, 1996).

Existe por tanto una línea de estudios que focalizó en la idea de “capacidades” y que remite a un aspecto particular vinculado a la posibilidad de pensar al Estado como un actor relativamente independiente y “autónomo” que puede formular objetivos que no son un simple reflejo de los intereses inmediatos de grupos económicos particulares (Evans, 1995; Evans & Rauch, 1999; Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Grindle, 1996; Skocpol, 2008; Weiss, 2003) con una creciente cantidad de estudios aplicados (Fernández, Güemes, Magnin & Vigil, 2006; Fernández & Vigil, 2012; Grandinetti & Nari, 2010; Isuani, 2009; Repetto, 2007; Williner, 2012).

En ese marco, una idea central de estos enfoques está dada por su constante referencia al concepto de *autonomía*, de matriz weberiana, que implica la posibilidad de consolidar la *calidad institucional* a través de una clase dirigente instrumentada, y una burocracia calificada, que disponga de recursos financieros *propios* para tomar decisiones actuando con poco condicionamiento en las políticas. Esa posibilidad permitiría, por un lado, otorgar calidad y un cierto grado de racionalidad interna a la ejecución de proyectos políticos; y por otro, otorgaría un margen de maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales.

Debe sin embargo tenerse en cuenta que la obtención de una lógica general racional no es sencilla. Se ha indicado que la *estructura estatal* interna no siempre es coherente u homogénea (Oszlak & O'Donnell, 1995) sino que suele parecerse más a una suma de organizaciones diferenciadas, descentralizadas, en ocasiones independientes (en término de recursos, capacidad de acción, penetración en las dinámicas sociales, e incluso de liderazgos personales), cuyas formas y dinámicas de acción varían

atendiendo a la diferencial configuración de alianzas e interacciones que se logren conseguir con los actores de la misma estructura estatal y con los de la sociedad civil.

Más aun, la búsqueda de la lógica racional se complejizó con las transformaciones *morfológicas* y *espaciales* ocurridas sobre el Estado. Así, por un lado, los estudios sobre la transformación morfológica han marcado un giro institucional para complementar la capacidad de acción del Estado con las ventajas de las instituciones de la *gobernanza*, como una aparente mejor manera no sólo de asegurar la implementación de la política (ej. económica o industrial), sino la propia acumulación y reproducción del capital, a partir de brindarle a la interacción mejores instrumentos para la generación de competitividad a nivel de las empresas, regiones y países. Este giro hacia la *gobernanza* vino justificado como una manera más reflexiva de involucrar a una gran cantidad de actores y agencias (regionales, o subnacionales) con “voz” en los procesos de diseño de las intervenciones (más adecuadas y precisas) y una mayor receptividad de las políticas permitiendo su efectividad al participar en el diseño aquellos que están más cercanos al problema (Börzel, 2005; Mayntz, 1998, ver también Van Lindert & Verkoren, 2012). Por otro lado, los estudios sobre la transformación en la espacialidad han marcado un giro escalar en las instituciones y funciones regulativas del Estado donde la escala nacional ha ido dejando espacio no sólo a la escala supranacional, sino también, a la regional y/o local (Brenner, 2004). Este “re-escalamiento” refiere a la transferencia y articulación de funciones y políticas entre instancias nacionales y supranacionales (ej. MERCOSUR, UNASUR, CELAC, etc.); y nacionales con las provinciales o municipales. Este doble esquema de transformaciones abrió lugar a la proliferación de instituciones intermedias que florecieron alrededor del Estado (nacional provincial y municipal), representando a una gran cantidad de sectores que solicitaban participación en la definición de las políticas, y complejizaban la racionalidad interna del Estado.

Dicho eso, debe decirse también que la dificultad para la construcción de estructuras estatales sólidas y la relativa posibilidad de lograr coherencia y racionalidad en su accionar no debería ser argumento para desestimar la posibilidad de la actuación estatal. Esa parece haber sido siempre una estrategia para la abstención de intervenciones usualmente fomentada por los organismos de financiamiento (ver Banco Mundial (1997), comparar con Wade (2008)). Quizá lo que sugieren estas dificultades es que los análisis sobre la idea de autonomía deberían entenderse en forma más contingente y relacional, donde el resultado dependerá del volumen de recursos y de soportes que el Estado sea capaz de movilizar y del comportamiento de los otros actores afectados por una política estatal.

Precisamente, y complementariamente a la búsqueda de autonomía institucional estatal, los enfoques de capacidades también han hecho hincapié en un aspecto vinculado a las formas de **articulación** político-institucional-económica de las estructuras estatales, y que a los fines de este trabajo interesa resaltar: el concepto de **enraizamiento**, que refiere a las redes formales e informales tanto internas (entre instituciones estatales) como externas (entre el Estado y la sociedad civil) que permitirían fortalecer la coherencia que la meritocracia no alcanza a brindarle a la burocracia al tiempo que conectan el sector público con el privado. La idea aparecía como novedosa pues permitía conectar dos ámbitos escasamente articulados: las corrientes del *capital social* con las vertientes de las *teorías del Estado*.

La sinergia de ambos componentes abría nuevas perspectivas a las teorías del desarrollo. El enraizamiento se volvía entonces complementario y necesario a la autonomía. Permitiría al Estado, a través de las articulaciones, redes, vínculos, lazos, etc., recabar información, recursos, evaluar situaciones, pero también re-direccionalizar procesos, y moldear y/o controlar las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. El concepto tiene ascendencia en las conceptualización del *poder infraestructural* de Michael Mann (Mann, 1991). Se ha indicado también que de no existir el análisis de las redes sinérgicas y sus prácticas, las descripciones sobre las características de las estructuras estatales serían similares a una auditoría de sus recursos que vagamente podría explicar la habilidad del Estado para posicionarse efectivamente con sus prácticas en la consecución de sus objetivos (Allen, 2010).

Ahora bien, en este contexto de transformaciones, nuevas funciones delegadas y necesidad de articulaciones (o coordinaciones) entre las distintas geografías de regulación, han sido escasos aún los análisis que permitan obtener un panorama de las dificultades con las que cuentan los Estados locales para desarrollar estrategias de desarrollo más o menos autónomamente, pero enraizados en sus áreas de influencia.

2. Estrategias de análisis para estudiar el nivel de implicación estatal

Como se mencionó al inicio, la necesidad de traer el Estado (nuevamente) a los enfoques regionales ha tenido la necesidad de verlo con capacidades. Más aún los estudios deberían poder servir para mostrar comparadamente de qué manera las ventajas obtenidas en potenciar sus estructuras institucionales dan una nueva visión al desarrollo de las localidades.

Ahora bien, ¿cómo han sido abordados los estudios de capacidades? Eventualmente (ver Fernández & Vigil, 2012), la “autonomía” suele estudiarse a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es). Generalmente, las variables metodológicas para su análisis suelen, por un lado, estar vinculadas al estudio de componentes económicos, verificando por ejemplo la habilidad de las estructuras estatales para gestionar recursos de manera que les permita contar con independencia operativa en sus programas. Esto puede implicar conocer la disponibilidad de los recursos de las estructuras estatales, los montos por períodos, así como su evolución comparada entre áreas estratégicas. Debe al mismo tiempo determinarse el origen de los recursos (propios, créditos, etc.).

En el caso de países como Argentina, el análisis de estos aspectos es sumamente relevante puesto que la experiencia ha mostrado que, sobre todo en períodos de crisis, existe una influencia notoria de organismos de financiamiento internacional que pueden eventualmente actuar condicionando las partidas económicas a determinados objetivos de políticas, y limitando con ello el grado de autonomía de las instancias estatales, en cualquiera de sus niveles. En este caso, y si el análisis está orientado a estudiar las características institucionales estatales para potenciar procesos de desarrollo económico-productivo regional, uno de los ejes estará dado en describir y analizar las capacidades de las oficinas de manejo económico, productivo, y/o de desarrollo local/regional (ej. secretarías de la producción, o incluso, dadas las funciones delegadas existen localidades con Secretarías de “Innovación”). A su vez, el análisis debería permitir comparar no solo los fondos con los que operan dichas oficinas estatales, sino el de los programas en los que participa el Estado pero cuyos montos provienen de vinculaciones gestionadas por actores de la sociedad civil (ej. cámaras empresariales, agencias de la producción, etc.), de manera de contextualizar la posible capacidad transformadora del Estado frente a los otros actores socio-económicos.

En relación con los recursos humanos, se suele analizar el grado de pertinencia de los agentes estatales, con una serie de variables que pueden ir desde evaluar las formas de ingreso, el perfil de los agentes, sus niveles de formación, movilidad dentro de la estructura estatal, y habilidad para actuar coordinadamente con los diferentes equipos de trabajo (políticos y burocráticos, etc.). Asociado a ello, suele a su vez analizarse la forma de organización interna de las oficinas estatales en términos de habilidad para generar información relevante, coherencia en la forma de organización del trabajo, habilidad para generar ideas propias que se materialicen en programas de acción, etc. Nótese que los enfoques de la Nueva Gerencia Pública han propuesto una dinámica de recursos humanos tendiente a complementar las

visiones burocrático-weberianas sugiriendo otorgar mayor peso (que antes) a las *competencias personales* antes que a los *méritos formales* en el reclutamiento de agentes; se tiende incluso a sugerir modalidades alternativas y flexibles de contratación de personal (menor estabilidad relativa), a implementar sistemas de compensación e incentivación basados en el desempeño del agente, etc.

Si bien los aspectos de la autonomía suelen señalarse como internos al Estado, la dinámica de coordinación con los actores socio-económico-productivos (enraizamiento) ha demandado observar algunas otras variables significativas. Requiere por ejemplo revisar el entramado de relaciones que se establecen entre el actor público bajo análisis con los actores privados, económicos, políticos y/o sociales. Esto no es un aspecto meramente descriptivo de las articulaciones Estado-sociedad civil, sino que implicaría determinar el nivel de penetración y co-participación de la instancia estatal en situaciones concretas, lo que llevaría al mismo tiempo a establecer criterios de involucramiento estatal (formales e informales) de acuerdo al grado/nivel de penetración y co-participación.

En ocasiones, pueden establecerse tipologías de implicación, por ejemplo, de actor estatal “promotor” de políticas económico-productivas (ej. financiamiento de políticas, director de procesos o de actores económicos, controlador, etc.); de agente “facilitador” de políticas económico-productivas (ej. actividades de sensibilización, capacitación y promoción de instancias de fomento a la actividad productiva, o constructor de canales de articulación, generador de entornos de cooperación, etc.); de agente mediador o “ventanilla” de programas gubernamentales (ej. oferente de políticas generadas en otras instancias estatales). En sus variables operacionalizables, puede implicar: i) identificar las modalidades y/o formas y/o herramientas de esa intervención (en la estructura misma del Estado: mecanismos, recursos financieros y humanos, canales de comunicación, formas de ejercicio de la autoridad, etc.); ii) analizar su evolución/involución; iii) comparar las diferentes formas de intervención en diferentes casos propuestos; iv) evaluar individual y comparativamente los propios actores a los cuales se dirigen sus estrategias de intervención, con relación a los impactos efectivos obtenidos por dichas estrategias en el escenario productivo.

Nuestra intención aquí, es focalizar mayormente en el aspecto de las sinergias o redes de articulación económicas e institucionales con las que debe lidiar el Estado local, y por tanto, tiende a priorizar la descripción y análisis de los ensambles de múltiples geografías, y en sus consecuencias para los Estados locales.

3. Debilidades institucionales de los niveles subnacionales: el caso de la región centro-norte de Santa Fe (Gobernador Crespo)

Para exemplificar el problema de las dificultades de los Estados locales para potenciar procesos de desarrollo económico cuando cuentan con débiles estructuras institucionales, trabajaremos con un estudio de caso. Para ello, se seleccionó la localidad de *Gobernador Crespo*, provincia de Santa Fe (Argentina) (Figura 1), como punto de partida del análisis, por las siguientes razones. En *primer lugar*, la región donde se ubica la localidad presenta un perfil productivo agro-industrial que habilita el estudio de las capacidades en el sector gubernamental para la articulación de políticas productivas y económicas de carácter regional. Específicamente, la localidad que actúa como centro, Gobernador Crespo, tiene casi un 39% de ocupación en este sector (mientras que el comercio representa el 35% y el sector servicios un 26%). Contiene un entramado de PyMEs vinculadas a la industria láctea, destacándose una importante empresa de más de 400 empleados alrededor de la cual confluyen una veintena de micro pymes agroalimentarias, dando en la actualidad sostén a más de 500 familias en la región. La localidad de Gobernador Crespo se ubica además entre las cinco localidades del centro-norte de la Provincia de Santa Fe que entre 1980 y 2000 ha crecido poblacionalmente por encima del promedio provincial registrando un crecimiento anual promedio del 1,9% (mientras que la provincia creció 0,7%), ubicándola como uno de los núcleos provinciales económicos donde tiende a concentrarse la población.

En *segundo lugar*, en términos de su dinámica institucional vinculada directamente al fortalecimiento del proceso económico-productivo, la localidad y su región son atravesadas por dos instancias institucionales significativas que, precisamente, la vuelven relevante para su estudio en el marco de nuestra problemática: por un lado, el programa denominado “Desarrollo Local y Competitividad Territorial” financiado por un Fondo Multilateral de Inversión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN), impulsado desde el ámbito nacional por el Ministerio de Industria Argentino durante la etapa de post-convertibilidad (2002-2006). Por otro lado, el programa denominado “Municipios Productivos”, dependiente del Estado provincial de Santa Fe a través del Ministerio de la Producción, y que generó nuevas instancias de articulación público-privada a nivel local. Es decir, la localidad y la región han sido, durante el período mencionado, eje de políticas de múltiples geografías. En *tercer lugar*, la región alrededor de la localidad de Gobernador Crespo se destaca por ser una región periférica y de alguna manera útil y novedosa para el

estudio de las capacidades estatales, generalmente aplicado a localidades y centros urbanos principales.

La recopilación de datos para el análisis se basó mayormente en información documental obtenida del Estado local (Gobernador Crespo) y provincial (Santa Fe, Argentina), de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave pertenecientes a la estructura estatal local y regional, así como de informantes de las Agencias de Desarrollo Regional, intentando reconstruir el mapa de agentes que pasaron por la estructura administrativa local (actuales y pasados). El trabajo se realizó durante 2012 y 2013.

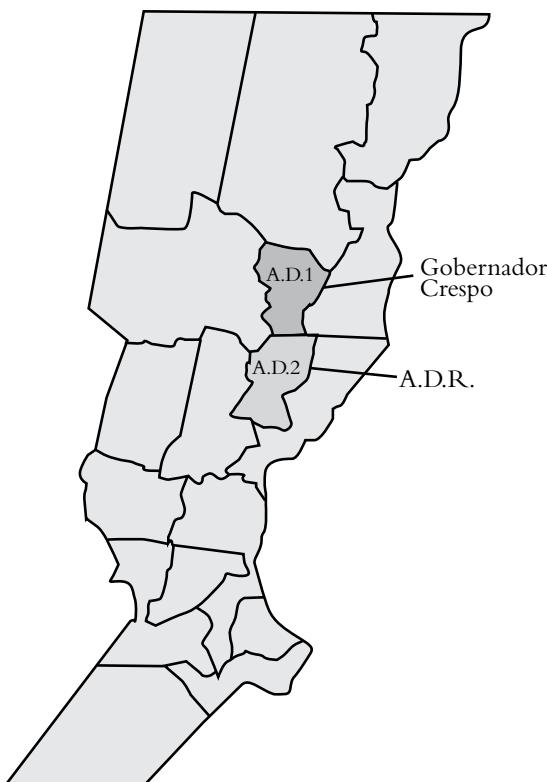
Una aclaración metodológica puede resultar útil: quizá debería decirse que en localidades pequeñas, como la propuesta, el análisis de las capacidades estatales, pensado como argumentación para sostener la idea de un “Estado autónomo” debe ser soslayada. En principio, porque las argumentaciones sobre las ventajas de los *Estados burocráticos autónomos y enraizados* siempre refirieron a la instancia “nacional”, donde suelen anidar algunas de las funciones clave de los comandos de una economía. Esto implica que las instancias subnacionales no siempre poseen la habilidad para determinar las características básicas de un “modelo” de desarrollo, sino solo quizás en algunos aspectos referidos a la región o su área de influencia (aun en el marco de procesos de descentralización). Pero también, porque es de esperarse que las localidades periféricas se vean socavadas por la tracción relativa que ejercen sobre sus recursos humanos las localidades centrales, dificultando entonces la retención de un servicio civil cualificado. Finalmente, por la manera en que está compuesto el sistema fiscal, los recursos económico-financieros de las instancias subnacionales son, aun en términos relativos, mucho menores que los de las instancias estatales superiores. Para el caso argentino se ha indicado que la participación de los Estados subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto en esas instancias, traduciéndose en una mayor brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional. La nación ha tendido a concentrar las tres cuartas partes de los recursos y alrededor de la mitad de los gastos consolidados (antes del proceso de descentralización el gobierno nacional recaudaba y gastaba en proporciones similares) (Cetrángolo & Jiménez, 2004; Costamagna, 2007).

Dicho ello, debe también recordarse que el planteo aquí propuesto pretende evitar caer en un mero análisis “localista” de las estructuras estatales, e intenta focalizar más en la colocación de la localidad bajo análisis en el mapa de relaciones verticales y horizontales de conexiones políticas e institucionales, para –y solo así– analizar las habilidades internas de las instancias estatales locales. Es por eso que se resalta

la característica por la cual la localidad y la región están atravesadas por una serie de redes y articulaciones de múltiples geografías. En ese contexto, la pregunta que surge es: ¿cuál es la resultante de este mapa institucional? Y más precisamente, ¿en qué medida la localidad (Gobernador Crespo) y su área de influencia, tienen herramientas para impulsar o en el mejor de los casos, apoyar con cierto sentido independiente, proyectos que permitan una regeneración económica que beneficie a la región, como fuera demandado desde los procesos de descentralización?

Figura 1

Mapa de la provincia de Santa Fe con ubicación geográfica de la localidad de Gobernador Crespo y las áreas de influencia de los Programas de desarrollo que la atraviesan.



Elaboración Propia

Referencias

- A.D.R: Agencia para el Desarrollo Regional San Justo conformada por A.D.1 y A.D.2.
- A.D.1: Asociación para el Desarrollo Regional del Departamento San Justo.
- A.D.2: Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural del Norte del Departamento La Capital y Sur del Departamento San Justo.

4. Las instancias institucionales estatales locales en el marco de políticas de múltiples geografías

Como disparador del estudio de caso, proponemos una vez más, nuestra pregunta esencial: ¿qué características tiene la estructura de los Estados locales para potenciar procesos de desarrollo en sus áreas de influencia? Y más concretamente, tomando como ejemplo el caso de la localidad de Gobernador Crespo, ¿cómo es el diagnóstico de su estructura estatal, tanto en sus aspectos internos como en su capacidad de articulación con actores privados y con actores estatales de instancias superiores? Adelantamos algunas características del análisis: aun cuando existe una tendencia a descentralizar actividades y funciones vinculadas a la potenciación de los procesos productivos hacia las instancias locales, suele visualizarse paradójicamente, que las instancias locales quedan sujetas (subordinadas) a las dinámicas que proponen las redes de las instancias regionales y nacionales (es decir, supra locales) y que suelen contar con mayor capacidad de movilizar recursos (y atraer a los actores económicos e institucionales de las instancias locales). Los recursos de las instancias locales son escasos, y débiles, en términos de sus capacidades internas. Existe además una gran dificultad para articular funciones entre diferentes niveles estatales cuando existen diferencias político-partidarias entre los estratos de la organización gubernamental, perjudicándose las instancias inferiores.

a) La relación local-provincial de las instancias estatales en la generación de herramientas de interacción

Uno de los aspectos que mencionamos al inicio era la tendencia en el caso argentino a descentralizar las funciones productivas hacia las instancias locales, y mencionamos a su vez las dificultades que podrían enfrentar dichas instancias cuando sus espacios se ven atravesados por políticas de múltiples geografías que tienden al mismo sentido de potenciar procesos de regeneración económica. En ese marco podemos ver la siguiente situación.

Como ya advertimos al seleccionar la localidad– en 1996, y en el marco de un proceso de transformaciones estatales, se desarrolló a través del Ministerio de la Producción de Santa Fe, y con financiamiento Federal, el programa “Municipios Productivos”. Dicho programa propuso crear las *Secretarías de la Producción* locales para instalar mecanismos de articulación con los empresarios, las cámaras empresariales, las sociedades rurales y el sector educativo. El programa constaba de etapas de adquisición progresiva de complejidad: desde la inicial tendiente a **descentralizar** la política productiva provincial y *estimular* el tratamiento de las

problemáticas productivas más localmente. Pasando por la *creación* de Secretarías de la Producción con la consiguiente dotación inicial de espacio físico y equipamiento, y capacitación de agentes para cumplir sus funciones. Incluso *estimulando* la generación de información local por dichas secretarías (con burocracias capacitadas) y la promoción de la *internacionalización* de los municipios y comunas (en términos de obtención de financiamiento). Hasta su grado más alto de complejidad de las instancias locales en materia económico-productiva vinculado a lograr la *consolidación* de redes de actuación horizontal con los actores económicos locales y regionales.

Es decir, existía una clara tendencia a alinear la reforma del Estado en lo que refiere a la política económico-productiva local con las tendencias a mejorar la articulación horizontal entre el Estado y los actores económicos (un mecanismo de *enraizamiento*). Así, en opinión de los evaluadores del programa, éste contribuyó con

“[...] nuevos mecanismos institucionales, partiendo de la atención de los problemas del sector productivo que hasta esa oportunidad no eran considerados, instalaron nuevos temas y cambiaron interesantes aspectos de la gestión pública, ya que salieron de su oficina para ir a conversar con los diversos agentes productivos, creando *espacios de encuentro y diálogo*” (Costamagna, 2007 énfasis agregado) (ver también Caussi, 2006).

En el caso de la localidad bajo análisis, dicha Secretaría de la Producción pasó inicialmente a constituirse en la responsable directa del vínculo del Estado con los procesos productivos locales. Por ejemplo, y de acuerdo a la información provista por los propios agentes estatales involucrados, una vez en marcha la secretaría, se iniciaron gestiones con los actores económicos locales, se construyeron planes de viviendas para ser utilizados por trabajadores del sector productivo de la localidad (básicamente para empleados de empresa láctea local, una de las líderes a nivel nacional en su actividad), se proveyó de infraestructura (ciclo vía) para mejorar la vinculación de los empleados a las fábricas, se incentivó a las pymes más pequeñas a aumentar su escala de producción, se trabajó en la apertura de nuevos canales de comercialización para las empresas locales (ferias comerciales, etc.), y se avanzó en la construcción de un parque industrial para re-zonificar el área de producción y trasladar las Pymes fuera del casco urbano.

Ahora bien, a poco de este primer impulso descentralizador, el mismo Estado provincial aportó una nueva vía de articulación con las áreas de influencia de las instancias estatales inferiores. Así, hacia fines de los 90 y principios de los 2000

cobraron fuerza las denominadas **Asociaciones para el Desarrollo** fomentadas por el Estado provincial de Santa Fe apareciendo como un *nuevo* mecanismo del Estado regional para penetrar en las localidades y generar esos tan mentados “*espacios de encuentro y diálogo*” que la descentralización proponía. En línea con las transformaciones morfológicas y escalares que hemos mencionado, se crearon 17 Asociaciones que emergieron como entes “autárquicos” que manejaban fondos para desarrollar proyectos de desarrollo regional. Los fondos con los que trabajaban las Asociaciones pertenecían al Estado provincial y eran otorgados a las Asociaciones para que sean utilizados en emprendimientos productivos locales. En la práctica, esa intervención del Estado provincial a través de las Asociaciones generó que éstas aparezcan *menos* como instancias descentralizadas y autónomas, y *más* como representaciones del Estado provincial sobre las áreas de influencia de los Estados locales. En el caso de Santa Fe involucraron a más de 200 localidades repartidas en su mayoría en el centro-norte del territorio provincial. Es en ese marco, que en 1997 se creó la Asociación para el Desarrollo del norte del departamento San Justo (ADSJ), que articulaba a la localidad analizada, Gobernador Crespo (Figura 1).

Ahora bien y volviendo a la instancia local nos preguntamos: ¿cuáles eran las características internas de la Secretaría de la Producción de la localidad bajo análisis? En principio, debe decirse que en las localidades pequeñas, como la analizada, rara vez existen partidas presupuestarias específicas para el sostenimiento de la estructura burocrática de dichas secretarías, lo que lleva a que las mismas sean integradas mayormente por personal político, dificultando por un lado, el análisis de la estructura institucional (no hay prácticamente recursos para gastos corrientes de las secretarías, más allá del impulso inicial del programa que hemos descripto), y por otro, dificultando la obtención de calidad organizacional de la estructura, ya que la misma suele quedar sujetas a los *stop-and-go* del ciclo político. Este último ha sido además un aspecto señalado también como problemático por los mismos impulsores y evaluadores del programa *municipios productivos* que dio inicio a la secretaría (ver Caussi, 2006) dificultando la posibilidad de obtención de continuidad en la consolidación de la planta burocrática, en la generación de información, en la capacitación del agente, etc. (aspectos claves de los enfoques de las capacidades internas).

La localidad analizada no ha sido ajena a este proceso. En términos de la composición de la estructura organizativa, la Secretaría de la Producción local se conformó inicialmente alrededor de una persona que provenía del trabajo en el sector privado como periodista y editor en un diario local vinculado a temas económico-productivos. Esta característica le permitió a la secretaría, en principio, contar con

una buena *penetración* en el sector económico local puesto que, por su actividad previa, la persona parecía tener buenos vínculos con los agentes económicos, un aspecto clave para la articulación con los actores locales, y resaltado reiteradas veces en los enfoques de enraizamiento. El cargo fue ocupado ininterrumpidamente por la misma funcionaria por más de diez años (1999–2011). Desde 2011, con el cambio del ejecutivo local, el cargo de la Secretaría de Producción fue renovado y ocupado por una persona que además de su rol en la secretaría respectiva, se desempeñaba como asistente contable principal de una de las empresas más grandes de la localidad, y una de las empresas lácteas más grandes del país (la misma empresa que mencionamos había sido objeto de los beneficios de los planes de vivienda). Debe decirse que, desde el punto de vista de las capacidades estatales, este cambio de administración dejaba algo *borrosa* la idea de la autonomía.

Debe agregarse también que existía una debilidad de las instancias locales en términos de recursos, comparada con los programas y dinámicas sugeridas desde las instancias regionales y –sobre todo– nacionales, lo que contribuía a que la descentralización de las funciones tendientes a fomentar procesos productivos a partir de la articulación de actores estatales y económicos a nivel local, sea más discursiva que efectiva, conduciendo muchas de las veces a un necesario *acoplamiento subordinado* de las instancias locales a los planteos y sugerencias regionales o nacionales. Si bien el desempeño mismo de la estructura administrativa del área de producción local parece haber funcionado con fondos propios (genuinos o por coparticipación) (Figura 2 y 3), dichos recursos no parecen haber dejado suficiente capacidad de acción para gastos “extraordinarios” o vinculados a políticas y/o programas específicos que quiera desarrollar la propia secretaría local. Como han indicado los responsables del ejecutivo local:

“las inversiones destinadas al sector productivo deben eventualmente realizarse a través de programas con recursos exógenos a los que corresponden a la localidad –generalmente nacionales– los cuales vienen asignados para una acción determinada frente a la cual la localidad no tiene demasiada libertad de acción” (Entrevista al Ejecutivo local, 2012).

Esta característica es fundamental para entender la autonomía (vertical) de las instancias locales respecto de las instancias supralocales (regionales, nacionales y de las propuestas provenientes de organismos de financiamiento internacional). Este aspecto es coincidente también con algunas de las evaluaciones incipientes del funcionamiento de estas oficinas (secretarías de la producción) que indicaban que en verdad actuaban como instancias para “bajar” los diseños de las instancias superiores a las realidades locales pero menos como instancias autónomas y descentralizadas

cuya articulación de actores locales sea capaz de generar decisiones resultantes precisamente de dicha interacción, en relación con temas de políticas económico-productivas (Aragnó, 2002).

Figura 2
Comparación, según presupuestos anuales,
de recursos y erogaciones Gobernador Crespo.

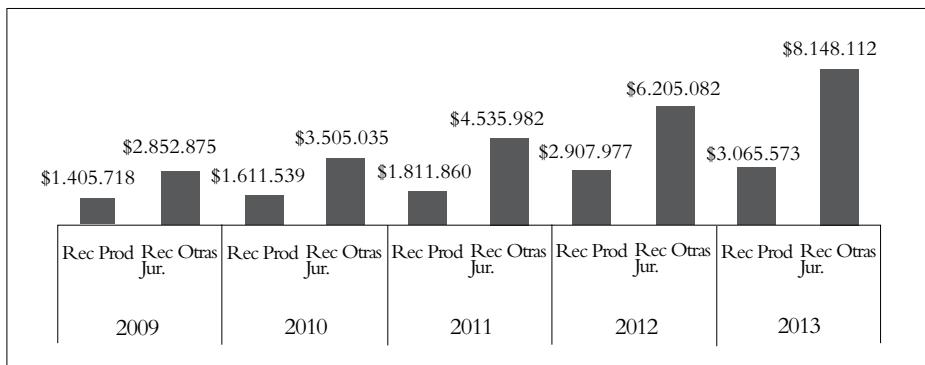
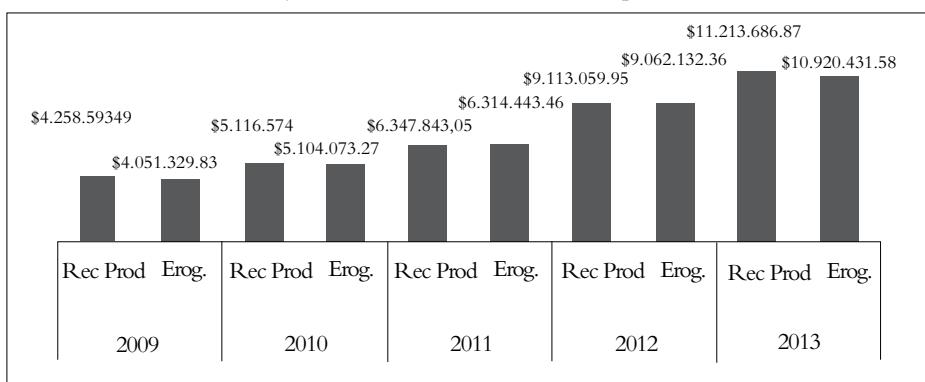


Figura 3
Composición del total de los recursos: recursos propios y recursos de otras
jurisdicciones Gobernador Crespo.



Fuente: Elaboración propia según datos de la localidad de Gobernador Crespo¹

¹ Recursos de jurisdicciones externas: ej. Transferidos por la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales, el impuesto inmobiliario, el fondo federal solidario, los aportes de lotería y quinielas y los aportes por obras menores provenientes de provincia, entre otros). Recursos de la propia localidad: ej. Tasas, registro e inspección, trámites de patentamiento y servicios a terceros, etc.

Por tanto, este primer análisis efectuado sobre la estructura administrativa local para verificar la potencialidad de la misma para generar espacios de desarrollo más o menos autónomos con los actores locales, arroja resultados confusos desde el punto de vista de las capacidades: si bien la instancia provincial dio un primer impulso descentralizador y de empoderamiento hacia la instancia local para la generación de acciones que permitan la construcción de redes locales con los actores económicos productivos, fortaleciendo la estructura administrativa a partir de la concreción de la Secretaría de Producción a nivel local, esta última no parece haber terminado de consolidar su rol estratégico como articuladora de acciones sinérgicas locales, siendo en parte solapada por otras estructuras o dinámicas provinciales (las Asociaciones para el Desarrollo), y en parte por una propia incapacidad del Estado local de dar continuidad a la solidificación de dicho espacio de articulación (pérdida de autonomía frente a los actores económicos locales, escaso presupuesto, etc.).

b) La relación local-nacional en la generación de herramientas de interacción

En el apartado anterior vimos que las instancias locales quedan de alguna manera subordinadas comparativamente en relación con las dinámicas que ofrecía, para el período analizado, la instancia regional/provincial para la gestión de sus áreas de influencia en temas económico-industriales, al tiempo que se visualizaba cierta cooptación del empresariado local que obstruía la obtención de autonomía en la racionalidad burocrática. Ahora bien, la localidad y la región analizadas encuentran, como mencionamos, otro punto importante de contacto con las instancias estatales nacionales en lo que refiere a la articulación de políticas y programas para potenciar procesos económico-productivos locales. En este caso, la localidad se encuentra formando parte de una **Agencia para el Desarrollo Regional** (regional San Justo) que aparecía como un espacio de articulación de programas de desarrollo local creado, ahora, por el Estado nacional. ¿Cómo funcionaba esta instancia y qué resultados tuvo la articulación en términos de capacidades locales?

Como la mayoría de los programas y políticas que hemos estado revisando, el objetivo de estas instancias de las Agencias para el Desarrollo, impulsadas en su gran mayoría por el Ministerio de Industrias de la Nación, fue establecer articulaciones entre el sector público y privado a nivel local para contribuir a mejorar la “competitividad” local (cualquiera sea su significado, por su parte, ampliamente discutido en las corrientes regionalistas). En ese marco, las Agencias nucleaban a municipios y/o varias comunas, sociedades rurales, centros económicos locales, legisladores, empresarios, y una gran cantidad de actores locales. Las Agencias respondían al mismo esquema y tenían

básicamente los mismos principios y mapas conceptuales “descentralizadores” de funciones que las Asociaciones provinciales antes vistas (comparar con la descripción del apartado anterior), tendiente precisamente a mejorar la articulación productiva a nivel local, aunque en el caso de la instancia nacional, sus programas institucionales decían incluir a las Asociaciones como sus “socios” activos. Se indicaba así que el objetivo principal de esa intervención en el espacio local era lograr la “*concientización necesaria en materia de cultura emprendedora y obtener así la efectiva participación de los actores locales, quienes serán los verdaderos destinatarios de la iniciativa*” (entrevista a representante del BID-FOMIN, diario El Litoral, 23-03-2002). A su vez, se indicaba que eso facilitaba la vinculación de la instancia nacional con las pequeñas y medianas empresas de todo el país al tiempo que habilitaba el “enraizamiento” y penetración de la instancia nacional en las discusiones y problemáticas locales, instándose a las empresas a que tramiten todas las líneas de crédito que la SEPYME ofrecía (Alfini, 2013). Para el año 2013 existían 9 Agencias en la provincia de Santa Fe, con un total de 72 Agencias en el resto del país.

En ese marco, desde el punto de vista del caso de estudio, la Agencia para el Desarrollo Regional de San Justo (que incluye a la localidad de Gobernador Crespo) se conformó cuando se seleccionó al Departamento San Justo (provincia de Santa Fe) como uno de los ámbitos de influencia para ejecutar el ya mencionado programa “Desarrollo Local y Competitividad Territorial” del BID-FOMIN (Garcilazo, 2011). Así, la Agencia nació por la necesidad de la instancia nacional de contar con una *entidad intermedia* para ejecutar dicho programa. Con ello se pretendía generar a nivel local las “condiciones de institucionalidad” (según rezaba el propio programa) o, dicho de otra manera, contribuir a generar una *red estable de instituciones intermedias* (según las palabras utilizadas por los evaluadores del programa) que permita a su vez la conformación de *lazos de confianza* entre los actores locales (como disparador de las acciones de innovación colectiva territorial). El programa, ejecutado entre 2002 y 2006, financió un monto aproximado a los U\$S600.000, de los cuales aproximadamente un 45% se originó desde las entidades locales y el resto en el BID-FOMIN (55%). Al momento del diseño del proyecto se estimó una participación de alrededor 170 empresas de la zona (Garcilazo, 2011).

Ahora bien, a los fines de nuestros interrogantes de investigación, lo que pareció delinearse de esta estrategia de intervención nacional sobre el ámbito de influencia del Estado local de Gobernador Crespo, fue que los actores públicos locales debieron acoplarse a las dinámicas de los actores “intermedios” (las Agencias) y de jurisdicción nacional, por su mayor capacidad de tracción, enrolamiento de actores,

y gestión de financiamiento y/o manejo de mayor caudal (y líneas) de créditos. Según informantes clave, la articulación nacional-local *relegaba* al Estado local. Los vínculos y articulaciones que se generaron no fueron coordinados como parte de una política gubernamental planificada, lo que hizo que muchos recursos asociados a las Agencias (ej. programa de financiamiento productivo del bicentenario, el PRODER del Banco Nación y recursos provenientes del Ministerio de Economía de la Nación como el Fonapyme, el Fomicro, el Programa de Acceso al Crédito, etc.) “salteen” al gobierno local y se articulen directamente entre nación y la Agencia de Desarrollo Regional, y desde ésta a los empresarios locales, quedando el rol de los gobiernos locales reducido a acoplarse a dichas propuestas, y en el mejor de los casos, a incentivar el proceso (informante clave vinculado a la Secretaría de la Producción de Gobernador Crespo). Como explicaba el encargado del ejecutivo local (2012):

“[...] no se podía estar ajenos a dichas políticas, porque mientras las instituciones privadas e intermedias, las pymes y las cooperativas funcionen bien se hace más ágil el trabajo de la localidad. *Esto ha llevado a que el gobierno local le dé importancia a la mayoría de las solicitudes de los privados, pero las soluciones no derivaron de una acción concreta del gobierno local sino que éste terminaba aceptando y acompañando procesos que venían desde sectores superiores con el fin de responder a demandas privadas*” (énfasis agregado).

Así, la mayoría de las políticas, programas y recursos financieros, eran generados y ofrecidos por actores diferentes al gobierno local y frente a los cuales éste “solo daba el visto bueno” y “acompañaba” a los receptores de dicho financiamiento (pymes) en cuestiones de logística y, eventualmente, “asesoramiento técnico”. Lo dicho se manifiesta claramente en las palabras de un informante clave vinculado a la secretaría de producción, quien evidencia dos aspectos relevantes de las capacidades de la administración pública local para generar políticas que impulsen el desarrollo económico: por un lado destaca el papel de la secretaría de la producción local entre los sectores público y privado, aunque:

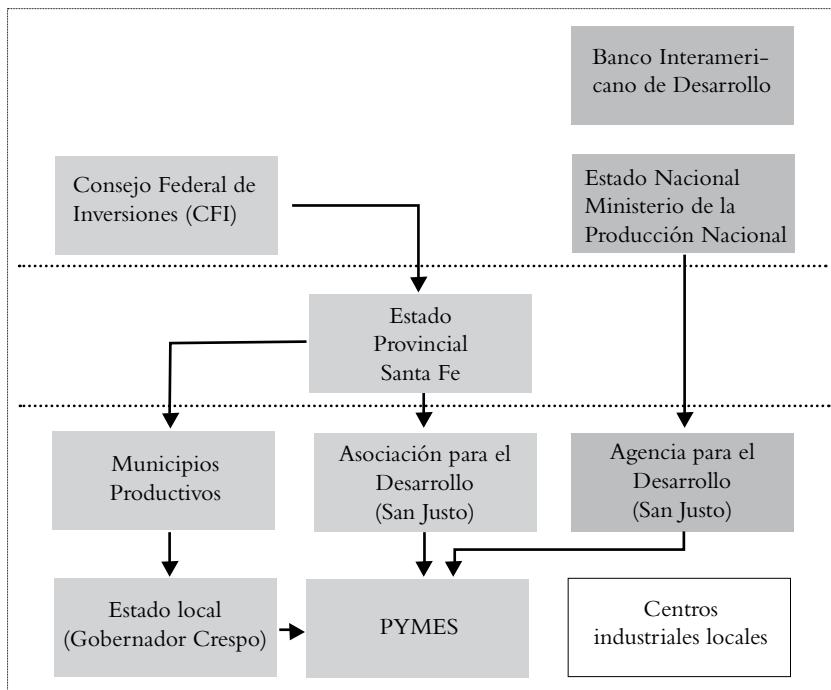
“no de formuladora de programas o políticas, sino de simple intermediaria entre la instancia nacional y la local con poca capacidad de acción, y más bien con capacidad de *reacción y acoplamiento a procesos ajenos*” (informante clave, Secretaría de la Producción de Gobernador Crespo, 2012) (énfasis agregado).

Por otro, reconoce comparadamente la escasa capacidad financiera local, indicando que:

“[...] los créditos asignados a las Pymes locales provenientes de la instancia nacional han sido los únicos recursos que dieron resultados, o al menos, que se ejecutaron conforme a lo solicitado. Y aunque muchas Pymes locales no tengan acceso a dichos programas –pues muchas de ellas (Micro Pymes) no están debidamente inscriptas en el sistema tributario– fuera de esos recursos probablemente no existan otras instancias de financiamiento a las Pymes locales” (informante clave, Secretaría de la Producción de Gobernador Crespo, 2012).

Esta dinámica de *descentralizaciones discursivas* con superposición de programas y salteos de niveles que hemos descripto para el caso concreto de la localidad bajo análisis converge en buena medida con el esquema de análisis que vimos anteriormente para la intervención *provincial* sobre la localidad. La instancia nacional del Estado, actuando en la localidad a través de las Agencias para el desarrollo, subordinaba las posibilidades desplegadas desde los Estados locales, sin intentos de articulación sobre las instancias ya existentes (como por ejemplo, las Asociaciones, creadas desde el Estado regional). El resultado suele ser una multiplicación de instancias a nivel local (Secretarías de Producción, Agencias para el Desarrollo Regional, Asociaciones para el Desarrollo, etc.) que tienden al mismo proceso de articulación de actores locales para la promoción económica, pero que poco contribuyen al proceso de empoderamiento de las instancias locales, sino más bien lo socavan.

Figura 4
Diagrama institucional resultante de la articulación de programas y políticas



c) Desarticulaciones multinivel por diferencias de políticas partidarias

Finalmente, en la búsqueda de la sinergia y la coordinación de las políticas de múltiples geografías que hemos intentado describir en el marco de los abordajes de capacidades estatales, aparece un elemento que suele ser descuidado en este tipo de análisis. De la misma manera que los recursos económicos son componentes que permiten analizar las características de la interacción, las relaciones de interacción multinivel son también muchas de las veces (la mayoría) mediadas por cuestiones de diferencias en los “colores” políticos, los que van configurando diferentes alianzas entre los niveles institucionales estatales y entre éstos y los actores económicos y sociales. Sería un error obviar que muchas de las veces la habilidad para articular políticas horizontales y verticales (desde abajo hacia arriba y viceversa) tiene más que ver con los elementos de política partidaria que con la solidez y racionalidad de las estructuras estatales en términos de capacidades. Precisamente, en los análisis sobre reforma del Estado y gobernanza suele reducirse la efectividad del Estado a

una cuestión de capacidad “técnica”, no política o institucional. La inclusión de la dimensión “política” complejiza la obtención de la lógica general racional del Estado, y permitiría comprender (no justificar) la dificultad para obtener alianzas dentro de sus diferentes niveles.

En ese marco, en la exploración de las características de las estructuras estatales locales para coordinar acciones con otras instancias hacia dentro del Estado y con la sociedad civil, nos preguntábamos qué implicancia tenía en las interacciones interinstitucionales las diferencias partidarias de cada instancia estatal. Y en ese sentido, en qué medida condicionaba las capacidades locales. El breve análisis efectuado en el caso de estudio –que intenta complementar la descripción de los recursos presupuestarios de la localidad– revela que sí existen interferencias para articular acciones (y sobre todo, financiamiento) cuando los niveles estatales son de partidos políticos diferentes.

Por ejemplo, en lo que refiere a la relación del Estado local (Gobernador Crespo) con el provincial (Santa Fe), en el periodo analizado, y según indican los informantes clave, durante los primeros ocho años (1999–2007) de convergencia entre partidos en cada nivel de gobierno (local y provincial) (ver tabla de distribución de fuerzas políticas) y durante los cuales se desplegaron las estrategias de desarrollo productivo local con base en las Asociaciones para el desarrollo, “las relaciones entre la instancia local con el ámbito provincial fueron excelentes”; y existieron una variedad de acciones conjuntas tendientes a fortalecer la articulación vertical (e incluso potenciar desde el Estado provincial, las acciones horizontales en la localidad bajo análisis). Esta “buena relación” debe siempre entenderse en el marco de los *acoples funcionales* que existieron desde el ejecutivo local a las propuestas y programas del nivel regional que describimos en los apartados anteriores. Esto es, aun cuando la relación partidaria era similar entre la instancia local y la instancia regional, la capacidad del Estado local de influenciar autónomamente en sus áreas o ámbitos regionales era escasa y solapada por las dinámicas y recursos de la instancia provincial. Por su parte, luego del 2007, la posibilidad de articulaciones cambió: desde el ejecutivo de la localidad bajo análisis se coincidía con el diagnóstico de las “desarticulaciones” fruto de las interferencias de la política partidaria. Así, sobre la relación entre la localidad y la provincia, se indicaba que:

“Antes trabajábamos mucho en conjunto, periódicamente el gobierno provincial recorría la localidad, se fogoneaba constantemente el apoyo a la producción y había mucha relación con los funcionarios. Lamentablemente a partir del 2007 con la llegada del FPCyS (Frente Progresista Cívico y Social)

el vínculo con el Gobierno provincial y el representante del senado se rompió totalmente” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, período 1999–2011; perteneciente al Partido Justicialista).

El comentario es coincidente con otros relevamientos sobre el tema. Así, un representante de la cámara de diputados provinciales se refería a la problemática de las diferenciaciones de asignaciones presupuestarias que hace la provincia sobre los ámbitos locales de acuerdo a similitudes o diferencias partidarias:

“[...] desde 2008 las localidades con autoridades Peronistas (PJ) han sido discriminadas por el gobierno provincial (FPCyS) [...] En el año 2011 las inversiones de la Dirección Provincial de Vialidad a las localidades y comunas que responden al FPCyS fueron del 59,77% de los montos, mientras que las localidades del PJ obtuvieron el 32,83% y los vecinalistas el 6,30% [...] Durante 2013, de un total de 91 convenios celebrados entre la Dirección Provincial de Vialidad y los Municipios y Comunas, se benefició a 67 localidades del FPCyS y sólo se firmó convenios con 13 localidades opositoras [...] En términos de montos la diferencia es aún mayor: el 90% se los destinó a Municipios y Comunas del oficialismo provincial (FPCyS), mientras que para las administradas por el justicialismo (PJ), el importe no llega al 10% [...] (Extraído de entrevista a diputado provincial del Partido Justicialista; periódico Sin Mordaza, 28/02/2013, y El Protagonista, 04/10/2013).

Por su parte, con respecto a la relación entre el Estado local y el nacional las interacciones han estado mucho más marcadas aun por las diferencias partidarias. Así, desde la localidad se ha indicado que:

“[...] hasta 2001 (crisis político-institucional argentina y salida del gobierno de Alianza FREPASO) la relación y la atención a las problemáticas de la localidad y la región han sido escasas. Luego del 2001 (asume el Partido Justicialista) la relación con la localidad mejoró [...]” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, 2013, Partido Justicialista).

En ese sentido, luego del 2001, y solo a los fines de dejar explícita la buena relación entre los niveles nacional y local (Gobernador Crespo) durante el período en que tuvieron el mismo color político-partidario, el representante del Ejecutivo local (Gobernador Crespo) indicaba que además de la ejecución de los programas del Ministerio de Industria de la Nación Argentina que impulsó a las Agencias para el

Desarrollo que mencionamos en el apartado anterior, hubo una serie de políticas puntuales que eran reflejo de demandas del Estado local al nacional:

“[...] el programa de aportes de materiales para obras de infraestructuras impulsado por el gobierno nacional junto a los ‘planes trabajar’ de la región permitió que la industria y el comercio local no sufrieran caídas bruscas y prácticamente no hubo cierre de fábricas en la región, lo que posibilitó una salida rápida y organizada de la crisis post 2001. En segundo lugar, ya fuera de la crisis, se construyó un plan federal de 40 viviendas y se creó una cooperativa de trabajo única en el Departamento San Justo, que aún se encuentra en ejercicio, que permitió la realización de 16 viviendas y una gran parte de cordón cuneta y cloacas [...]” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, 2013; Partido Justicialista).

Nuevamente, esta “buena relación” entre la localidad y la instancia nacional debe entenderse en el marco de la descripción de los *acoplos quasi-subordinado* de las instancias locales a las dinámicas y capacidad de cooptación de las instancias nacionales, que socavaba la autonomía del Estado local.

Al mismo tiempo, cuando el análisis se traslada a la relación entre provincia y nación, la situación problemática vuelve a repetirse, reiterándose los condicionamientos que pesan sobre las instancias inferiores respecto de los apoyos de programas y políticas de las instancias superiores, vinculados a las áreas económico-productivas. Hemos rastreado que los dirigentes provinciales durante la etapa de gobierno del FPCyS también hacían su propio reclamo hacia las instancias superiores (nación, representada por el PJ) respecto de prestar mayor atención a la provincia aunque fuese de un partido político diferente. Uno de los senadores provinciales del FPCyS denunciaba en el congreso (cámara alta) que:

“el Gobierno Nacional discrimina a la provincia de Santa Fe, principalmente en lo que respecta a los Planes Federales de Vivienda: Santa Fe recibía \$71 por habitante en 2006, cuando gobernaba el justicialismo, y durante 2013 recibió \$ 4,75. Por otro lado, en materia de Seguridad, Santa Fe recibía 126,26 pesos por habitante cuando la media es \$807,21 y en relación al área de Desarrollo Social, Santa Fe recibía \$56,80 por habitante cuando la media nacional es de \$203,07” (información documental, Notife.com 13/03/2014).

De la misma manera, representantes de otros partidos a nivel local expresaron su dificultad para la articulación multinivel:

“el Gobierno Nacional discrimina a los santafesinos y los enfrenta unos contra otros al convocar a los presidentes comunales e intendentes afines a su color político para anunciarles que se les asignará presupuesto en materia de obras públicas; la provincia no ha encontrado aún la forma para obtener recursos que excedan las arcas nacionales, por lo que debe limitarse a recursos propios y al aumento de impuestos provinciales [...]” (entrevista representante del Partido Demócrata Progresista, extraído de Rosariónoticias.com 03/2013).

Distribución de fuerzas políticas a nivel nacional, provincial, departamental y local

Gobernante	Período				
	1999 –2001	2001 –2003	2003 –2007	2007 –2011	2011 –2015
Nivel Nacional	Alianza Frepaso	PJ	PJ	PJ	PJ
Nivel Provincial	PJ		PJ	FPCyS	FPCyS
Nivel Departamental	PJ		PJ	FPCyS	FPCyS
Ejecutivo local	PJ				PJ

PJ: Partido Justicialista
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social

Fuente: elaboración propia

Este breve repaso sobre las características de las interacciones en múltiples geografías fue propuesto para mostrar las dificultades de las instancias locales para coordinar acciones cuando se encuentran con signos políticos diferentes en las instancias superiores. En verdad, cuando los signos partidarios son opuestos, lo que suele visualizarse es que existe nula capacidad de articulación e intercambio (llámese financiamiento, concertación para políticas conjuntas, etc.). Por su parte, cuando los signos partidarios son similares en los niveles de actuación estatal, lo que predomina es una lógica cooptativa de la instancia superior sobre la inferior, minando la autonomía de la estructura estatal local.

Reflexiones finales

¿Por qué analizar los Estados locales desde el punto de vista de las capacidades para articular políticas de múltiples geografías? ¿Sería posible sostener que de contar con mayor y mejor solidez en las estructuras estatales locales permitiría verificarse que pueden establecerse mejores condiciones para articularse con políticas y programas supra-locales? Probablemente no exista una respuesta exacta, ni necesariamente positiva. Sí es cierto que ha existido un planteo descentralizador que ha tendido a trasladar la resolución de muchos problemas o la responsabilidad de activar y desplegar políticas de regeneración económica, a las instancias “inferiores” o “locales” en donde pareciera que la deliberación democrática para la resolución de los problemas podría lograrse con mayor efectividad. Ese ha sido el principio orientador de muchos de los procesos de reforma del Estado, de los numerosos enfoques del desarrollo regional, de las vertientes de la planificación participativa, así como de las visiones de la gobernanza local y/o regional. Ello no parece incompatible con la necesidad de incrementar la *capacidad de los Estados*, sino todo lo contrario.

El caso de Gobernador Crespo y su región es un claro ejemplo de un supuesto esquema descentralizador con delegación de funciones de regeneración económica tendiente a empoderar a los actores subnacionales; y podría incluso decirse que ha recibido apoyo al fortalecimiento burocrático en las áreas de la producción, al menos inicialmente. Como hemos visto, existió un intento de descentralizar funciones hacia la localidad bajo análisis con intentos de fortalecer las capacidades locales en el área productiva (ej. Secretarías de la Producción). Tanto nación (con las Agencias para el Desarrollo Regional) como provincia (con las Asociaciones para el Desarrollo) afianzaban la idea descentralizadora hacia las instancias inferiores, justificada en los enfoques de la administración pública y reforma del Estado así como en las propias teorías regionalistas que abogaban por la necesidad de des-asfixiar las instancias locales de la presencia del Estado nacional.

Sin embargo, el diagnóstico para el caso analizado ha sido problemático. Las instancias locales no contaban con recursos humanos burocráticos acordes (autónomos) por lo que las secretarías de producción fueron ocupadas por personal político que impedía la consolidación de la planta burocrática, la generación de información y la capacitación a largo plazo. En el caso estudiado la situación se empeora a partir de 2011, donde quien se encarga de la secretaría de la producción no solo pertenece al personal político, sino que también se desempeñaba en el ámbito privado como asistente contable de una de las empresas lácteas más grandes del país, quitándole así

autonomía a las decisiones gubernamentales. Las instancias nacionales y provinciales “descentralizadas” (agencias y asociaciones) fueron más bien utilizadas como correas de transmisión para “bajar” las políticas y programas (nacionales y provinciales) hacia la localidad, obstruyéndole la oportunidad a las secretarías de la producción locales de conformarse como instancias autónomas que se hagan cargo de la articulación de actores locales para buscar solución a los temas de políticas económico-productivas, y quedando más bien relegadas a acoplarse a las acciones y programas de los actores “intermedios”. Incluso muchas veces la falta de coordinación de las políticas locales hizo que muchos recursos se articulen directamente entre nación o provincia y las Agencias/Asociaciones, y desde ésta a los empresarios locales, sin necesidad de la intervención del gobierno local. Algo similar estaba ocurriendo al cierre de este trabajo, con las oficinas *GenIA* del Ministerio de Industria de la Nación Argentina (ver www.industria.gob.ar), que requerirán quizás el mismo análisis que aquí se propuso. Como consecuencia de esta dinámica, se ha abonado poco a la consolidación de la conformación de estructuras estatales locales sólidas, capaces, con habilidad para, desde allí, articularse con los actores de las demás instancias estatales (provinciales y nacionales) y con los actores económicos.

En esa debilidad, bien podríamos preguntarnos entonces si en verdad no habría que mirar de manera diferente el planteo de capacidades (sobre todo desde el punto de vista del enraizamiento y la habilidad para articular redes, que más hemos explotado aquí), analizando ahora la capacidad del Estado *nacional* o *provincial* para enraizarse localmente. En ese sentido, el análisis tendería a verificar si existe una consolidación del enraizamiento que redunda en la obtención de los resultados que el Estado (nacional o regional) propone como metas y objetivos para articularse con los actores económicos locales. Este podría ser un aspecto válido, aunque discutido, pues implicaría más Estado nacional colisionando con las demandas de descentralización de funciones y empoderamiento como el mejor mecanismo para lograr competitividad local y promover el desarrollo. Aun así, no parece proyectarse una consolidación del enraizamiento de las estructuras estatales nacionales y/o regionales sobre los espacios locales, sino más bien programas híbridos y aislados, e incluso desarticulados, muchos de ellos financiados por organismos *supranacionales*. Pero lo cierto es que las transformaciones morfológicas del Estado que hemos mencionado reclamaban generar espacios operativos de articulación entre niveles, dándole a la instancia local (empoderando) la habilidad técnica y política para avanzar en la generación de capacidades para, desde allí, articular con los niveles estatales y con la sociedad civil.

Podríamos finalmente preguntarnos, desde un análisis regional, si en verdad así funcionan la mayoría de las regiones: con una variedad de programas y con articulaciones superpuestas, solapadas e impulsadas desde diferentes instancias estatales, algunas veces más coordinadamente, otras menos articuladas. Probablemente, esa también sea una respuesta válida y certera. Sin embargo, eso demandaría revisar el marco conceptual de la descentralización que le da sostén a la delegación de funciones hacia las instancias inferiores, avanzando en la comprensión de la dificultad de generar racionalidades en las estructuras estatales, y en el marco de una multiplicidad de actores intervenientes. De cualquier manera, ello no invalida la búsqueda conciente de la consolidación de las capacidades de los estados locales, que se vuelve una tarea a colocar seriamente en las agendas de los diferentes niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (ed.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Alfini, F. (ed.) (2013). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.
- Allen, J. (2010). ‘Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control’, *GaWC Research Bulletin 270*.
- Aragno, J. (2002). Programa Municipios Productivos. Relaciones Provincia–Municipios Santa Fe 1996–2001, *IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales (REDMUNI)*. Córdoba.
- Banco Mundial (1997). El Estado en un mundo de transformación, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.
- Barzelay, M (2001). ‘La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)’, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19 (Febrero).
- Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). ‘Back to the future: making public administration a design science’, *Public Administration*, 70, 295–297.
- Börzel, T. A. (2005). Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement, *New modes of governance project*. Berlin: Free University of Berlin.
- Brenner, N. (2004). *New State Space. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.

- Burki, S. J.; Perry, G. E. & Dillinger, W. R.. (1999). *Beyond the center: decentralizing the State.* Washington, D.C.:The World Bank.
- Cao, H. & Vaca, J. (2006). 'El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales', *Nómadas - Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Volume(2), URL (consulted Retrieved Date) <http://www.ucm.es/info/nomadas>.
- Caussi, M. (2006). La Ciudad Inclusiva. Estrategias de revitalización económica de territorios. Rosario: Secretaría de Industria, Comercio y Servicios. Ministerio de la Producción. Santa Fe.
- Cetrángolo, O. & Jiménez, J. P. (2004). 'Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina', *Revista de la CEPAL*, 84 (Diciembre), 117-134.
- Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. CEPAL.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation.* Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). 'Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth', *American Sociological Review*, 64.
- Evans, P. Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) (1985). *Bringing the state back in.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, V. R.; Güemes, C.; Magnin, J. P. & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina.* Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, V. R. & Vigil, J. I. (2012). 'Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina', *Revista de Políticas Públicas do Programa de Pos Graduação em Políticas da Universidade Federal do Maranhão*, 16(1), 51-65.
- Florida, R. (2009). *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life.* New York: Basic Books.
- Garcilazo, J. (2011). El rol de una OSC en redes de innovación: un estudio de casos a partir de la Fundación Potenciar de Rafaela, *Maestría en Estudios Organizacionales.* Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Grandinetti, R. & Nari, P. (eds.) (2010). *Las Capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el ICGD.* Rosario: Ediciones Políticas y Gestión.

- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iacoviello, M. & Strazza, L. (2011). 'De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina.' *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51-95.
- Isuani, E. A. (2009). 'El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable', *Politikos*, 12, 35-72.
- Longo, F. (2001). 'Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19 (Febrero).
- Mann, M. (1991). 'El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados', *Zona Abierta*, 57-58.
- Mayntz, R. (1998). 'New challenges to governance theory', *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*.
- MEyFP (2011). Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción (1a ed.). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP).
- MI (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).
- Oszlak, O. (2013). Open Government: Promises, Assumptions, Challenges, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1-2): American Society for Public Administration.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). 'Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación', *Redes*, 2(4), 99-128.
- Repetto, F. (2007). 'Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas', pp. 41-84, en G. Alonso (ed), *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Skocpol, T. (2008). 'Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect', *Scandinavian Political Studies* 31(2), 109-124.
- Van Lindert, P. & Verkoren, O. (2012). 'La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura', *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 9-48.
- Wade, R. H. (2008). 'Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 8(10), 7-28.

Weiss, L. (2003). 'Introduction: bringing domestic institutions back in', pp. 1-34 en L. Weiss (ed), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In.* Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, J. (1990). 'What Washington Means by Policy Reform' en *Latin America Adjustment: how much has happened.* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Williner, A. (2012). La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de los territorios de América Latina y el Caribe, 1962-2012, *Desarrollo Territorial.* Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).