

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

**CARRERA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL**

**Tema: Iniciativas provinciales para la promoción del desarrollo económico.  
Santa Fe, 1991- 2015.**

**Autor: Mauricio Moltó**

**Director: Federico Lorenc Valcarce**

**Codirector: Gabriel Obradovich**

**20 de Agosto de 2016**

<b>Índice</b>	
<b>Introducción</b>	5
Perspectivas conceptuales y antecedentes sobre el tema	9
Consideraciones sobre el concepto de desarrollo y políticas públicas orientadas a los sectores productivos	10
Estado, autonomía estatal y capacidades estatales	16
Estrategia metodológica	21
<b>Capítulo 1. La economía santafesina y la institucionalidad económico-productiva de la provincia</b>	25
Breve descripción de la economía de Santa Fe	25
Institucionalidad económico- productiva	27
<b>Capítulo 2. Lo económico- productivo en el presupuesto del estado santafesino</b>	39
Los servicios económicos en el presupuesto provincial	40
volución de la asignación de personal y gastos por unidad	47
Síntesis del capítulo	53
<b>Capítulo 3. Las iniciativas económico- productivas del Estado santafesino (1991- 2015)</b>	54
La producción legislativa de los gobiernos santafesinos (1991- 2015)	55
Tipos de iniciativas presentes en la legislación	58
Algunas consideraciones sobre la autonomía en la relación con el gobierno nacional	63
<b>Capítulo 4. Distribución por sectores de las iniciativas legislativas</b>	69
Descripción de las iniciativas sectoriales	69
Las iniciativas sectoriales en los distintos períodos de gobierno	74
<b>Capítulo 5. Los vínculos institucionales reflejados en la legislación</b>	79
Clasificación general	79
Vínculos con organismos de gobierno de distinta jerarquía	82
Relaciones con instituciones científicas y educativas	86
Vinculaciones con organizaciones empresarias y del trabajo	87
Nexos con bancos y organismos de crédito	89
Vínculos con organizaciones no Gubernamentales	89
<b>Capítulo 6. Alcance geográfico de las iniciativas económico- productivas</b>	92
Localidades, departamentos y áreas	92
Las áreas en cada período de gobierno	95
Análisis de las iniciativas dirigidas a cada área	97
<b>Conclusiones</b>	101
<b>Bibliografía</b>	104
<b>Fuentes</b>	110

## **Resumen**

La temática del trabajo gira en torno a las políticas proyectadas por la provincia de Santa Fe en materia de promoción del desarrollo económico- productivo entre 1991 y 2015. El interrogante que guía el análisis es ¿Cómo fue el comportamiento del Estado santafesino en materia de desarrollo económico y productivo durante la década de los 90, el contexto de crisis abierto en el año 2001 y durante los años posconvertibilidad? Metodológicamente, se trabajó con las leyes sancionadas por la Legislatura provincial entre 1991 y 2015 relacionadas a cuestiones de desarrollo económico. Se espera que el análisis realizado aporte información significativa sobre la dirección de las políticas públicas en esta área.

## **Introducción**

Durante el último cuarto del siglo XX, tras el agotamiento del modo de producción fordista en los países centrales y la crisis fiscal de los Estados de Bienestar, comenzó una transición desde formas de organización de la economía centradas en los Estados Nacionales y sus mercados internos hacia un modo de acumulación basado en la apertura de la economía y el mercado externo, y una creciente interconexión de diferentes regiones del globo en las fases de integración de la producción. La nueva economía tuvo consecuencias profundas en la configuración territorial, las forma de organización de la producción, el rol del Estado, la organización social del trabajo e, incluso, en el plano de los valores.

El Estado Nación vio relativizada su posición de núcleo articulador de la sociedad e, incluso, la propia idea de sociedad dejó de estar asociada al ámbito nacional. La erosión de la centralidad del Estado se dio tanto por arriba como por abajo, ya que ganaron mayor protagonismo instituciones y movimientos culturales e identitarios globales y locales; quedando en discusión el rol jugado por el propio Estado en este proceso (Vilas, 2005).

En este contexto, la teoría económica neoliberal desplazó al keynesianismo y se convirtió en la nueva ortodoxia y, a la vez que articuló fuertes críticas hacia los modelos de planificación centralizados, puso el acento en la “competitividad” de los territorios y su “crecimiento endógeno”. Esto último dio paso a una situación que estimuló la competencia entre regiones bajo el imperativo de crear un ambiente atractivo que permitiera aumentar el potencial para captar inversiones externas en capital físico, humano y/ tecnológico. (De Mattos, 2012).

Como consecuencia, uno de los factores de éxito en materia económica es la posibilidad de inserción (y el lugar ocupado) en las “cadenas globales de producción” (Gareffi, 2001), es decir, en el abanico de actividades de diseño, producción y comercialización de un producto distribuidos en diferentes sectores del globo. Esto implica que la apertura económica no solo es internacional en cuanto a su alcance, sino que su propia forma de organización adquiere carácter global en el sentido de una “integración funcional de las actividades internacionales dispersas” (Ibíd.: 14).

En este escenario, existen regiones o ciudades que concentran un alto grado de poder económico y capacidad para atraer inversiones, que se posicionan como espacios clave. Este proceso, a la vez que valoriza algunas regiones, expulsa de allí y/o precariza otras actividades. (Sassen, 2007a y 2007b). Así, puede hablarse, dentro de un mismo país o, incluso, de una misma ciudad, de regiones “ganadoras” y “perdedoras” frente al nuevo orden económico que configuran un paisaje de *asincronía* geográfica.

Más allá de la discusión teórica de fondo entre los modelos de planificación centrados en el Estado y las nuevas teorías de crecimiento, siguiendo a Callon (2008), puede decirse, que la nueva ortodoxia, a través de los organismos supranacionales difusores del nuevo modelo, tuvo un efecto performativo sobre la economía global, que impactó de lleno en la relación entre los Estados Nacionales, las instancias globales y los gobiernos subnacionales, y el rol que, a partir de entonces, debían jugar estos últimos en la gestión del crecimiento y el desarrollo económico.

A partir de los años 80 y, principalmente de los 90, los organismos multilaterales de crédito incrementaron su influencia sobre la política económica de los países en desarrollo. El llamado “Consenso de Washington”, el “Posconsenso de Washington” y la idea de *Good Governance* del Banco Mundial promovieron, desde entonces, a escala global, una serie de lineamientos político- económicos e institucionales que, entre otras cosas, exigen: disciplina fiscal, reorientaciones en el gasto público, reformas impositivas, liberalización financiera, apertura comercial y a inversiones extranjeras, privatización de las empresas públicas y reestructuración de áreas sociales de gobierno, desregulación económica e independencia del Banco Central, descentralización y reestructuración de la relación entre el gobierno central y las instancias subnacionales, y reformas laborales (Orlansky, 2005).

En este escenario, debido a la necesidad de financiamiento y la crisis producto de la recesión económica de los 80, América Latina se encontró subordinada a los núcleos dinámicos de la modernidad y con una debilidad estructural para la negociación con los organismos difusores de las ideas mencionadas.

En las reformas implementadas tuvieron un excesivo peso fuerzas externas, las cuales trasladaron recetas genéricas pensadas en los países centrales con

intención de aplicarse en un conjunto heterogéneo de realidades, sin tener en cuenta las particularidades del contexto. Así, entre los actores de peso que moldearon las reformas neoliberales en América Latina, se destaca la acción de las corporaciones transnacionales, al frente de la reestructuración de las ex empresas públicas; el sistema financiero, absorbiendo y trasladando riqueza desde la región hacia los países centrales; los organismos multinacionales como FMI y el BM, cuyos condicionamientos fueron decisivos sobre la política económica de los países de la región; y el Gobierno de los Estados Unidos. A todo esto, se sumó el vacío existente en el campo del pensamiento social latinoamericano y la incapacidad para contraponer un discurso que pueda articular un proyecto pensado desde Latinoamérica para una transición favorable al conjunto de los habitantes de la región. (Domingues, 2009). Esta situación es lo que Sidicaro (2003b) ilustra con la idea de “modalidad de globalización pasiva”.

En nuestro país, entre otras cosas, la reforma del Estado implicó la desaparición de las instancias formales de planificación en el Estado (Müller, 2011) y 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) que, como señala Oszlak (2003: 15) no fue tanto un achicamiento del Estado, sino la “continuidad del Estado por otros medios”. Esto implicó una transformación del rol del Estado central, que pasó de ser prestador directo de bienes y servicios a un papel de regulador; y, en relación con las instancias subnacionales, el rol de planificador y 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, se hicieron contradiciendo las recetas o procedimientos recomendados por los organismos promotores de las reformas (Thwaites Rey, 2003).

Como resultado del programa neoliberal, el final de la década del 90 y los primeros años de la del 2000 encontraron al país atravesando una fuerte crisis económica, cuya magnitud se vio reflejada en el fuerte deterioro de las capacidades estatales y una crisis de legitimidad de las instituciones públicas (Sidicaro, 2008 y 2003a).

Producto de esta situación, la salida de la crisis fue por vía heterodoxa; pero, a pesar de las antipatías de las nuevas autoridades hacia las reformas implementadas en los 90 y los organismos internacionales que las alentaron, no se dio marcha atrás debido al carácter estructural de las transformaciones experimentadas por el Estado, su relación con la sociedad y las instancias subnacionales.

Así, desde los 90, luego de las reformas mencionadas, los Estados provinciales fueron llamados a jugar un rol más activo en la gestión del desarrollo económico 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.

Teniendo en cuenta esta situación, interesa indagar sobre el caso santafesino entre 1991 y 2015 e identificar continuidades y rupturas en materia de políticas de promoción del desarrollo económico- productivo durante el período de reformas neoliberales y de apertura de la economía, y en el contexto de salida de la crisis del modelo de convertibilidad, caracterizado por un mayor intervencionismo estatal y regulación de la economía.

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 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.

Entonces, teniendo en cuenta el nuevo rol que se llamó a jugar a los Estados subnacionales y las características de la economía provincial, el interrogante guía del análisis desarrollado es ¿cómo fue el comportamiento del Estado santafesino en materia de promoción del desarrollo económico y productivo durante la década de los 90, en el contexto de crisis abierto en el año 2001 y durante los años postconvertibilidad? A su vez, de éste se desprenden una serie de interrogantes específicos: ¿cuál fue la importancia relativa otorgada a lo económico productivo

respecto de otras áreas del estado provincial?; ¿en qué dirección se desarrollaron (o se intentaron desarrollar) las acciones en esta área?; ¿cuáles de estas iniciativas trascendieron a las diferentes administraciones?; ¿cómo se distribuyó territorialmente la intervención en cada momento?; ¿cuáles fueron los sectores o actores mayormente considerados?; ¿Cuáles son los principales componentes de esta red?

Considerando estas inquietudes, se propone como hipótesis que *la actuación en materia de promoción del desarrollo productivo del Estado santafesino durante el período analizado constituye un conjunto de iniciativas reactivas frente a problemáticas generadas por el impacto de acontecimientos desarrollados en el entorno económico y político- institucional nacional y de las transformaciones del entorno global.*

En ese sentido, el objetivo general fue analizar las iniciativas del Estado santafesino en materia de desarrollo económico y productivo encaradas entre 1991 y 2015 por las diferentes administraciones de gobierno. También, se intentó dar cuenta de los siguientes objetivos específicos:

- 1) Dimensionar la importancia relativa de la materia en cada administración por medio del análisis del presupuesto.
- 2) Caracterizar las iniciativas del estado santafesino mediante la legislación en la materia sancionada entre 1991 y 2015, prestando atención a continuidades y rupturas.
- 3) Analizar la distribución de medidas de acuerdo a los sectores productivos a los que se destinan.
- 4) Construir la red de relaciones generada por el gobierno santafesino, diferenciando escalas y tipos de actores y organismos.
- 5) Describir la distribución territorial de las iniciativas.

#### Perspectivas conceptuales y antecedentes sobre el tema

Como se mencionó anteriormente, la temática del trabajo gira en torno a las políticas públicas proyectadas por la provincia de Santa Fe en materia de promoción del desarrollo económico- productivo entre 1991 y 2015. A tal fin, en primer lugar, se cree necesario explicitar qué se entiende por política pública y

desarrollo económico; y en segundo lugar, reflexionar sobre la idea de capacidades y autonomía del Estado.

*Consideraciones sobre el concepto de desarrollo y políticas públicas orientadas a los sectores productivos*

Dado que en este trabajo se propone trabajar con iniciativas de gobierno para la promoción de desarrollo económico- productivo, es necesario precisar, al menos sintéticamente, cuál es el sentido que se le da a esa noción en este trabajo y presentar algunos antecedentes sobre políticas públicas orientadas en ese sentido.

El concepto “desarrollo” es una noción multidimensional que articula elementos económicos, socioculturales, políticos y ambientales. Esta concepción es producto de la evolución de diferentes ideas. En un principio, remitía sólo a aspectos económicos, destacando la acumulación de riqueza por parte de las naciones, pero los cambios políticos y culturales experimentados por las sociedades modernas impactaron decisivamente sobre la evolución del concepto, ocasionando una paulatina incorporación de aspectos no económicos.

Hidalgo Capitán (2011) identifica cinco corrientes dentro de la *economía del desarrollo*: 1) la teoría de la modernización; 2) la teoría estructuralista del desarrollo; 3) la teoría neomarxista del desarrollo; 4) la teoría neoliberal del desarrollo; y 5) un conjunto de teorías alternativas. También, según Meier (2001), puede realizarse una división entre “nueva” y “vieja” generación en teoría del desarrollo, siendo los años 70 la bisagra.

La teoría de la modernización, basada en los modelos de crecimiento por etapas de Rostow y cuyo mayor desarrollo en Latinoamérica puede encontrarse en la obra de Gino Germani (1965), plantea una serie de etapas entre una “sociedad tradicional” y una “sociedad moderna”, por la cual necesariamente atravesarían todas las sociedades en vías de desarrollo.

La teoría estructuralista, por su parte, con antecedentes en las ideas de de Sweezy y Baran y en América Latina de Presbisch, introduce una serie de innovaciones conceptuales como la distinción entre crecimiento y desarrollo, el análisis centro-periferia y la dependencia tecnológica (Cadoso y Faletto, 1977). Además, en

contraposición a la economía neoclásica y en consonancia con el pensamiento marxista, propone un análisis estructural e histórico del subdesarrollo.

El neomarxismo, en alguna medida, presenta puntos de contacto con la vertiente anterior, ya que analiza la relación entre economías capitalistas avanzadas y economías subdesarrolladas. Básicamente, según este enfoque, las primeras extraen el excedente generado en las segundas. El ingreso de estos países a la economía mundial se realizó en una posición de subordinación. También coinciden en destacar el carácter histórico del proceso. El subdesarrollo, desde esta óptica, es producto tanto de la subordinación a las economías avanzadas como de la acción de las clases dominantes periféricas que controlan el grueso de la economía de sus países y se encuentran en una situación privilegiada. Este enfoque critica el desarrollo por etapas de la teoría de la modernización y el rol que este enfoque asigna a la inversión extranjera. Desde esta óptica, además, se propone que el camino al desarrollo no se lograría sin un cambio político radical. En esta corriente se inscriben, por ejemplo, los trabajos de Amin, dos Santos y Marini (Bustelo, 1999).

Bustelo también señala que durante los años 80 se dio en el marco de las teorías del desarrollo una “contrarrevolución” neoliberal, dentro de la que destacan autores como Balassa, Bhagwati, Kruege, Lal y Little. El enfoque neoliberal del desarrollo hace hincapié en la eficacia del mercado como mecanismo para la asignación de recursos y las ventajas derivadas de la participación en el comercio internacional. Esta posición se encuentra en las antípodas de la teoría neomarxista, ya que desdeña la intervención política sobre la economía y destaca los beneficios del libre comercio. Además, sostiene que la desigualdad es un aspecto positivo para el desarrollo económico, ya que serviría como incentivo.

Por otra parte, algunas de las nuevas teorías del desarrollo surgidas en los 70 destacan la importancia del bienestar y la satisfacción de las necesidades básicas humanas (materiales e inmateriales). Así, cobran mayor relevancia, por ejemplo, propuestas de desarrollo igualitario, endógeno (Romer, Lucas), sustentable y participativo. La reducción de la pobreza es ahora uno de los puntos centrales del concepto de desarrollo, incluyendo umbrales mínimos de educación, alimentación y salud. De la misma manera, cobran relevancia los aspectos culturales y étnicos de los individuos. (Hidalgo Capitán, 2011).

Es importante señalar algunos de los factores que impactaron en las formas de pensar y entender el desarrollo. Si en la posguerra se asociaba desarrollo a crecimiento del PBI, en 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, se hizo hincapié en factores como el capital social, las redes y la capacidad asociativa de los individuos. (Meier, 2001). Finalmente, 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.

Al respecto, siguiendo a Evans (1996), puede agregarse que, más allá del debate en torno al rol que debe jugar el Estado en esta materia, el tema pasa por reconocer que es un actor clave en este proceso. Ya sea se trate de políticas de intervención directa, el fomento de la iniciativa privada o de ajuste estructural, el éxito de las iniciativas está determinado por las capacidades 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.

Dado que aquí se trabajó con iniciativas estatales en materia de promoción del desarrollo productivo, se consideró una definición más acotada del término, cercana

a la distinción entre crecimiento y desarrollo, y considerando la diversificación productiva, regulaciones ambientales, el avance tecnológico y la promoción de vinculaciones entre actores locales y con actores extrarregionales. En este sentido, se cree útil el diagnóstico de Carlota Pérez (1996) sobre la situación de América Latina, en el cual se destaca que la situación de los países de la región se explica, en parte, como una *consecuencia no buscada* del modelo de sustitución de importaciones, en el sentido de que el legado ideológico y actitudinal del modelo sustitutivo es una herencia que opera como obstáculo para el desarrollo de nuevas tecnologías y capacidades gerenciales modernas en un entorno de constantes y acelerados cambios, destacando: la pasividad tecnológica en productos y procesos; la insuficiente capacitación del personal; la deficiencia de la acción de las asociaciones y cámaras empresarias, que en el pasado funcionaban más como un organismo de *lobby* antes que como instituciones de apoyo técnico, gestión de negocios y difusión de información; la falta de redes de cooperación entre empresas locales, nacionales, internacionales, instituciones intermedias y organismos científicos; y los bajos niveles de inversión en I+D o, incluso, la carencia total de investigación dentro de las firmas; la falta de mano de obra calificada y las deficiencias en infraestructura física y técnica; y, no en pocos casos, la falta de consenso político sobre lineamientos bases para el desarrollo de la economía que trasciendan las administraciones de turno.

El diagnóstico de la autora para el subcontinente bien refleja la situación existente en nuestro país en las relaciones entre el Estado y los principales actores socioeconómicos, que funcionó desde el modelo de sustitución de importaciones hasta la apertura económica y la reforma del Estado de los años 90. En este sentido, desde una perspectiva sociológica, trabajos como los de Castellani (2006, 2008a y 2008b) y Castellani y Gaggero (2011), destacan los vínculos entre los empresarios y el Estado, y cómo estas relaciones construyeron nichos de acumulación privilegiada, principalmente luego de la ruptura del “empate hegemónico” descrito por Portantiero (1977) ocasionada por las medidas desindustrialistas y represivas implementadas por la última dictadura militar, que fragmentó la capacidad de resistencia de los sectores populares, unificó al capitalismo nacional en torno a la fracción financiera (Villarreal, 1985) y configuró una situación de predominio del gran capital nacional y extranjero. Estos actores

fueron los principales *lobbyistas* de la reforma del Estado (Beltrán, 2008 y 2011), proceso el cual, se dio en paralelo a la disolución de las capacidades de un Estado que, en consecuencia, no pudo generar la ingeniería institucional necesaria para un acompañamiento más activo de la apertura económica y cultural acelerada que desembocó en una situación de crisis estatal; pero también de los propios actores locales que no estaban habituados a operar en entornos competitivos sin la protección que históricamente les había proveído el Estado (Sidicaro 2002a; 2002b; 2003).

Luego, durante los años de la posconvertibilidad, la política económica favoreció una transferencia de ingresos desde los sectores abocados a la provisión de servicios hacia actividades productivas (Schorr, 2012; Schorr y otros, 2012). El nuevo modelo favoreció principalmente al sector de la producción ligado a actividades extractivas, agrarias y agroindustriales, de ensamblaje y vinculadas al petróleo, todas ellas con fuerte inserción en mercados internacionales (Ortiz y Schorr, 2007).

En lo que toca a las políticas públicas hacia el sector, primero se consideró necesario dar una definición de la noción en general y luego avanzar sobre el comportamiento del Estado en materia de políticas de desarrollo.

Aguilar Villanueva (1992) reconoce una definición teórica y otra descriptiva del término “política” (*policy*), de las cuales se tomó la definición descriptiva. Según el autor, la idea puede definirse como “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, e) los hechos reales que la acción colectiva produce.” (Ibíd.: 26). Mediante la incorporación de la idea de acción colectiva intencional, la definición marca el rol propositivo del Estado en base a objetivos, metas de gobierno y recursos disponibles, pero también incorpora una dimensión relacional mediante la necesaria coordinación entre actores gubernamentales de distintos tipos y jerarquías, y con la sociedad civil. En este sentido, de la definición precedente también se desprende el carácter relativamente autónomo del Estado respecto de la estructura social para trazar lineamientos, pero también posibles modificaciones producto de negociaciones con los destinatarios y otros actores sociales intervinientes. Finalmente, se incluye la consideración del

impacto o los resultados obtenidos luego del desarrollo en función de los objetivos y metas trazadas. De acuerdo a los objetivos de este trabajo, se tomará de esta definición solo el punto “a”, es decir, el análisis de una acción colectiva intencional, ya que no se cuenta con información suficiente para realizar el seguimiento de las políticas y su impacto.

En Argentina, las políticas hacia los sectores productivos en el período varían notablemente en la etapa pre y post 2001. Lattuada (2012: 28) realiza un análisis de las políticas del Estado Nacional para el desarrollo rural entre 1991 y 2011. Durante el período 1991- 2001, destacan como características predominantes de las iniciativas estatales ser no sectoriales, subsidiarias del mercado y orientadas a cuestiones técnicas, organizativas y sanitarias; donde subyacía una concepción asistencialista, compensatoria, focalizada e insular. El financiamiento provenía mayoritariamente de organismos internacionales y el objetivo principal era corregir las distorsiones del mercado. En la década siguiente, en un clima de época de regreso del Estado y mayor valoración de su rol y capacidades para el desarrollo de políticas públicas, el autor señala que si bien existieron continuidades, en el sentido de que en muchos casos se continuó por la senda de la asistencia técnica y muchas iniciativas presentaban un carácter focalizado, las políticas hacia el sector se integraron con acciones de jerarquización de las estructuras estatales e institucionalización del desarrollo rural; apuntando de forma integral al sector, dando mayor participación a los actores involucrados y con una impronta redistributiva.

En lo que hace a las políticas hacia el sector industrial, Kulfas (2008) también destaca diferencias entre los años del uno a uno y durante el período posterior a la convertibilidad. En este sentido, para el caso de las PyME industriales, el autor destaca que durante los 90, hasta la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Industria (SEPyME) en 1997, la problemática no suscitó demasiada atención por parte del Estado. A partir de entonces, el autor destaca que si bien existió un marco normativo e institucional para el apoyo de las PyME industriales, no llegó a materializarse en un programa coherente y con un mínimo de continuidad. Con el cambio de rumbo macroeconómico luego de la crisis de 2001-2002, se pudieron implementar muchos de los programas ya existentes en la SEPyME y se reforzó el financiamiento del área. En este período, el autor reconoce

cuatro tipos de políticas implementadas: de asistencia financiera para favorecer el acceso al crédito mediante la intervención del Estado en el mercado crediticio y la generación de herramientas propias; de asistencia técnica y capacitación para subsidiar el costo de los servicios; de comercio exterior para estimular el carácter exportador y abrir nuevos mercados; y de desarrollo regional y sectorial mediante el estímulo a *clusters* y redes de asistencia técnica. (Kulfas, 2008: 59).

#### *Estado, autonomía estatal y capacidades estatales*

Más allá del debate existente sobre cómo afecta la globalización a las estructuras estatales y el rol que le cabe al propio Estado en estas transformaciones, aquí se presentan algunos desarrollos conceptuales y trabajos de investigación inscriptos en la línea del neoinstitucionalismo. Según Mann (2006), este enfoque es el único que interpreta al Estado como una realidad *sui generis*; ya que las corrientes teóricas liberales, marxistas y funcionalistas interpretan su origen y realidad como un pacto entre individuos, un arena donde se expresa la dominación de clase o la cristalización del consenso normativo.

Como punto de partida, puede tomarse la clásica definición de Weber (2008) sobre el Estado, que alude al monopolio legítimo de la coacción física sobre un territorio y el accionar de un cuerpo de funcionarios autónomos especializados que dan forma a una organización regida por criterios impersonales y un conjunto racional de normas. Su génesis, se describe como el proceso de expropiación política a la nobleza de los recursos de armas y fiscales, que concluye con la organización política y territorial de Occidente en un conjunto Estados modernos; durante el cual, se dio una convergencia entre el desarrollo capitalista y el del propio Estado, dado que la racionalización del derecho posibilitó un horizonte de previsibilidad al cálculo capitalista y, a su vez, el crecimiento de la actividad económica permitió al Estado acrecentar sus recursos —por vía del cobro de tributos— para el incremento de su poderío militar.

Aportes más recientes como los de Skocpol (1991), Weir y Skocpol (1993) Evans (1996) y Mann (2006), avanzan en la reflexión y análisis de la autonomía y las capacidades del Estado. En esta línea se inscriben el análisis sobre la influencia de las estructuras estatales y tradiciones políticas de Weir y Skocpol; el concepto de

*enraizamiento* de Evans, entendido como la extensión de las relaciones establecidas entre los organismos del Estado y los actores de la sociedad civil que le permiten ganar capacidad y eficacia en la consecución de sus objetivos producto de la acción coordinada; y la distinción entre *poder despótico* y *poder infraestructural* de Mann, que marca una diferencia entre el poder discrecional y poder de coordinar de forma centralizada las actividades de la sociedad civil. En términos generales, de estos aportes se desprende que autonomía y capacidad estatal son conceptos íntimamente relacionados que refieren a la posibilidad de fijar objetivos distintos a los intereses de los grupos sociales presente en el territorio y los medios disponibles para llevarlos a cabo. Los aportes de estos autores y otros llevados adelante desde la misma perspectiva constituyen el marco conceptual utilizado en trabajos que analizan la realidad local y regional.

Repetto (2004) diferencia entre capacidades administrativas y políticas. La primera 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 refieren a 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.

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.

En lo que toca a cuestiones más operativas, es decir, sobre cómo operacionalizar el concepto de capacidades estatales, Fernández y Vigil (2010 y 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.

Repetto (2004 y 2011) también avanza sobre el tema proponiendo respuestas a las preguntas de *qué* son las capacidades estatales, *dónde* se manifiestan, *cómo* lo hacen, *quiénes* ejecutan las acciones donde se expresan las capacidades estatales y *para qué*. En ese sentido, retomando una serie de autores, brinda una definición general sobre capacidades estatales como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (teniendo en cuenta) restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal.” (Repetto, 2004: 8), que puede manifestarse en distintos planos; ya sea el mantenimiento del orden público y el respeto de la ley, como en ámbitos institucionales inferiores donde se diagraman e implementan políticas públicas a través de áreas, programas y proyectos.

En relación al *cómo*, el autor propone observar la *coordinación* entre los organismos estatales y los actores de la sociedad en una relación sinérgica para cumplir los objetivos de una política pública: *flexibilidad* para adaptarse a los cambios que modifiquen el contexto que les dio origen; *innovación*, como la creación de nuevas maneras de enfrentar problemas o intervenir sobre ellos; *calidad*, en el sentido de una transparencia según los estándares sociales; *sostenibilidad* en el tiempo manteniendo los objetivos; *evaluabilidad* como la posibilidad de realizar un seguimiento sobre el desarrollo y la consecución de resultados esperados; *eficiencia* en la utilización de recursos; *eficacia* en los resultados conseguidos; y

*accountability*, es decir la posibilidad de rendir cuentas a la sociedad y mantenimiento del equilibrio de poder.

Sobre el *para qué*, destaca dos dimensiones: el mantenimiento de la legitimidad democrática y la equidad distributiva; mientras que el *quiénes* apunta a la capacidad de las instancias y actores gubernamentales para identificar y dar respuesta a problemáticas públicas.

Oszlak y Orellana (2001), retomando la clasificación establecida por Tobelem 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.

Bonvechi (2010) se propone investigar las condiciones que habilitan la implementación de políticas sociales subnacionales autónomas en países federales, tomando los casos de Argentina, Brasil y México, y utilizando a Chile como contraste. En ese sentido, considera que las condiciones políticas, la disponibilidad de recursos propios y la capacidad estatal pueden habilitar o limitar la posibilidad de los Estados subnacionales en materia de desarrollo de políticas

sociales autónomas. El autor sostiene que una política subnacional autónoma es una iniciativa de política pública que plantea una definición original del problema y se aborda mediante instrumentos diferentes a los utilizados por el gobierno central. Los indicadores utilizados para el análisis se inscriben en una dimensión político-institucional y en otra económica: demanda de política social, iniciativa por parte de los actores políticos, nivel de competencia política y disponibilidad de recursos propios.

Por otro lado, Rodríguez (2012) para llevar adelante un diagnóstico sobre las capacidades estatales de las intendencias departamentales en Uruguay, propone una tabla organizada según una primera dimensión sobre estructura organizativa y de recursos humanos; la estructura presupuestal; y los pesos y contrapesos. Para cada una identifica una serie de variables y, a su vez, para cada variable, indicadores. Sobre la estructura organizativa, las variables son la división funcional del trabajo, el tamaño de la organización, el nivel salarial, la calificación de los RRHH y la presencia relativa de funcionarios de carrera. Respecto de la estructura presupuestal, el autor considera la sustentabilidad fiscal, el resultado presupuestal acumulado, la capacidad de inversión y la estructura de ingresos. Finalmente, con “pesos y contrapesos”, hace alusión a mecanismos de transparencia del gasto, la participación ciudadana, el nivel de oposición política y los vínculos con la sociedad civil.

Poniendo el foco ahora en estudios sobre capacidades de los Estados subnacionales, el trabajo de Fernández y Vigil (2010), analizan las capacidades internas del área de producción de la provincia de Santa Fe durante la década del 90. Más específicamente, los autores trabajan sobre financiamiento internacional, los recursos endógenos y las oficinas abocadas a la promoción del desarrollo industrial dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (actual Ministerio de la Producción), que constituyen lo que anteriormente se mencionó (en relación a los mismos autores) como *hardware* estatal. Sobre la provincia de Santa Fe, también se cuenta el trabajo de Ferrero y Añaños (2015) describen las acciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe entre los años 2008 y 2011 destinadas a la promoción de las exportaciones.

Balán (2012), en perspectiva comparativa, analiza la capacidad extractiva de las provincias argentinas mediante tres indicadores: autonomía fiscal, es decir el peso relativo de los recursos propios en relación a los fondos otorgados por el Estado Nacional, el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario.

Bertranou (2012) analiza la creación y funcionamiento de tres agencias público privadas desarrolladas en la provincia de Mendoza durante la década del 90 entre el Estado provincial y organizaciones empresariales tendientes a la promoción del desarrollo local mediante acciones con finalidad de incrementar la producción vitivinícola, las exportaciones de los productos provinciales y el desarrollo rural; haciendo hincapié en los vínculos entre el sector público y privado y los mecanismos de coordinación implementados.

Este repaso por la bibliografía, si bien no pretende ser exhaustivo, sirvió para enmarcar conceptualmente el trabajo realizado. En ese sentido, si bien las variables e indicadores para la operacionalización conceptual presentan algunas diferencias, hay coincidencia en que se deben considerar cuestiones de organización interna, de asignación presupuestaria, de legitimidad política y de vinculaciones con el entorno. Fue considerando esto último que se avanzó en la construcción del objeto y el análisis de la información disponible.

#### Estrategia metodológica

Teniendo en cuenta estos antecedentes, los objetivos de la tesis y la información disponible, se trabajó con las leyes sancionadas por la Legislatura provincial entre 1991 y 2015 relacionadas a cuestiones de desarrollo económico, y datos presupuestarios y de personal del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

Naturalmente, la información obtenida por medio de estos documentos representa una limitación, en el sentido de que: 1) no podrá darse cuenta de todos los aspectos mencionados por la bibliografía; 2) las iniciativas contempladas en la legislación no agotan el abanico de acciones desarrolladas por el Estado; y 3) 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. También debe tenerse en cuenta el cuerpo de material recopilado no es homogéneo, ya que

no todas las iniciativas legislativas tienen el mismo nivel de relevancia en cuanto a sus implicancias y los temas sobre los que legislan.

A pesar de ello, se cree que el trabajo realizado aporta datos significativos sobre la dirección de la política pública que, en todo caso, puede interpretarse como una intensión o manifestación de voluntad en determinada línea por parte de los gobiernos provinciales que se desempeñaron en el período analizado.

En lo que toca a cuestiones operativas, se accedió a los documentos por medio del Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe, disponible el portal del gobierno de la provincia. En un primer momento se realizó un análisis con el software Atlas.ti, en el cual, a la luz del marco conceptual utilizado, se identificaron categorías y se confeccionó una base de datos. Una vez consolidada la información, se procedió a su análisis. Posteriormente, se realizaron nuevos análisis para construcción de redes y descripción sobre la territorialización y la distribución sectorial de las medidas.

El diseño metodológico planteado es exploratorio- descriptivo. Las iniciativas económico- productivas funcionan como variable dependiente y la coyuntura político- económica como variable independiente. La operacionalización de la primera, se realizó por medio de las leyes sancionadas por la Legislatura; es decir, se consideró “iniciativa” a toda acción proyectada por el cuerpo de leyes analizado. La segunda, por su parte, se operacionalizó mediante los distintos períodos de gobierno que, en líneas generales, coinciden con: el momento de implementación de las reformas estructurales a principios de la década del 90 hasta la crisis del tequila (Reutemann 1991- 1995); el período de breve reactivación económica posterior al tequila y el comienzo de la recesión que desembocó en la crisis de 2001 (Obeid 1995- 1999); la agudización de la recesión, la crisis de 2001 y sus consecuencias económicas, sociales y políticas (Reutemann 1999- 2003); reactivación económica, altos niveles de crecimiento y la recuperación de funciones e intervención en la política económica por parte del Estado Nacional (Obeid 2003- 2007); crisis financiera de 2008 y la posterior reactivación (Binner 2007- 2011); y el período de estancamiento de la economía, devaluación del peso y aceleración de la inflación durante los últimos años del kirchnerismo (Bonfatti 2011- 2015).

Respecto a los objetivos específicos, para dimensionar la importancia relativa de lo económico- productivo en cada administración, se recurrió a datos del presupuesto provincial. Los indicadores considerados fueron:

- Gastos en servicios económicos,
- Gastos en servicios económicos respecto de gastos en administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales deuda pública y total general.
- Número de cargos en el área productiva.
- Número de cargos en el área productiva respecto a la administración central y el total general.
- Costo unitario anual del personal del área productiva.
- Costo unitario anual del personal del área productiva respecto de la administración central y el total general.
- Evolución anual del personal del área productiva.
- Evolución anual del personal del área productiva sobre el total general.
- Evolución del costo anual del personal del área productiva respecto de la evolución del costo anual del total general.

Para caracterizar las iniciativas del Estado se utilizaron las categorías que emergieron durante la primera etapa de análisis realizada con el Atlas.ti. A saber:

- Desarrollo local
- Endeudamiento del Estado provincial para iniciativas productivas e infraestructura
- Fomento y apoyo al desarrollo de tecnologías productivas y sectores tecnológicos
- Incentivos a la producción
- Iniciativas hacia sectores económicos específicos
- Infraestructura
- Innovaciones institucionales
- Medidas que responden a las necesidades de una coyuntura específica.
- Reconocimientos simbólicos a localidades y sectores específicos
- Regulación ambiental
- Regulación productiva
- Vinculaciones con actores y organismos regionales, nacionales e internacionales

Para analizar la distribución de iniciativas por sectores se realizó una reclasificación de los documentos ubicados en la categoría “iniciativas sectoriales”.

Para construir la red de relaciones generada por cada administración de gobierno, se realizó un segundo procesamiento de los documentos de la categoría “Vinculaciones con actores y organismos regionales, nacionales e internacionales”.

Del mismo modo se procedió para conocer la distribución territorial de las iniciativas. En este caso, se buscó en los documentos analizados referencias precisas a una localidad, departamento o región y, luego, se procedió a un agrupamiento por zona.

Como cierre para el apartado metodológico, se cree, cabe volver sobre las limitaciones y algunas consideraciones sobre los resultados obtenidos.

Entre las limitaciones, se cree importante repetir que la caracterización de las iniciativas económico- productivas encaradas por los gobiernos de turno no se agota solo mirando la legislación sobre la materia. Pero, al no existir indicadores sobre el seguimiento de políticas públicas que puedan ser utilizados para evaluar el impacto de las iniciativas mencionadas, se tomó la opción de trabajar con la información disponible en leyes y programas provinciales. Por ese motivo, se creyó conveniente no hablar de acciones, sino de iniciativas; término que, de algún modo, marca una intención de proceder en determinada línea.

Como resultado, se obtuvo un panorama general en perspectiva comparada sobre cómo se procedió (o se intentó proceder) en la materia durante las diferentes administraciones de gobierno, qué sectores tuvieron mayor protagonismo y consideración, qué actores intervinieron o fueron considerados como interlocutores y en qué regiones fue más fuerte (y más débil) la atención recibida por el Estado provincial.

## **Capítulo 1. La economía santafesina y la institucionalidad económico-productiva de la provincia**

El propósito de este capítulo es presentar un panorama de la economía de Santa Fe y una breve reseña sobre las instituciones vinculadas a la producción en la Provincia.

### Breve descripción de la economía de Santa Fe

Se mencionó anteriormente que el PBG de Santa Fe equivale al 8% del PBI y que entre 1993 y 2012 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. También se dijo que la evolución de la economía provincial durante estos años siguió el patrón nacional, aunque con menores tasas de crecimiento y retracción.

La composición por sectores (datos de la DINREP del año 2012) muestra que en Santa Fe la industria manufacturera es el sector que más contribuye al PBG, con un 23,7%, y da empleo al 26,3% de la población económicamente activa (empleo registrado). En orden de importancia siguen los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, con una participación del 20,6% en el PBG, pero responsable del 9,7% del empleo formal provincial; el sector agropecuario, 13,6% del PBG y 5,3% del empleo; y el comercio al por mayor, al por menor y reparaciones, 10,7% del PBG y 19,3% del empleo. Estos datos muestran la importancia de los sectores manufactureros y agropecuario en la producción de valor, que explican el 37,6% del PBG; casi la totalidad de la producción total del 41% que corresponde a la producción de bienes (el 59% restante corresponde a servicios).

En lo que toca a las exportaciones, ya se mencionó que éstas representan el 21% del total nacional y que tienen un peso relativo mayor las manufacturas de origen agropecuario (MOA) (64,5%). Le siguen en importancia las manufacturas de origen industrial (MOI) (22,4%) y los productos primarios (12,3%). Las exportaciones de combustibles y energía representan solo el 0,8%. Entre los años 2003 y 2012, las

ventas al exterior acumularon un alza de 170%. La producción de mayor peso es el aceite de soja y sus derivados, que explican el 83% de las MOA. En su mayoría se destinan a China, India, Indonesia, Polonia, Malasia y España. También en este rubro se destacan las exportaciones de productos lácteos, cuyos destinos principales fueron Venezuela, Argelia y Brasil. Entre las MOI, el biodiesel es el principal producto. Los principales destinos son Italia, Países Bajos y Perú. La producción de automóviles se destina en un 98% al mercado brasileño. (DINREP, datos del año 2012).

Las actividades primarias más relevantes de la provincia son el cultivo de soja, maíz, trigo, girasol, sorgo y algodón; la producción de leche; y de ganado bovino. Estos productos dan lugar a actividades agroindustriales que tienen una importancia de primer orden en la economía provincial: aceites y derivados, molienda de trigo, faena de bovinos y productos lácteos. El cultivo e industrialización de soja, maíz y trigo predomina en el centro y sur de la provincia. El girasol, el sorgo y el algodón tienen mayores volúmenes de producción en los departamentos del norte, pero la industrialización de este último se da, mayormente, en el sur. La producción de leche y su industrialización es característica del centro de la provincia, aunque también existen volúmenes significativos de producción en el sur. (Acosta, 2011b; 2011d; 2012b; y Donato, 2010).

Por otro lado, las manufacturas de origen industrial más relevantes se encuentran en las cadenas de producción de la maquinaria agrícola, de maquinarias para la industria alimenticia, de la industria autopartista, en la fabricación de carrocerías y remolques, y la de madera y muebles. La producción de maquinaria agrícola predomina en el sur oeste de la provincia, más específicamente en los departamentos Belgrano, Caseros y Gral. López, aunque también es significativa en Rosario y Castellanos. La fabricación de bienes de capital para la industria alimenticia es importante en los departamentos del centro- sur de la provincia; al igual que las actividades vinculadas con la fabricación de carrocerías y remolques. Las empresas vinculadas con la industria autopartista predominan en la zona del Gran Rosario y en los departamentos del centro- sur. La cadena de madera y muebles destaca en Iriondo y Las Colonias (Acosta, 2011a; 2011c; 2011e; 2011f; 2012a; y Donato, 2010). Por otro lado, en Constitución existe un importante

desarrollo de la industria siderúrgica, principalmente en la ciudad de Villa Constitución, y en San Lorenzo destaca también la actividad petroquímica.

#### Institucionalidad económico- productiva

Hasta el año 2007 el principal órgano de gobierno relacionado con la temática fue el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (MAGIC). A partir del año 2007, su denominación cambia a Ministerio de la Producción (MP).

El Decreto 0095 del año 2007, en sus anexos C y D, establece la estructura orgánico- funcional (EOF) del Ministerio de la Producción. Allí se reconoce la inexistencia de una norma previa que vinculara la totalidad de las áreas políticas y de gestión de esta cartera.

El Ministerio se compone de seis secretarías, cinco subsecretarías, seis direcciones provinciales, dieciocho direcciones generales, veinte subdirecciones generales, dieciocho unidades de coordinación de cadenas de valor y cinco consejos asesores. La conducción política corresponde al Ministro, las Secretarías, las Subsecretarías y Direcciones Provinciales; mientras que el resto de las áreas funcionan como unidades permanentes.

Para la *Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles*, el anexo D del Decreto 0095 establece las funciones de la Dirección General de Política Agropecuaria y sus tres subdirecciones. La Dirección es la encargada de la formulación de políticas y programas para la ejecución de los ejes de desarrollo para la producción agropecuaria y las cadenas de valor. Entre sus funciones: asistir al Secretario y colaborar con las otras Secretarías; planificar y coordinar campañas de sanidad para el sector; brindar asistencia técnica a las unidades coordinadoras de las cadenas de valor; coordinar campañas con organismos homólogos de otras provincias; funcionar como autoridad de aplicación de la normativa vigente en temas agropecuarios, fiscalizar y controlar; entender en materia de indicadores geográficos y denominaciones de origen de productos agroalimentarios.

La Secretaría se compone de las siguientes áreas:

**Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles**

Dirección General de Política  
Agropecuaria

Subdirecciones Generales de: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Agricultura y Sanidad Vegetal</li><li>▪ Ganadería y Sanidad Animal</li><li>▪ Tecnología de los Procesos</li></ul>	Unidades de Coordinación de las Cadenas de Valor: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Algodonera</li><li>▪ Apícola</li><li>▪ Bovina</li><li>▪ Frutihortícola</li><li>▪ Láctea</li><li>▪ Porcina</li><li>▪ Sucroalcoholera</li></ul>
--	---

Coordinación General de Monitoreo y Sistema de Información

Dentro de la *Secretaría del Sistema Hídrico, Forestal y Minero*, se describen la misión y funciones de la Dirección General de Gestión y Sustentabilidad de la Producción: formular políticas y programas para ejecutar ejes de la gestión en materia de sustentabilidad en la producción primaria en relación a las relaciones con los ecosistemas y proveer herramientas y metodologías para garantizar la sustentabilidad de los procesos productivos de las cadenas del río, forestal y agroalimentaria; también entender en materia de emergencia. Entre las funciones, pueden destacarse: brindar asistencia técnica a las unidades coordinadoras de las cadenas de valor; realizar diagnósticos y evaluaciones sobre la sustentabilidad de los sistemas de producción agropecuaria y forestal atendiendo a la degradación de recursos físicos y biológicos; relevar y producir información para evaluación de riesgo agroindustrial, climático y por contaminación; producción de indicadores ambientales; promover formas de producción con menor impacto sobre el medioambiente; promover la innovación para atender nuevas exigencias de los mercados; promover la formación; promover acciones tendientes a expandir el mercado de seguros sobre riesgos de producción; coordinar acciones con áreas homólogas de otras provincias.

La Secretaría se compone de las siguientes áreas:

**Secretaría del Sistema Hídrico Forestal y Minero**

Dirección General de Gestión y Sustentabilidad de  
la Producción

Subdirecciones Generales de: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ecología</li><li>▪ Suelos y Aguas</li><li>▪ Ordenamiento Territorial y Emergencias</li></ul>	Unidades de Coordinación de las Cadenas de Valor: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ del Río y sus Recursos</li><li>▪ Muebles y Maderas</li></ul>
---	--

Coordinación General de Monitoreo y Sistema de Información

Para la *Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y otras Manufacturas*, se detallan la misión y las funciones de la Dirección General de Asistencia Técnica. En este sentido, el área tiene como propósito general la promoción del desarrollo tecnológico industrial mediante la formulación de políticas y programas. Entre sus funciones pueden destacarse: asistencia y prestación de servicios a las PyME de la Provincia en materia de resolución de problemas de gestión, tecnológicos, de producción, de materiales y procesos, pruebas de laboratorio y control de calidad; brindar capacitación y colaborar con otras instituciones en estudios vinculados a cuestiones de tecnología industrial, uso racional de la energía, sustentabilidad de procesos, gestión, desarrollo de proveedores; y asistir a las unidades coordinadoras de las cadenas de valor. La Secretaría se compone de las siguientes áreas:

**Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y otras  
Manufacturas**

Dirección General de Asistencia Técnica

Subdirección General de Asistencia Técnica	Unidades de Coordinación de las Cadenas de Valor: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maquinaria Agrícola</li><li>▪ Carrocera</li><li>▪ Calzado</li><li>▪ Autopartes</li></ul>
--	--

Coordinación General de Monitoreo y Sistema de Información

En la *Secretaría de Empresas de Base Tecnológica* funciona la Dirección General de Innovación y Desarrollo. El Decreto 0095 establece como misión formular

políticas y programas vinculados con empresas de base tecnológica. Entre sus funciones, destacan: asistencia en materia de evaluación del impacto socioeconómico, tecnológico y de sustentabilidad de las actuales cadenas de valor de la Secretaría e identificación de nuevas cadenas de base tecnológica; seguimiento y evaluación de las acciones presentes en los planes estratégicos de las cadenas de base tecnológica y en la articulación con otras cadenas; asistencia en la elaboración de normativa vinculada con las cadenas de la Secretaría y definición de procedimientos técnico administrativos y requerimientos funcionales; aplicar la fiscalización vigente; articulación con el área de Monitoreo y Sistema de Información. La Secretaría se compone de las siguientes áreas:

**Secretaría del Sistema de Empresas de Base Tecnológica**

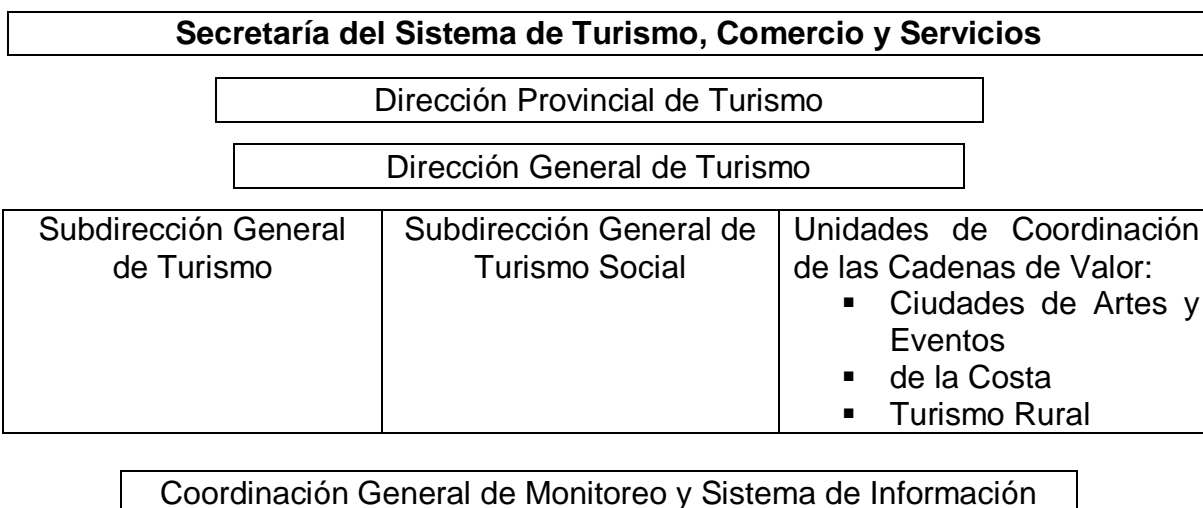
Dirección General de Innovación y Desarrollo

Unidades de Coordinación de las Cadenas de Valor:

- TICs
- Biotecnología

Coordinación General de Monitoreo y Sistema de Información

En la Secretaría del Sistema de Turismo, Comercio y Servicios se encuentra la Dirección General de Turismo. Como misión, la misma resolución establece la formulación de políticas y programas para el desarrollo de los ejes del sistema de turismo y su vinculación con las cadenas de valor. Entre sus funciones, destacan: promoción y reconocimiento de actividades y acontecimientos de interés turístico; organizar planes de formación para operadores turísticos y fiscalizar su actividad; y asesorar a municipios y comunas. La Secretaría se compone de las siguientes áreas:



La *Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo* es la más compleja de las áreas del Ministerio de la Producción. Se compone de tres Subsecretarías Provinciales y dos Direcciones Provinciales, dentro de las cuales funcionan ocho Direcciones Generales. El Decreto 0095 establece la misión y las funciones de estas ocho Direcciones Generales.

Para la Dirección Gral. De Cooperativas y Mutuales, se establece como misión la formulación de políticas y programas para la promoción de la cooperación. Entre sus funciones, destacan: fiscalizar, actuar de oficio y atender las denuncias formuladas por asociados y terceros contra entidades cooperativas, así como actuar como autoridad de aplicación de la normativa; relevar información sobre el sector; realizar cursos y jornadas de capacitación; aplicar recursos para la promoción del desarrollo cooperativo; implementar programas nacionales en territorio provincial; y participar del Consejo Provincial Cooperativo y Mutual.

Por otro lado, la Dirección General de Promoción de la Empresarialidad y Trabajo Decente entiende en la elaboración y ejecución de políticas en estas áreas. Sus funciones principales: propiciar la generación de emprendimientos y empresas sustentables y el espíritu emprendedor mediante herramientas técnicas y financieras y capacitación; colaborar en la identificación de demandas de las empresas y de formación profesional para una mejor articulación interna de las cadenas de valor y el sistema productivo provincial; promover el trabajo decente; difundir derechos laborales entre los trabajadores y promover prácticas de responsabilidad social empresaria.

La Dirección General de Inversiones, por su parte, entiende en la formulación de políticas para el fomento, la difusión, la promoción e identificación de oportunidades de inversión. Tiene entre sus funciones: diseñar la promoción de inversiones hacia la Provincia de Santa Fe, facilitando la llegada de inversiones productivas directas mediante la identificación de posibilidades de inversión en áreas con potencial; diseñar y promover herramientas de beneficios financieros en apoyo a las empresas y las cadenas de valor; relevar las inversiones y construir un banco de proyectos; diseñar herramientas; ejercer como autoridad de aplicación de la normativa vigente; y fomentar la capacitación de recursos humanos.

La Dirección General de Comercio Exterior entiende en la formulación de programas del área y tiene por funciones: sistematizar los mecanismos para la internacionalización del Ministerio, organización de eventos, cooperación internacional y monitoreo de las importaciones destinadas al aparato productivo local y el resultado de las acciones de promoción del comercio internacional; brindar asistencia técnica e información sobre convenios, acuerdos y tratados de comercio exterior y todo tipo de herramientas que sirvan para la promoción del intercambio con mercados internacionales; articular con los organismos de carácter regional, nacional, provincial y local la ejecución de políticas y herramientas para el comercio exterior; colaborar con entidades productivas, asociaciones y municipios en esta materia.

La Dirección General de Industrias ejecuta las políticas de promoción de la actividad industrial. Sus funciones: aplicar el régimen de promoción industrial provincial y el de biocombustibles, entender en la ejecución de políticas sobre parques y áreas industriales y asesorar sobre la aplicación de regímenes nacionales; actuar como autoridad de aplicación de la normativa vigente; intervenir en las relaciones con organismos públicos de todas las jerarquías y entidades intermedias en cuestiones de promoción industrial; entender en la codificación de actividades industriales.

La Dirección General de Desarrollo Regional y Local entiende en materia de diseño y aplicación de políticas de desarrollo regional y local. Sus funciones: proponer programas; controlar el cumplimiento de acuerdos y convenios en la materia; y funcionar como autoridad de aplicación de la normativa vigente en estos temas.

La Dirección General de Desarrollo Rural y Agroindustria Familiar está abocada a la formulación de políticas para el desarrollo rural y de agroindustria familiar. Coordina los sistemas de extensión públicos y privados provinciales; propone programas; controla el cumplimiento de convenios y acuerdos; y es autoridad de aplicación de la normativa sobre la temática.

Por último, la Dirección General de Comercio Interior y Servicios tiene como misión entender en cuestiones de defensa al consumidor y políticas de promoción del comercio y servicios. Entre sus funciones: proponer programas y celebración de acuerdos y convenios, así también como modificaciones en la normativa vigente de la que es autoridad de aplicación en el territorio provincial; y acordar con los agentes financieros herramientas pertinentes para el sector.

En su conjunto, la Secretaría de Apoyo al Desarrollo se compone de las siguientes áreas:

<b>Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo</b>	
<p>Subsec. de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo decente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral. Cooperativas y Mutuales               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subdir. Gral de Coop.</li> <li>○ Subdir. Gral de Mutuales</li> </ul> </li> <li>▪ Dir. Gral. Promoción de la Empresarialidad y Trabajo decente</li> </ul> <p>Subsec. Inversiones y Financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral. De Inversiones               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subdir. Gral de Inversiones</li> <li>○ Subsec. Comercio exterior</li> </ul> </li> </ul> <p>Subsec. de Comercio Exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral. de Comercio Exterior</li> </ul>	<p>Dir. Pcial. de Fomento y Promoción de la Industria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral de Industria               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subdir. Gral de Industria</li> </ul> </li> </ul> <p>Dir. Pcial. de Desarrollo Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral de Desarrollo Regional</li> <li>▪ Dir. Gral. de Desarrollo Rural y Agroindustria Fliar.</li> </ul> <p>Dir. Pcial. de Fomento y Promoción del Comercio y Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Gral. de Comercio Interior y Servicios               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subdir. Gral. de Promoción y Regulación del Comercio</li> <li>○ Subdir. Gral. de Lealtad Comercial y Defensa del Consumidor</li> </ul> </li> </ul>

Dirección General de Monitoreo y Sistema de Información

Completan la estructura la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación Social y la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera

Finalmente, cabe destacar que existen dentro del Ministerio de la Producción distintos consejos asesores para cada uno de los sistemas. Los datos disponibles son del año 2009 y, más allá del nivel de actualización del listado, se cree que contar con un listado de instituciones con las que el Estado mantiene comunicación directa para el diseño de políticas públicas es un indicador interesante para medir su nivel de *enraizamiento* y sus *capacidades relacionales*.

A continuación se mencionan las entidades que componían cada uno de ellos en el año 2009 (Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, 2009: 35- 42).

<b>Consejo Económico Provincial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ CARSFE (Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe)</li><li>▪ CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda.)</li><li>▪ F.A.A. (Federación Agraria Argentina)</li><li>▪ FE.CE.CO. (Federación de Centros Comerciales)</li><li>▪ FISFE (federación Industrial de Santa Fe)</li><li>▪ BOLSA DE COMERCIO DE SANTA FE</li><li>▪ BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO</li><li>▪ CONSEJO PROVINCIAL COOPERATIVO Y MUTUAL</li><li>▪ CORENOSA (Consejo Regional Económico del Norte Santafesino)</li><li>▪ FEDERACIÓN GREMIAL DEL COMERCIO Y DE LA INDUSTRIA</li><li>▪ ASOCIACIÓN EMPRESARIOS DEL SUR SANTAFESINO</li><li>▪ CAMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN ROSARIO / SANTA FE</li><li>▪ COMISION DE ECONOMIA, AGRICULTURA, GANADERIA, INDUSTRIA,</li><li>▪ COMERCIO Y SERVICIOS DE LA CAMARA DE SENADORES</li><li>▪ COMISION DE ASUNTOS COMUNALES Y MUNICIPALES, DESARROLLO</li><li>▪ REGIONAL Y DEFENSA CIVIL DE LA CAMARA DE SENADORES</li><li>▪ COMISION DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS</li><li>▪ COMISION DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO DE LA CAMARA DE</li><li>▪ DIPUTADOS</li><li>▪ SECRETARIO GENERAL DEL TRABAJO REGIONAL SANTA FE</li><li>▪ SECRETARIO GENERAL DEL TRABAJO REGIONAL ROSARIO</li><li>▪ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL</li><li>▪ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL</li><li>▪ UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO</li><li>▪ UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTA FE</li><li>▪ UNIVERSIDAD DEL CENTRO EDUCATIVO LATINOAMERICANO ROSARIO</li><li>▪ UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA REGIONAL ROSARIO</li><li>▪ UNIVERSIDAD AUSTRAL ROSARIO</li><li>▪ NUEVO BANCO DE SANTA FE S.A.</li><li>▪ GERENCIA ZONAL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA</li><li>▪ GERENCIA REGIONAL BANCO CREDICOOP COOPERATIVO LTDO.</li></ul>

**Cadenas de Valor que dependen de la Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico, Automoción y Otras Manufacturas**

El Consejo Económico para la *Cadena de Valor de la Maquinaria Agrícola y sus Partes* está compuesto por 22 organizaciones, 8 públicas: Ministerio de la Producción de Santa Fe, Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos (DAT), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), Universidad Nacional de Rosario – Facultad de Cs. Exactas, Ingeniería y Agrimensura (UNR-FCEIA), Dirección General Aduanera Rosario; y 14 privadas: Unión Industrial de Santa Fe (UISF), Federación Industrial de Santa Fe (FISFE), Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario, Centro Industrial de Las Parejas, Centro Comercial, Industrial y Rural de Armstrong, Cámara industrial de Sunchales, Cámara Industrial de Arequito, Cámara regional de la Industria y el Comercio Exterior de Venado Tuerto, Asociación para el Desarrollo de Reconquista, Centro Comercial e Industrial del Litoral Norte, Centro Industrial y Comercial de Avellaneda, Cluster Empresarial Cideter de la Maquinaria Agrícola, Acindar y Fundación Cideter.

El de la *Cadena de Valor del Calzado y Manufacturas afines* por 19 organizaciones, 10 públicas: Ministerio de la Producción de Santa Fe, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Pcia de Santa Fe, Ministerio de Educación de Santa Fe, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Estado de Ciencia, tecnología e Innovación, Cámara de la Industria del Calzado de la Pcia de Santa Fe, Municipalidad de rosario, Municipalidad de Arroyo Seco, Comuna de Acebal; y 9 privados: Grimoldi SA, Vale SA, Amico Maquinarias, Calzados del Sauce, Alba Hermanos SH, Calzados Pirri SRL, Calzados Hereford, Calzados Lucky, Calzados Over.

El de la *Cadena Carrocera, Remolques y Semirremolques* por 37. Públicas: Ministerio de la Producción de Santa Fe, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Pcia de Santa Fe, Ministerio de Educación de Santa Fe, Secretaría de Estado de Ciencia, tecnología e Innovación, Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Municipalidad de Va. Gobernador Gálvez; y privadas: Asociación Comercio e Industria de Va. Gobernador Gálvez, Acindar, Andreita SRL, ArMar, Carrocerías SA, Carlos Boero SRL, Carrocerías Lucero SRL, Carrocerías Marri Colonvete SRL, Carrocerías Saldivia, Carrocerías Sudamericanas, Corsal SRL, Eugenio Montenegro SRL, Faros Ausili SRL, Genovese, Sergio Guarneri, Helvética SA, Incarvitt SA, José Troyano y Cía SRL, Méndez Hermanos SRL, Metalsur Carrocerías SRL, Moreno Soc. Com., Nuevo

Montenegro SRL, Piotto Pedro y Sergio SH, Rega SA, Remolques Ombú SA, Rossi SRL, Sabino Repuestos SA, Sola y Brusa SA, Talleres Filippini SRL, Ternium Siderar.

**Cadenas de Valor que dependen de la Secretaría del Sistema Hídrico, Forestal y Minero**

Del Consejo Económico para la *Cadena de Valor del Río y sus recursos* participan como organismos públicos: el Ministerio de la Producción de Santa Fe, Secretaría de Sistemas Hídrico, Forestal y Minero, Secretaría de Turismo, Secretaría Servicios de Apoyo al Desarrollo, Subsecretaría de Asociativismo, Empresarialidad y Trabajo Decente, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente – Secretaría de Medio Ambiente, Ministerio de Salud – Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación – Dirección Provincial de Educ. Técnica, Producción y Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Innovación y Cultura – Dirección Provincial de Políticas de Juventud, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) – Centro Regional Santa Fe, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación – Gerencia de Empleo, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) – Subsecretaría de pesca de la Nación, Empresa Provincial de la Energía, Secretaría de Seguridad Pública – Prefectura Naval Argentina, Dirección Nacional de Acuicultura, Municipios y Comunas, Aduana / Afip, Universidades y Escuelas Técnicas; y la Liga de Acción del Consumidor (privada).

**Cadenas de valor que depende de Secretaría del Sistema de Empresas de Base Tecnológica**

*Cadena de Valor Sistema Santafesino de Software y Servicios Informáticos.* Públicas: Secretaría del Sistema de Empresas de Base Tecnológica, Universidad nacional del Litoral, Universidad Tecnológica Nacional, Facultades de Rafaela y Santa Fe, Parque Tecnológico litoral Centro SAPEM, Centro Científico Tecnológico CONICET Santa Fe, Municipalidad de Rafaela, Municipalidad de Rosario, Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, Asociación Provincial de Profesionales en Informática Pcia de Santa Fe, Instituto de Desarrollo Tecnológico para la Industria Química (INTEC - UNL); privadas: Cámara de la Industria del Software de la Unión Industrial de Santa Fe, Cámara de Empresas Informáticas del Litoral, Cámara de Empresas de Desarrollo Informático de Rafaela, Polo Tecnológico de Rosario, Cluster TIC's Rosario, Grupo de Fabricantes rosarinos de equipos Médicos.

**Cadenas de Valor que dependen de la Secretaría de Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles**

*Cadena de Valor Apícola.* Públicos: Ministerio de la Producción de Santa Fe, Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Bio Combustibles, SENASA, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria, Consejo Federal de Inversiones, Dirección General de Comercio Interior, INTA, Facultad de Agronomía UNL; privadas: ADSA – Reconquista, Asoc. Apicultores de San Javier, Ceres, Rafaela, Franck, Esperanza, Carcarañá, Dpto Belgrano y Venado Tuerto, Coop. Apícola La Pecoreadora, FAA, CARSFE, Sociedad Argentina de Apicultores, Asociación Santafesina para la Implementación Sanitaria (ASISA), Coop. COSAR Ltda, Maná Exportación.

*Cadena de Valor de la Carne Bovina.* Públicas: SENASA, Facultad de Cs. Agrarias, INTA; privadas: AATHA, Sindicato de la Carne, Sociedad de Carniceros de Rosario, Sociedad Rural Argentina, Sodecar, Swift Argentina, FAA, AAUCAR, AbyP MARPRIG, APROCABOA, ASSA, CAFRISA, CARSFE, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Colegio de Médicos Veterinarios, Coop. G. Lehmann, Coop. M. Gregoret, Frig. San Justo, FINEXCOR, Frig. Unión, Pepa Knubel y Ferrero, Progan Coprode.

*Cadena de Valor Frutihortícola.* Públicas: Facultad de Cs Agrarias UNL, Facultad de Cs Agrarias UNR, Comuna de Monte Vera, Comuna de Cayastá, Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Santa Fe, Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario, Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Recreo, Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Coronda, Secretaría de la Producción de Helvecia, Secretaría de la Producción de Santa Rosa de Calchines, Centro de la Producción, Dpto Garay, Asociación para el Desarrollo Dpto San Jerónimo (ADER), Concejo Deliberante de Coronda, Ministerio de la Producción de Santa Fe, SENASA, INTA, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL); privadas: Mutual de Productores de Coronda, Letis SA, Ciagro SA, Agrana Fruti SA, Frutillas del Litoral, Productores y Técnicos independientes, Cámara de Fruteros de Santa Fe, Cámara de Fruteros de Rosario, Asociación de Quinteros Rosario (Aquizor), Diario del Mercado de Rosario, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Apyme Recreo, Sociedad de Quinteros de Santa Fe, Coop. A. Malabrigo, Grupo de Horticultura Intensiva Argentina, Adelco Santa Fe, Mercado de Productores de Rosario, Mercado de Productores de Santa Fe.

*Cadena de Valor Láctea.* Públicas: INTA, Facultad de Cs. Veterinaria UNL, Facultad de Cs. Agraria UNL, INTI, SENASA, Facultad de Cs. Agraria UNR, Facultad de Cs. Económicas UNR, Facultad de Cs. Veterinaria UNR, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL); privadas: Adelco, Centro Industria Lechera (CIL), Cámara de supermercados y autoservicios de Santa Fe, Colegio de médicos veterinarios Santa Fe, Colegio de

Ingenieros Agrónomos Santa Fe, Junta Intercoop. Prod. De Leche, Mesa Pcial Productores Lecheros, APyMEL Santa Fe.

*Cadena de Valor Porcina.* Públicas: Ministerio de la Producción de Santa Fe, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), Municipios y Comunas, SENASA, CFI, Comuna de Nelson, Facultad de Cs. Veterinarias UNL, Facultad de Cs. Agrarias UNR, Facultad de Cs. Veterinaria UNR, INTA, SAGPyA, Secretaría de la producción Venado Tuerto, Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas; privadas: Gidesporc, Federación Agraria Argentina, Frigorífico Paladini, Frig. Guadalupe, Frig. Sodecar, Instituto de Porcinotecnia, CARSFE, CONINAGRO, Asociación Argentina de productores porcinos (AAPP), Entidades de productores, Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y afines (CAICHA), Colegios de profesionales, Colegio de médicos veterinarios, Sindicato de la Carne, Sociedad Rural Argentina, Sociedad Rural San Justo, Williner SA, Unión de la Industria Cárnica Argentina (UNICA).

## **Capítulo 2. Asignación de recursos: el gasto y dotación de personal para la promoción del desarrollo económico- productivo**

El propósito de este capítulo es presentar un panorama general sobre la importancia relativa otorgada por el Estado santafesino a lo económico- productivo a través de los presupuestos anuales y la dotación de personal del Ministerio de la Producción.

Cuánto y cómo gasta un Estado, y el volumen y características del personal asignado a las distintas funciones da una idea de los principales lineamientos políticos de la gestión y es un factor determinante de las capacidades estatales. Es decir, da cuenta de la intención o el sentido de la acción estatal, pero también de las posibilidades de cumplir esos objetivos. Una abultada asignación de recursos (monetarios y de recursos humanos) es condición necesaria, aunque no suficiente para lograr objetivos en un campo de acción determinado; ya que no solo se trata de asignar y gastar recursos, sino de hacerlo de manera eficiente. Para ello, un factor de peso es la cantidad de recursos humanos disponibles, su formación profesional y su estatus al interior de la administración pública; así como una relación equilibrada entre cuadros políticos y cuadros técnicos.

También debe tenerse en cuenta que en el proceso de asignación presupuestaria al interior de un Estado, las agencias adoptan diferentes roles y despliegan estrategias de negociación cuya resultante es la distribución de recursos entre las distintas funciones o áreas del Estado (Davis, Dempster y Wildavsky, 1966).

Aquí, por la información disponible, no podrá avanzarse en la totalidad de los aspectos mencionados, sino que se presentan algunos indicadores que hacen a la estructura del gasto y la asignación de personal. En esta línea, teniendo en cuenta el contexto nacional durante los años 90 y el clima de época favorable a la desregulación estatal y el privilegio de la iniciativa privada durante esos años, pero también, como muestra la bibliografía consultada, el cambio de rumbo de la política económica en el gobierno central a partir de 2003; a modo de hipótesis, podría pensarse que el presupuesto otorgado a las áreas de promoción económica para la producción de bienes (agricultura e industria) sufrió una paulatina desatención en el período 1991- 2001 y se recuperó a partir del año 2003.

Para avanzar en esta dirección, a continuación, se presenta, en perspectiva comparada con otras áreas del Estado provincial, primero, el gasto en servicios económicos y, luego, la evolución del personal del Ministerio de la Producción y su costo asociado. A tal fin, se recurrió a datos de la Dirección de Estadística Hacendal de la provincia, de la cual se obtuvo información sobre los siguientes indicadores:<sup>1</sup>

- Gastos en servicios económicos
- Gastos en servicios económicos respecto de gastos en administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales deuda pública y total general.
- Número de cargos en el área productiva.
- Número de cargos en el área productiva respecto a la administración central y el total general.
- Costo unitario anual del personal del área productiva.
- Costo unitario anual del personal del área productiva respecto de la administración central y el total general.
- Evolución anual del personal del área productiva.
- Evolución anual del personal del área productiva sobre el total general.
- Evolución del costo anual del personal del área productiva respecto de la evolución del costo anual del total general.

#### Los servicios económicos en el presupuesto provincial

Los datos de presupuesto con los que se cuenta poseen la limitación de estar en pesos corrientes, por lo cual no se pudo realizar comparaciones de sobre la evolución anual de los valores del presupuesto y del costo del personal. Por esa razón las comparaciones son de tipo vertical (al interior del mismo año entre diferentes áreas) y sobre la evolución de las relaciones verticales año a año.

Sobre esta temática, Vigil y Fernández (2010) señalan que entre los años 1991 y 2001, la evolución del gasto del Estado santafesino estuvo orientado a las funciones del área social antes que de la económico- productiva. Este comportamiento, si bien el análisis realizado aquí es menos complejo, se observa también en los años siguientes a los analizados por estos autores, es decir, desde 2002 a 2013.

En la tabla 1.2 se muestran los valores del gasto de la administración central (AC), servicios de seguridad, sociales, económicos, deuda y el total general de la

---

<sup>1</sup>La terminología se toma de los informes de la Dirección de estadística Hacendal. Allí se habla de “gasto”, “costo del personal”, “servicios económicos”, etc.

administración pública provincial (APP) entre los años 1991 y 2013; los cuales, por las limitaciones antes señaladas, no permiten realizar inferencias significativas (la tabla se presenta en cuatro cuerpos).

**Tabla 1.2. Total de Gastos (miles de pesos corrientes) según clasificación por Finalidad/Función de la administración central (incluye cuentas especiales) con servicios económicos desagregado. Santa Fe, 1991- 2013.**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ADM GUBERNAMENTAL	363.377	469.238	581.221	638.498	715.869	664.876
SERVICIOS DE SEGURIDAD	142.996	195.456	219.322	228.005	228.706	224.476
SERVICIOS SOCIALES	635.975	798.553	1.054.907	1.168.091	1.184.419	1.097.057
SERVICIOS ECONÓMICOS <sup>2</sup>	46.575	41.087	59.588	52.697	157.698	81.571

<sup>2</sup> “4. Servicios económicos: Acciones inherentes a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye acciones de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.

4.1 Energía, combustible y minería: Acciones inherentes a la producción, transporte y suministro de energía eléctrica; adquisición, construcción, equipamiento y operación de embalses, usinas, y sistema para la producción, transporte y distribución de energía; explotación, extracción, adquisición, procesamiento y suministro de petróleo y sus derivados, y de carbón, níquel y su procesamiento ulterior; explotación, extracción, adquisición, procesamiento, manufactura y suministro de gas combustible y sus derivados; acciones vinculadas con la energía atómica y los combustibles vegetales. Explotación y extracción de arenas, piedras y otros minerales no combustibles.

4.2 Comunicaciones: Acciones inherentes a la prestación de servicios públicos de comunicaciones, acciones de medios masivos de comunicación y control técnico de las tele y radio transmisoras.

4.3 Transporte: Acciones inherentes con el servicio público de transporte ferroviario, vial, por agua y aéreo. Incluye la construcción, conservación, señalización y servicios de vigilancia del tránsito en caminos, carreteras, rutas, túneles, puentes, balsas, ríos o cursos de agua. Comprende asimismo la infraestructura correspondiente a estaciones terminales, puertos, aeropuertos e hidropuertos y sus servicios complementarios.

4.4 Ecología y medio ambiente: Acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.

4.5 Agricultura: Acciones inherentes a la promoción, regulación y control de la producción, agrícola, ganadera, avícola y apícola; de la caza comercial, protección de la fauna, suministro de semillas y erradicación de plagas; explotación ictícola comercial y protección e incremento de ésta. Incluye acciones para un mejor aprovechamiento de las tierras para explotación agropecuarias por medios tales como, la defensa contra la erosión eólica e hídrica y contra las inundaciones, como así también el riego de zonas áridas y el drenaje de las anegadizas.

4.6 Industria: Acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público. Incluye acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado.

4.7 Comercio, turismo y otros servicios: Acciones inherentes a las actividades comerciales; servicios de depósitos o almacenaje de bienes; acciones encaminadas a la promoción del turismo a través de la divulgación, promoción, y conocimiento de zonas del país.

4.8 Seguros y finanzas: Acciones inherentes a la actividad de seguros y reaseguros en general, y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios.” (Dirección de Hacienda y Finanzas, 1996: 171)

Energía, combustible y minería	9.948	6.476	8.108	8.13	56.924	7.598
Comunicaciones	9.13	5.969	5.96	1.765	1.57	1.391
Transporte	2.613	3.971	7.403	1.085	12.914	2.115
Ecología y medioambiente	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Agricultura	15.621	13.88	21.177	21.143	19.392	14.92
Industria	859	927	1.956	3.436	2.504	914
Comercio, turismo y otros servicios	8.294	9.864	14.984	17.138	29.81	28.095
Seguro y finanzas	110	SD	SD	SD	34.584	26.538
DEUDA PÚBLICA	11.461	978	509	2.976	6.417	17.221
NO CLASIFICADO	164.097	115.752	83.415	112.848	193.359	93.588
TOTAL GENERAL	1.364.481	1.621.064	1.998.962	2.203.115	2.486.468	2.178.789

CONCEPTOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ADM GUBERNAMENTAL	629.401	687.296	687.731	677.938	716.609	633.597
SERVICIOS DE SEGURIDAD	237.316	252.571	259.562	272.013	263.894	268.619
SERVICIOS SOCIALES	1.055.871	1.114.271	1.184.576	1.223.816	1.198.789	1.227.801
SERVICIOS ECONÓMICOS	103.756	483.385	136.719	58.939	67.203	31.372
Energía, combustible y minería	4.896	12.633	SD	SD	SD	SD
Comunicaciones	1.238	SD	587	153	6.228	1.183
Transporte	2.065	8.584	39.219	22.866	26.289	8.898
Ecología y medioambiente	SD	1.27	1.138	2.511	2.52	2.703
Agricultura	13.039	7.665	29.979	15.339	17.214	6.884
Industria	7.229	4.122	7.895	1.464	2.676	2.32
Comercio, turismo y otros servicios	17.39	3.839	4.374	4.017	3.228	3.108
Seguro y finanzas	57.899	457.905	53.527	12.589	9.048	6.276
DEUDA PÚBLICA	26.96	33.331	42.404	67.285	58.643	88.727
NO CLASIFICADO	222.271	305.604	249.699	190.503	276.639	535.857
TOTAL GENERAL	2.275.575	2.876.458	2.560.691	2.490.494	2.581.777	2.785.973

CONCEPTOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ADM GUBERNAMENTAL	715.533	832.94	1.100.940	1.301.967	1.675.606	2.274.951
SERVICIOS DE SEGURIDAD	319.44	355.159	502.226	599.887	743.4	1.030.486

SERVICIOS SOCIALES	1.544.228	1.717.897	2.162.762	2.986.021	4.192.340	5.609.746
SERVICIOS ECONÓMICOS	92.095	186.438	114.299	164.671	261.025	319.968
Energía, combustible y minería	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Comunicaciones	349	SD	57	7.327	7.076	SD
Transporte	63.642	110.701	50.383	29.022	81.506	123.997
Ecología y medioambiente	3.087	3.55	5.015	7.417	10.801	7.311
Agricultura	8.799	13.704	13.174	11.105	49.338	44.187
Industria	3.986	15.747	11.365	17.133	13.626	8.126
Comercio, turismo y otros servicios	6.137	22.531	11.419	12.605	24.703	14.684
Seguro y finanzas	6.095	20.205	22.885	87.39	68.418	121.664
DEUDA PÚBLICA	84.152	71.44	100.866	105.674	83.207	64.942
NO CLASIFICADO	440.203	582.509	962.946	1.377.666	1.106.859	1.260.277
TOTAL GENERAL	3.195.651	3.746.383	4.944.038	6.535.886	8.062.438	10.560.370

CONCEPTOS	2009	2010	2011	2012	2013
ADM GUBERNAMENTAL	2.868.585	3.886.375	5.155.006	5.987.238	7.978.764
SERVICIOS DE SEGURIDAD	1.225.423	1.521.626	2.306.962	2.751.385	3.779.520
SERVICIOS SOCIALES	6.985.527	8.825.184	12.594.776	15.036.741	19.471.682
SERVICIOS ECONÓMICOS	449.115	508.174	1.015.767	852.976	1.008.450
Energía, combustible y minería	SD	SD	SD	SD	4.326
Comunicaciones	SD	SD	10.818	4.843	7.397
Transporte	220.699	296.641	674.879	680.766	748.095
Ecología y medioambiente	7.118	24.668	31.395	33.066	53.111
Agricultura	111.203	63.947	53.264	50.724	103.521
Industria	8.857	12.718	11.805	11.864	15.831
Comercio, turismo y otros servicios	11.219	19.19	23.398	26.627	41.444
Seguro y finanzas	82.691	83.934	210.208	45.086	34.725
DEUDA PÚBLICA	52.926	36.71	47.006	50.079	220.204
NO CLASIFICADO	945.475	1.082.558	1.348.975	1.814.918	2.523.293
TOTAL GENERAL	12.527.052	15.860.626	22.468.492	26.493.338	34.981.913

**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

Si se observa la composición vertical año a año, puede realizarse una comparación para dimensionar la importancia relativa de los servicios económicos al interior del Estado provincial. Una primera impresión es que el porcentaje de esta función es relativamente pequeño en comparación con otras áreas. La tabla 2.2 muestra una oscilación de valores que asigna un máximo de 16,8%<sup>3</sup> de gastos en servicios económicos en 1998 (que se explica por el fuerte peso del ítem seguros y finanzas para ese año) y un mínimo de 1,13% en 2002. Más allá de estas cifras excepcionales, si se realiza un promedio del peso de los servicios económicos en cada año, se obtiene la cifra de 3,97%, mientras que la mitad de los valores se ubica por debajo del 3,20%. Si se compara con otras provincias, datos del año 2012 muestran que Santa Fe es la tercera que menos gasto en servicios económicos asigna, teniendo detrás solo a Buenos Aires y Tierra del Fuego (Capello et al, 2013:9).

**Tabla 2.2. Total de Gastos (composición vertical) según la clasificación por Finalidad/Función de la Administración Central (incluye cuentas especiales) con servicios económicos desagregados. Santa Fe, 1991- 2013.**

<b>CONCEPTOS</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
ADM GUBERNAMENTAL	26,63	28,95	29,08	28,98	28,79	30,52
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,48	12,06	10,97	10,35	9,20	10,30
SERVICIOS SOCIALES	46,61	49,26	52,77	53,02	47,63	50,35
SERVICIOS ECONÓMICOS	3,41	2,53	2,98	2,39	6,34	3,74
Energía, combustible y minería	0,73	0,40	0,41	0,37	2,29	0,35
Comunicaciones	0,67	0,37	0,30	0,08	0,06	0,06
Transporte	0,19	0,24	0,37	0,05	0,52	0,10
Ecología y medioambiente	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Agricultura	1,14	0,86	1,06	0,96	0,78	0,68
Industria	0,06	0,06	0,10	0,16	0,10	0,04
Comercio, turismo y otros servicios	0,61	0,61	0,75	0,78	1,20	1,29
Seguro y finanzas	0,01	SD	SD	SD	1,39	1,22
DEUDA PÚBLICA	0,84	0,06	0,03	0,14	0,26	0,79
NO CLASIFICADO	12,03	7,14	4,17	5,12	7,78	4,30
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100

<b>CONCEPTOS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

<sup>3</sup> El salto en el año 98 se explica por el ítem “seguro y finanzas”. En 1997 se habilitó a la venta del capital accionario en manos del Estado Provincial del Nuevo Banco de Santa Fe. Tal vez el incremento del gasto pueda tener que ver con este hecho. Otra opción es que se deba a un error de procesamiento.

ADM GUBERNAMENTAL	27,66	23,89	26,86	27,22	27,76	22,74
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,43	8,78	10,14	10,92	10,22	9,64
SERVICIOS SOCIALES	46,40	38,74	46,26	49,14	46,43	44,07
SERVICIOS ECONÓMICOS	4,56	16,80	5,34	2,37	2,60	1,13
Energía, combustible y minería	0,22	SD	SD	SD	SD	SD
Comunicaciones	0,05	SD	0,02	0,01	0,24	0,04
Transporte	0,09	0,30	1,53	0,92	1,02	0,32
Ecología y medioambiente	SD	0,04	0,04	0,10	0,10	0,10
Agricultura	0,57	0,27	1,17	0,62	0,67	0,25
Industria	0,32	0,14	0,31	0,06	0,10	0,08
Comercio, turismo y otros servicios	0,76	0,13	0,17	0,16	0,13	0,11
Seguro y finanzas	2,54	15,92	2,09	0,51	0,35	0,23
DEUDA PÚBLICA	1,18	1,16	1,66	2,70	2,27	3,18
NO CLASIFICADO	9,77	10,62	9,75	7,65	10,72	19,23
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100

CONCEPTOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ADM GUBERNAMENTAL	22,39	22,23	22,27	19,92	20,78	21,54
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,00	9,48	10,16	9,18	9,22	9,76
SERVICIOS SOCIALES	48,32	45,85	43,74	45,69	52,00	53,12
SERVICIOS ECONÓMICOS	2,88	4,98	2,31	2,52	3,24	3,03
Energía, combustible y minería	SD	SD	SD	SD	0,16	SD
Comunicaciones	0,01	SD	0,00	SD	SD	SD
Transporte	1,99	2,95	1,02	0,44	1,01	1,17
Ecología y medioambiente	0,10	0,09	0,10	0,11	0,13	0,07
Agricultura	0,28	0,37	0,27	0,17	0,61	0,42
Industria	0,12	0,42	0,23	0,26	0,17	0,08
Comercio, turismo y otros servicios	0,19	0,60	0,23	0,19	0,31	0,14
Seguro y finanzas	0,19	0,54	0,46	1,34	0,85	1,15
DEUDA PÚBLICA	2,63	1,91	2,04	1,62	1,03	0,61
NO CLASIFICADO	13,78	15,55	19,48	21,08	13,73	11,93
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100

CONCEPTOS	2009	2010	2011	2012	2013
ADM GUBERNAMENTAL	22,90	24,50	22,94	22,60	22,81
SERVICIOS DE SEGURIDAD	9,78	9,59	10,27	10,39	10,80
SERVICIOS SOCIALES	55,76	55,64	56,06	56,76	55,66
SERVICIOS ECONÓMICOS	3,59	3,20	4,52	3,22	2,88

Energía, combustible y minería	SD	SD	SD	SD	0,01
Comunicaciones	0,06	0,04	0,05	0,02	0,02
Transporte	1,76	1,87	3,00	2,57	2,14
Ecología y medioambiente	0,06	0,16	0,14	0,12	0,15
Agricultura	0,89	0,40	0,24	0,19	0,30
Industria	0,07	0,08	0,05	0,04	0,05
Comercio, turismo y otros servicios	0,09	0,12	0,10	0,10	0,12
Seguro y finanzas	0,66	0,53	0,94	0,17	0,10
DEUDA PÚBLICA	0,42	0,23	0,21	0,19	0,63
NO CLASIFICADO	7,55	6,83	6,00	6,85	7,21
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100

**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

Para poder realizar una comparación entre los distintos períodos de gobierno, dado que las autoridades entran en funciones sobre el final de cada año, si se considera el peso relativo de los servicios sociales desde 1992 hasta 1995 inclusive, se obtiene la evolución durante el primer gobierno de Reutemann; desde 1996 a 1999, del primero de Obeid; desde 2000 hasta 2003, del segundo de Reutemann; de 2004 hasta 2007, del segundo de Obeid; y desde 2008 hasta 2011, de la administración de Binner. Dado que la serie llega hasta el 2013, no se puede ver el total del período de Bonfatti, sino solo los años 2012 y 2013.

Para hacer más accesible la información, se presenta en la tabla 3.2 la evolución de la importancia relativa de los servicios económicos en los diferentes años de cada administración:

**Tabla 2.3. Importancia relativa de los gastos en servicios económicos según período de gobierno. Santa Fe, 1991- 2013.**

Período	Año de mandato				Gasto Promedio
	1er año	2do año	3er año	4to año	
Reutemann (1991-1995)	2,53	2,98	2,39	<u>6,34</u>	<b>3,74</b>
Obeid (1995- 1999)	3,74	4,56	<u>16,80</u>	<u>5,34</u>	<b>8,14</b>
Reutemann (1999-2003)	2,37	2,60	1,13	2,88	<b>2,26</b>
Obeid (2003- 2007)	<u>4,98</u>	2,31	2,52	3,24	<b>3,11</b>
Binner (2007- 2011)	3,03	3,59	3,20	<u>4,52</u>	<b>3,73</b>
Bonfatti (2011- 2015)	3,22	2,88	SD	SD	<b>3,02</b>

**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

Durante los años del primer período de Reutemann, entonces, se ve que los valores permanecieron más o menos constantes hasta el salto que se observa en 1995. La administración del primer Obeid presenta valores mayores que la de su antecesor, que van en aumento hasta el máximo de toda la serie. Con el segundo Reutemann otra vez el gasto en este rubro vuelve a los valores de su primera gobernación. En esta etapa se da el pico mínimo de la serie. El segundo período de Obeid comienza con niveles de gastos relativamente altos (año 2004), de acuerdo a los valores observados para toda la serie, y luego baja. En el gobierno de Binner, los valores se ubican en torno a los más típicos de la serie durante sus tres primeros años y dan un salto en el 2011. El de Bonfatti, por su parte, aunque solo se cuenta con datos de los dos primeros años, también inicia con valores en torno a los parámetros más frecuentes.

En subrayado se encuentran los saltos máximos de cada período. Para el año 1995, este salto se explica por el incremento en el ítem energía y combustibles. En 1998, ya se mencionó que fue por gastos en seguros y finanzas; mientras que en 1999 se dan incrementos significativos en transporte y en agricultura (aunque sigue pesando más el rubro seguros y finanzas). En 2004 y 2011, lo que hace subir el valor es el ítem transporte.

En lo que toca a los ítems relacionados con servicios a la agricultura e industria, los dos más relevantes para la temática de este trabajo, el peso sobre el total del gasto de la administración pública es muy pequeño. Agricultura alcanza su máximo en 1999 con el 1,17% y el mínimo en 2012 con 0,19%; mientras que industria tiene su pico en el 2004 con 0,42% y su mínimo también en 2012 con el valor de 0,04%.

#### Evolución de la asignación de personal y gastos por unidad

Para dimensionar la asignación de personal y el costo en personal asociado a servicios económicos, se consideraron datos para el Ministerio de la Producción y se los comparó con el total de la administración central y el total general de la administración pública provincial. Las series en valores absolutos se encuentran en la tabla 4.2.

**Tabla 4.2. Número de cargos y costo unitario anual del personal (en pesos corrientes) en el sector público (valores absolutos). Santa Fe, 1993- 2013.**

	1993		1994		1995		1996	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo	cargos	costo
<i>Adm Central</i>	73.880	14.042	74.377	14.731	83.853	13.710	83.091	13.971
<i>Mtrio de la Producción</i>	745	14.522	728	14.756	699	14.617	679	14.973
<i>Total General</i>	83.851	15.349	84.417	16.206	93.699	15.220	90.989	15.511

	1997		1998		1999		2000	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo	cargos	costo
<i>Adm Central</i>	84.443	14.045	88.555	13.830	90.033	14.761	91.98	14.843
<i>Mtrio de la Producción</i>	654	15.751	700	15.555	679	17.959	718	17.909
<i>Total General</i>	92.104	15.386	96.321	15.059	97.716	15.933	99.255	16.429

	2001		2002		2003		2004	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo	cargos	costo
<i>Adm Central</i>	93.132	14.304	94.449	13.857	95.022	14.543	96.06	17.270
<i>Mtrio de la Producción</i>	709	18.310	689	18.638	679	18.701	669	21.798
<i>Total General</i>	100.259	15.438	101.498	14.947	101.999	15.420	102.993	18.400

	2005		2006		2007		2008	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo	cargos	costo
<i>Adm Central</i>	98.229	22.433	99.348	29.17	102.79	38.166	104.595	51.849
<i>Mtrio de la Producción</i>	671	28.834	662	36.766	691	48.135	556	64.745
<i>Total General</i>	105.092	23.632	106.393	30.644	110.959	40.127	112.881	54.242

	2009		2010		2011		2012	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo	cargos	costo
<i>Adm Central</i>	105.41	63.74	108.119	74.443	108.66	110.336	114.504	132.269
<i>Mtrio de la Producción</i>	528	82.511	494	96.758	460	141.916	509	156.730
<i>Total General</i>	113.755	66.709	116.508	76.973	117.308	115.273	123.367	138.809

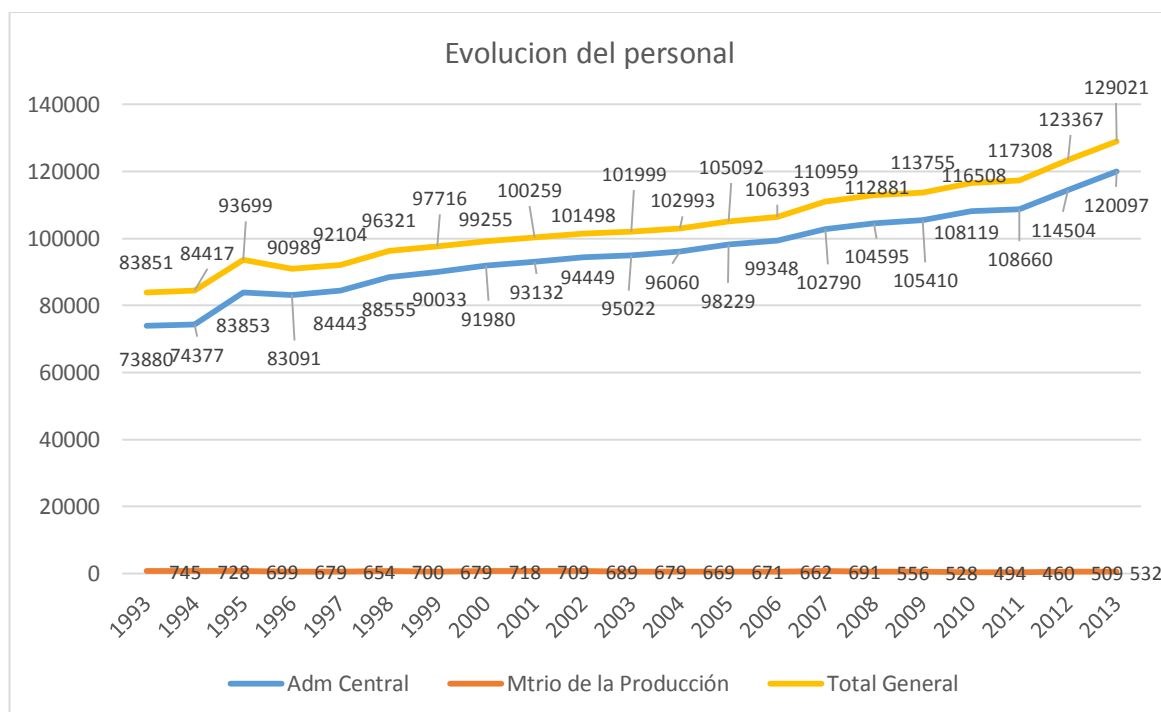
**2013**

	cargos	costo
Adm Central	120.097	160.842
Mtrio de la Producción	532	184.087
Total General	129.021	169.542

**Fuente:** Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

La tabla anterior, en lo que respecta a costos, nuevamente impide realizar comparaciones por estar los datos en pesos corrientes; pero sí permite realizar un análisis evolutivo del personal del área. El gráfico 1.2 muestra la evolución del personal del Ministerio de la Producción (MP), del AC y el total general de la APP. Allí se ve que mientras el número de personas en las AC y la APP presenta una tendencia creciente, el MP tiende a la baja.

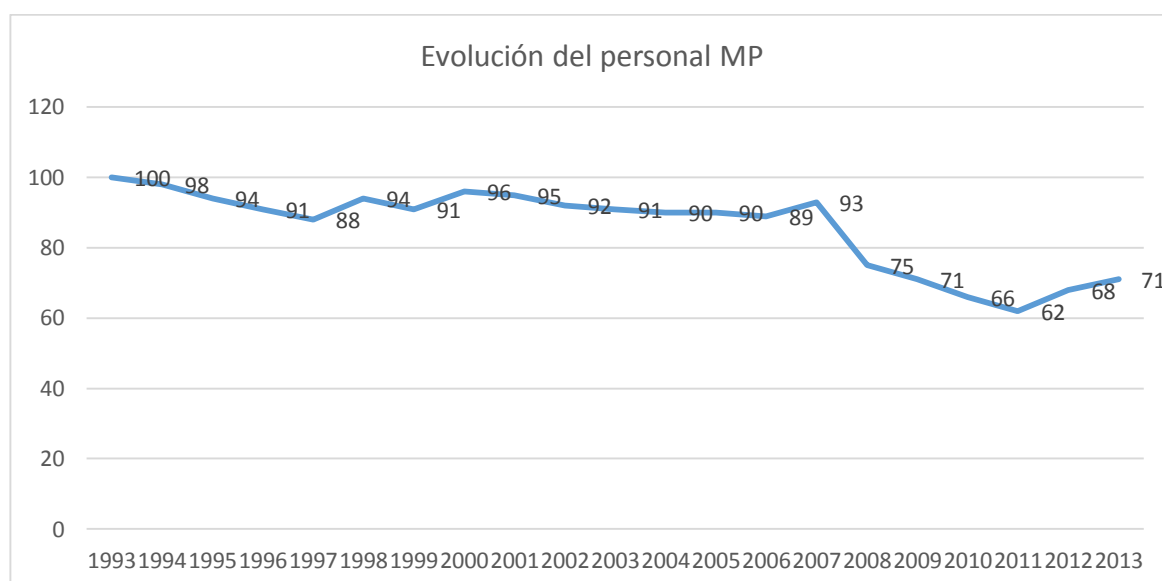
**Gráfico 1.2. Evolución del Personal del Ministerio de la Producción, la Administración Central y el total general de la Administración Pública provincial. Santa Fe 1993- 2013.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

Realizando una comparación al interior de la serie del MP (gráfico 2.2), se observa con mayor detalle la magnitud de la baja de personal en esta área<sup>4</sup>. El máximo se da en el año 1993 que, con fines comparativos, se lo considera igual a 100. Teniendo en cuenta esto, se ve que el pico mínimo se da en el año 2011, cuando el MP contaba con el 62% del número de personal disponible en 1993; y luego de un pequeño repunte, sobre el final de la serie, el personal del MP equivale al 71% del existente en 1993.

**Gráfico 2.2. Evolución del personal del Ministerio de la Producción (año de base: 1993). Santa Fe, 1993- 2013.**



**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

Respecto de la AC y el total de la APP, el MP en el año 1993 representaba el 1,01% y el 0,89% respectivamente. Esta relación comienza una tendencia generalizada a la baja y se ubica al final de la serie (2013) en 0,44% respecto de la AC y 0,41% en comparación con el total de la APP. La tabla 5.2 muestra esta tendencia:

<sup>4</sup> Personal que pudo haber sido asignado a otras funciones dentro de la APP.

**Tabla 5.2. Número de cargos y costo unitario anual del personal en el sector público (valores relativos MP/Adm. Ctral. y MP/total general). Santa Fe, 1993- 2013.**

	1993		1994		1995		1996		1997	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo
<i>Mtrio Prod/Adm Ctral</i>	1.01	103.42	0.98	100.17	0.83	106.62	0.82	107.17	0.77	112.15
<i>Mtrio Prod/total gral</i>	0.89	94.61	0.86	91.05	0.75	96.04	0.75	96.53	0.71	102.37

	1998		1999		2000		2001		2002	
	cargos	Costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	Costo
<i>Mtrio Prod/Adm Ctral</i>	0.79	112.47	0.75	121.67	0.78	120.66	0.76	128.01	0.73	134.50
<i>Mtrio Prod/total gral</i>	0.73	103.29	0.69	112.72	0.72	109.01	0.71	118.60	0.68	124.69

	2003		2004		2005		2006		2007	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo
<i>Mtrio Prod/Adm Ctral</i>	0.71	128.59	0.70	126.22	0.68	128.53	0.67	126.04	0.67	126.12
<i>Mtrio Prod/total gral</i>	0.67	121.28	0.65	118.47	0.64	122.01	0.62	119.90	0.62	119.96

	2008		2009		2010		2011		2012	
	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo	cargos	costo
<i>Mtrio Prod/Adm Ctral</i>	0.53	124.87	0.50	129.45	0.46	129.98	0.42	128.62	0.44	118.14
<i>Mtrio Prod/total gral</i>	0.49	119.36	0.46	123.69	0.42	125.70	0.39	123.11	0.41	112.91

	2013	
	cargos	costo
<i>Mtrio Prod/Adm Ctral</i>	0.44	114.45
<i>Mtrio Prod/total gral</i>	0.41	108.58

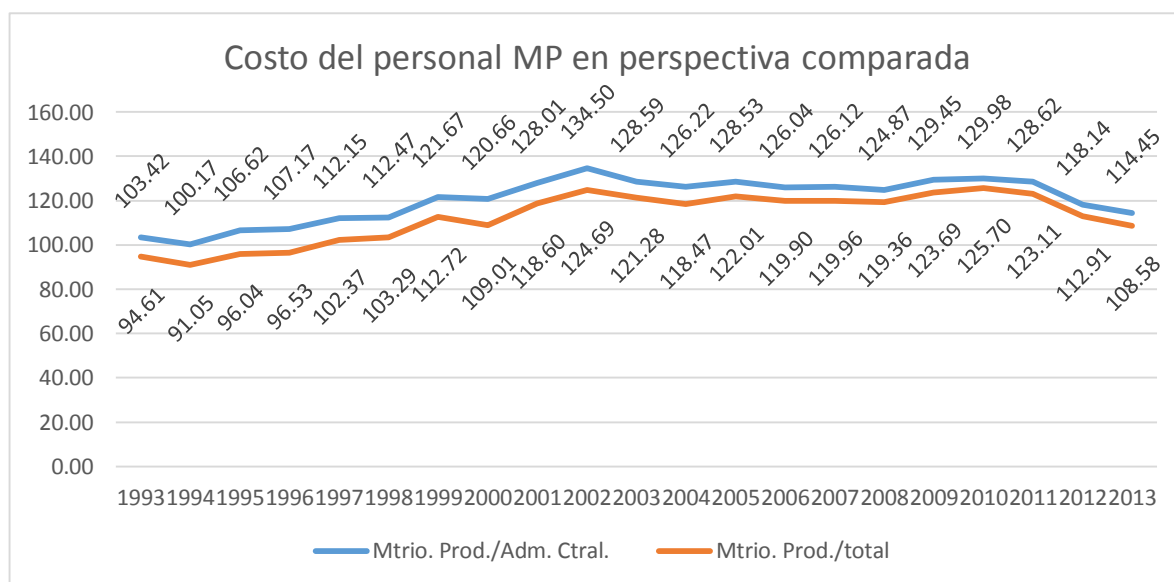
**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

Sin embargo, el costo unitario anual del personal del MP respecto de la AC es mayor a lo largo de toda la serie y, en comparación con el total de la APP, a partir de 1997.

Lo que cuesta al Estado Provincial una persona trabajando en el MP anualmente en comparación con otra de la AC tiene su máxima diferencia en el año 2002, cuando asciende al 34,5%; y su mínimo en 1994, cuando el costo es prácticamente idéntico. Sobre el final de la serie, la diferencia continúa siendo significativa (14,5%).

En cambio en relación al total de la APP, el costo unitario del personal del MP era 9% menor en 1994 y pasa a significar un 28,6% más en el 2002. Sobre el final de la serie continúa siendo mayor (8,6%). El gráfico 3.2 muestra la evolución comparada:

**Gráfico 3.2. Evolución del costo del personal del Ministerio de la Producción respecto del costo del personal de la Administración Central y el total general. Santa Fe, 1993-2013.**



**Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal**

### Conclusiones parciales

Al comienzo del capítulo, se planteó como hipótesis que el presupuesto otorgado a las áreas de promoción económica para la producción de bienes (agricultura e industria) sufrió una paulatina desatención en el período 1991- 2001 y se recuperó a partir del año 2003. Sin embargo, en la composición relativa del gasto no se ve una distribución de datos que pueda avalar esta hipótesis en el rubro servicios económicos ni, tampoco, en las categorías de agricultura e industria.

Tampoco avala la hipótesis la evolución del personal del Ministerio de la Producción, la cual presentó una tendencia decreciente en todo el período, incluyendo los años posteriores a 2003, y que se acentuó notoriamente luego de 2007. De manera contraria se comportaron las series de personal de la administración central y del total de la APP, las cuales mantuvieron una tendencia creciente.

Teniendo en cuenta estos números, entonces, puede pensarse que las reformas operadas en los 90 condicionaron el accionar de la administración pública provincial durante esa década y durante la siguiente. Es decir, que la transferencia de funciones sociales a la provincia (educación y salud, principalmente), imprimió patrones estructurales en el gasto público, que van más allá de la coyuntura y la orientación política de la administración de turno.

### **Capítulo 3. Las iniciativas económico- productivas del Estado santafesino (1991- 2015)**

El objetivo de este capítulo es brindar una primera descripción de la legislación analizada. La alusión a las “iniciativas económico- productivas” se hace en un sentido amplio, ya que se incluye allí incentivos directos e indirectos a la producción, desarrollo o adecuación de infraestructura necesaria para llevar adelante una o más actividades específicas, planes de desarrollo regional, regulaciones sobre la producción, adecuaciones normativas e institucionales, establecimiento de vínculos institucionales y medidas reparatorias.

Al respecto, se trabajó con las siguientes hipótesis: 1) durante la década de los 90, el Estado Provincial prestó menor atención a lo económico productivo y privilegió otras áreas de acción; 2) luego de la crisis de 2001-2002, los gobiernos provinciales se volcaron con mayor énfasis a la gestión económico- productiva; 3) las acciones planificadas antes y después de la crisis tuvieron particularidades que se explican por el modelo económico implementado a nivel nacional.

Como ya se mencionó en el apartado metodológico, se realizó una clasificación de las leyes sancionadas distinguiendo entre períodos de gobierno y, por otro lado, de acuerdo a las siguientes categorías:

- Desarrollo local
- Endeudamiento del Estado provincial para iniciativas productivas e infraestructura
- Fomento y apoyo al desarrollo de tecnologías productivas y sectores tecnológicos
- Incentivos a la producción
- Iniciativas hacia sectores económicos específicos
- Infraestructura
- Innovaciones institucionales
- Medidas que responden a las necesidades de una coyuntura específica.
- Reconocimientos simbólicos a localidades y sectores específicos
- Regulación ambiental
- Regulación productiva
- Vinculaciones con actores y organismos regionales, nacionales e internacionales

### La producción legislativa de los gobiernos santafesinos (1991- 2015)

Entre el 10 de diciembre de 1991 y esa misma fecha del 2015, el estado provincial sancionó 369 leyes relacionadas con cuestiones que hacen al desarrollo económico. Poco más de la mitad se concentra 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 ocasionados por 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 1.3 Cantidad de leyes económico- productivas sancionadas por la Legislatura en cada gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Producción legislativa
Reutemann (1991-1995)	44
Obeid (1995- 1999)	54
Reutemann (1999-2003)	85
Obeid (2003- 2007)	103
Binner (2007- 2011)	55
Bonfatti (2011- 2015)	28
Total	369

**Fuente: elaboración propia**

Observando estos datos, si la pregunta es por qué durante la administración del primer Reutemann la producción legislativa fue la mitad que durante el segundo gobierno de Reutemann, es válido poner el acento en el contexto en el que se desarrollaron uno y otro: el primero en el contexto de la “reforma del Estado” menemista y clima de época que privilegió la iniciativa privada, las fuerzas del mercado y, en consecuencia, la no intervención; mientras que el segundo, hizo lo propio en un clima de desencanto y pesimismo generalizado, a causa de la aguda crisis económica y social de fines de la década del 90 y principios de la del 2000.

Si se realiza el mismo interrogante para comparar el primer y el segundo período de Obeid, la hipótesis que pone el acento en el contexto, sigue siendo válida: el clima de época para el primer Obeid fue similar al del primer Reutemann; mientras que su segundo período transcurrió en un contexto en donde el Estado Nacional,

paulatinamente, fue recuperando injerencia sobre el manejo de la economía y otras esferas de la vida social.

Por otro lado, si la pregunta es por qué las administraciones socialistas tuvieron una menor producción legislativa en materia económico- productiva que las del segundo Reutemann y el segundo Obeid, tal vez la respuesta pueda encontrarse en el impacto de variables políticas propias del cambio de administración luego de 24 años de predominio del Justicialismo y, presumiblemente, también en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo Provincial. Hasta las elecciones de 2011, a la lista ganadora en la categoría Gobernador el sistema electoral le garantizaba 28 de los 50 diputados que conforman la legislatura provincial. Mientras que las elecciones a senadores eran independientes y se asignaba uno por cada departamento. Producto de esta situación, las cuatro administraciones justicialistas gobernaron con mayoría en ambas cámaras; pero las dos del Frente Progresista Cívico y social (FPCyS), no. En 2007, Binner tuvo mayoría en diputados, pero no en senadores. Bonfatti, por su parte, producto de la reforma electoral llevada a cabo en el gobierno de Binner, no tuvo mayoría en ninguna de las dos. De todos modos, para evaluar la validez de estas hipótesis, debería contarse con información sobre la dinámica política interna durante los gobiernos de Binner y Bonfatti que exceden los objetivos de este trabajo.

La tabla 2.3 permite comparar la legislación económico- productiva y la legislación total en cada período:

**Tabla 2.3 Cantidad de leyes económico productivas y legislación total de la Legislatura en cada gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Legislación económico productiva	Legislación total	Leg EP/Leg 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

**Fuente: elaboración propia**

La tabla anterior muestra como durante el gobierno del primer Reutemann la producción de la Legislatura estuvo entre las más altas del período analizado (a solo dos leyes del segundo Obeid), pero la importancia relativa a los temas productivos fue la más baja, con solo el 7,33% del total. Estos datos, permiten decir que, lejos de haberse retirado, el Estado estuvo activo, pero en otra dirección. Presumiblemente, la labor legislativa durante el período pudo haber estado abocada a cuestiones vinculadas con la reforma del Estado llevada adelante por el Gobierno Nacional que se mencionó en la bibliografía utilizada como referencia; aunque para analizar en profundidad el comportamiento del Estado Provincial en esos años debería realizarse una lectura de la totalidad de la legislación del período.

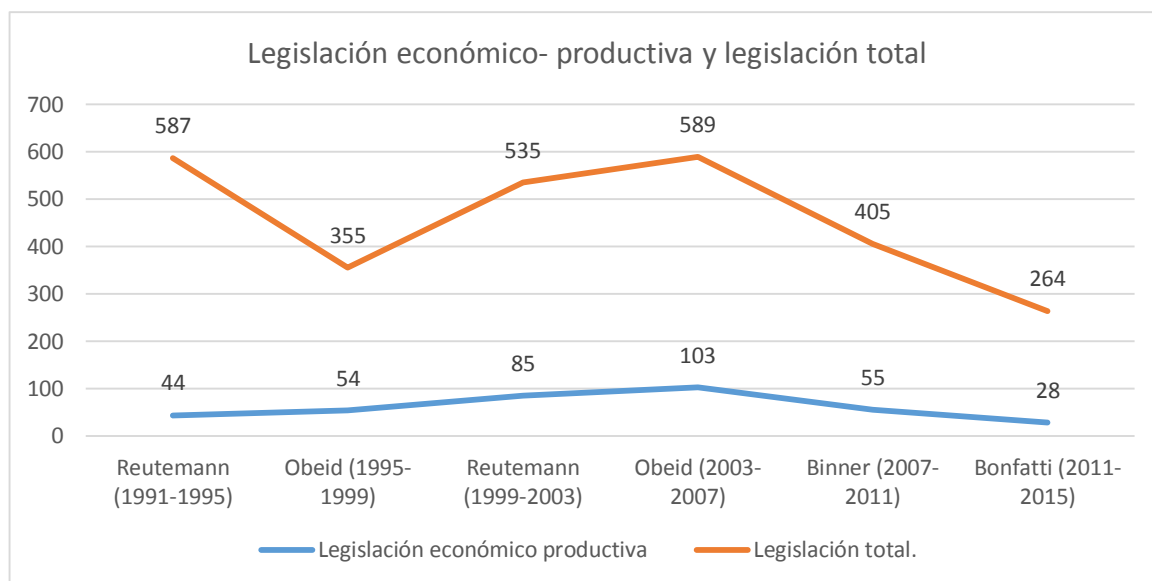
En cambio, en tiempos de crisis económica y la posterior reactivación del sistema productivo a nivel nacional, se ve una mayor actividad del Estado sobre temas productivos. Así, en los ocho años que van entre 1999 y 2007, se sancionó un poco más de la mitad (188/368) de las leyes vinculadas a estos temas, pero también se dio una gran actividad en general.

En el primer período de Obeid, la importancia relativa otorgada a lo económico productivo supera el promedio de los 24 años analizados, pero en términos absolutos, la legislación en esta línea, y también el total, se ubica entre las más bajas.

Sobre los gobiernos del FPCyS, se ve que la administración de Binner es la tercera más baja en términos de legislación total y el peso relativo de la legislación económico- productiva se encuentra en el promedio del período general. En cambio, durante los años de Bonfatti en el gobierno, se vio la menor actividad de la Legislatura y el segundo valor más bajo para la legislación económico- productiva.

En el siguiente gráfico se pueden ver las distancias entre legislación total y productiva durante cada período de gobierno:

**Gráfico 1.3 Leyes económico productivas y legislación total de la Legislatura en cada gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia**

#### Tipos de iniciativas presentes en la legislación

Las 369 leyes analizadas fueron clasificadas en las 13 categorías que se detallan a continuación.

Bajo el rótulo “desarrollo y difusión de tecnología y sectores tecnológicos”, se agruparon aquellas iniciativas tendientes a la regulación de la actividad de sectores intensivos en conocimiento, como software y biotecnología; los convenios, acuerdos y entendimientos en general en materia de cooperación y asistencias técnica con universidades y organismos del sistema científico- tecnológico nacional (INTI, INTA, CONICET), organismos internacionales como la CEPAL, fundaciones con actividad en el área de transferencia tecnológica e investigación, Estados extranjeros y áreas del Estado Nacional; 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.

En la categoría “desarrollo local”, se incluyeron 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; y apoyo a microemprendimientos e iniciativas vinculadas a la economía social. Aquí se incluyeron convenios y acciones directas del Estado santafesino.

En “reconocimiento simbólico”, se incluyeron aquellas leyes que realizan una declaración de interés o de estatus sobre una actividad, localidad o región asociada a un producto o área de la producción determinada. La mayoría de ellas, designa a una localidad o región específica como “capital provincial de...” la industria alimenticia, las producciones alternativas, la maquinaria agrícola, etc.

“Incentivos a la producción” incentivos fiscales, subsidios y créditos a sectores específicos.

“Infraestructura”, todo tipo de 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).

“Iniciativas sectoriales” son las leyes que apuntan al beneficio o la regulación de la producción de sectores específicos. También la promoción de inversiones en áreas específicas. No en todos los casos las medidas toman integralmente el sector, pero se optó por esta denominación a falta de un término más adecuado.

“Innovaciones institucionales”, creación de 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.

“Endeudamiento”, refiere a la toma de deuda y devolución por parte de la provincia para la construcción de infraestructura; y la autorización a contraer deuda a municipios y comunas para los mismos fines.

En “medidas coyunturales” se incluyeron las leyes de emergencia económica, sobre empresas recuperadas y retribución por acción de hechos extraordinarios como desastres climáticos y los saqueos del 2001.

“Medioambiente” incluye las regulaciones productivas tendientes a la disminución del impacto ecológico de la producción.

“Regulación productiva”, normativa relacionada con la actividad de sectores económicos.

“Vínculos por convenios, acuerdos, etc.” incluye todo tipo de legislación que establece acuerdos de cooperación, entendimiento, convenios marco y similares entre la provincia y Estados extranjeros, el Estado Nacional, asociaciones de la producción y el trabajo, organismos científicos y técnicos, ONG, provincias argentinas y entidades de crédito y bancarias. Cabe aclarar, aunque parezca obvio, que esto no quiere decir que el Estado provincial se relacione con su entorno solo por convenios sancionados por ley. Sin embargo, son un buen indicador de la red de vínculos de la que forma parte.

Finalmente, se incluye el número de “ratificaciones” que experimentaron esos vínculos.

La clasificación es no excluyente, ya que la mayor parte de los documentos analizados pueden ser clasificados en más de una categoría. A continuación, la siguiente tabla muestra la frecuencia absoluta de cada categoría:

**Tabla 3.3. Clasificación de menciones a temáticas específicas realizadas en las leyes sancionadas por la Legislatura. Santa Fe, 1991- 2015.**

Categoría	Menciones
Desarrollo y difusión de tecnología y sectores tecnológicos	34
Desarrollo local	53
Reconocimiento simbólico	21
Incentivos a la producción	42
Infraestructura	30
Iniciativas sectoriales	200
Innovaciones institucionales	22
Endeudamiento	11
Medidas coyunturales	33
Medioambiente	20
Regulación productiva	21
Vínculos por convenios, acuerdos, etc.	176
Vínculos por ratificaciones de convenios, acuerdos, etc.	32

**Fuente: elaboración propia**

En la clasificación realizada, no todas las categorías tienen el mismo nivel de centralidad. Las “iniciativas sectoriales”, el apoyo al desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y la legislación en materia de desarrollo local hacen al núcleo de la problemática; mientras el desarrollo de infraestructura física, la normativa de regulación productiva y ambiental, los incentivos y las innovaciones institucionales apuntan a hacer más favorable el ambiente donde se desarrolla la actividad productiva. Por otro lado, las vinculaciones funcionan como una forma de extender la red de conexiones de los actores locales con otros entornos. Las medidas coyunturales, por su parte, son reparatorias de catástrofes climáticas y de situaciones producto de crisis sociales o situación excepcional de una empresa. Mientras que el reconocimiento simbólico no es más que una declaración de interés o una declaración sobre el rol de una localidad en determinado tipo de producción o sobre la importancia de un sector.

Si se observa la distribución de las iniciativas por período de gobierno, se observa, por ser el de mayor producción en general, una concentración de casi todas las categorías entre los años 1999- 2007. Sin embargo, existe una constante a través de las diferentes administraciones que muestra que la mayor actividad se dio en la línea de convenios e iniciativas sectoriales. Igualmente, si bien algunos números son demasiado pequeños como para sacar conclusiones, pueden mencionarse algunas excepciones:

- Las medidas coyunturales aumentan luego de 2003, ya que allí tienen un fuerte peso las iniciativas de apoyo a las cooperativas de trabajo que funcionan en empresas recuperadas luego de la crisis del 2001.
- Lo mismo vale para los incentivos a la producción, que hacen un fuerte salto en los años posteriores a 2003. “Infraestructura” e “innovaciones institucionales” tienen mayor peso relativo durante la década del 90 producto de la creación entes administradores de puertos y los traspasos realizados a la provincia y desde ésta a los municipios de la infraestructura portuaria; y, también, por la legislación relacionada a la Zona Franca de Villa Constitución.
- La regulación ambiental y productiva, y el apoyo a sectores tecnológicos tienen mayor peso de la mitad de la serie temporal en adelante.

- El endeudamiento, por su parte, se ve que es más frecuente a principios de la serie temporal.

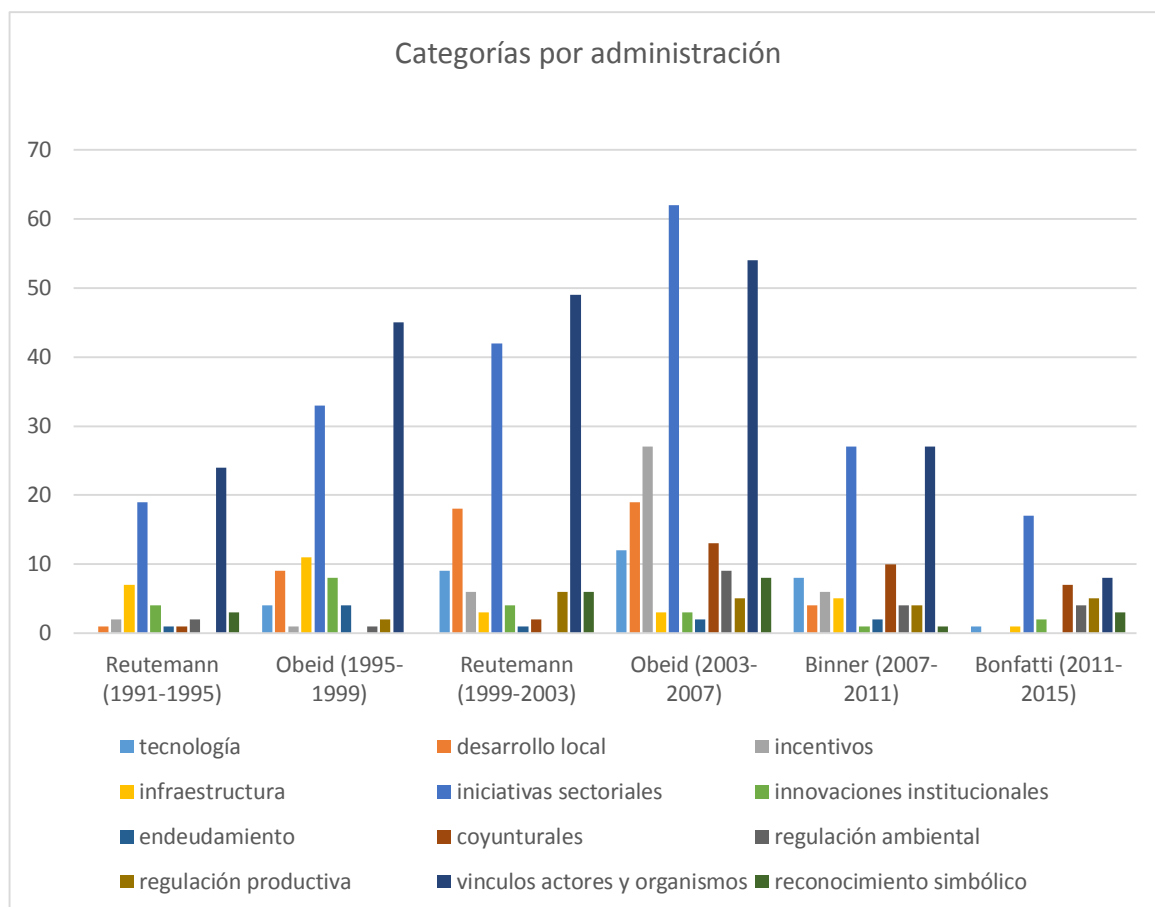
**Tabla 4.3. Clasificación de las menciones a temáticas específicas realizadas en las leyes sancionadas por la Legislatura según períodos de gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Tecnología	desarrollo local	incentivos	infraestructura	iniciativas sectoriales	innovaciones institucionales	endeudamiento	coyunturales	medioambiente	regulación productiva	Convenios, etc. Y ratificaciones	Reconocimiento simbólico
	Menciones											
Reutemann (1991-1995)	0	1	2	7	19	4	1	1	2	0	25	3
Obeid (1995- 1999)	4	9	1	11	33	8	4	0	1	2	45	0
Reutemann (1999-2003)	9	18	6	3	42	4	1	2	0	6	49	6
Obeid (2003- 2007)	12	19	27	3	62	3	2	13	9	5	54	8
Binner (2007- 2011)	8	4	6	5	27	1	2	10	4	4	27	1
Bonfatti (2011- 2015)	1	0	0	1	17	2	0	7	4	5	8	3

**Fuente: elaboración propia**

En lo que toca al peso relativo dentro de cada administración de las categorías trabajadas, el siguiente gráfico resulta ilustrativo:

**Gráfico 2.3. Importancia relativa de las categorías según período de gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia**

Algunas consideraciones sobre la autonomía en la relación con el gobierno nacional

Una de las cuestiones más relevantes es la autonomía estatal respecto a los actores corporativos o grupos concentrados con capacidad de influir en las decisiones del Estado para obtener medidas que satisfagan sus intereses sectoriales. En los Estados subnacionales se suma otro ítem que es la autonomía respecto de las políticas del Estado Nacional.

En este apartado, se intentará avanzar en un solo aspecto de la autonomía del Estado santafesino que es la autonomía en materia de política económico-productiva respecto del Estado Nacional (EN). Los vínculos con los actores empresarios se describirán en capítulos siguientes.

Si la pregunta es cuál es el nivel de autonomía de la provincia de Santa Fe respecto del EN en materia de desarrollo económico-productivo, dado que aquí se trabaja

con leyes de la Legislatura provincial, un primer indicador a considerar es cuántas de esas leyes hacen referencia expresa al EN. En ese sentido, 88 de 368 (24%) leyes vinculan la acción del Estado santafesino con el gobierno central. Si bien no se cuenta con datos de otras provincias para obtener una perspectiva comparativa, puede pensarse que el número es relativamente bajo, ya que significa que en 3 de cada 4 iniciativas, al menos por lo que se lee en los documentos que se dispone, el Estado de Santa Fe actuó de forma independiente.

Si se observan más de cerca los vínculos con el EN (tabla 5.3), se ve que los vínculos que se dan en materia de adhesión a legislación y programas nacionales representan el 36,36%; la asistencia técnica del EN al EP, el 9,09%; los préstamos, subsidios y actuaciones como garante, el 7,95%; la promoción de inversiones en territorio provincial, 1,14%, y el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” suscripto entre el EN y las provincias argentinas en 1993, también el 1,14%. En estas relaciones, puede pensarse, existe una menor autonomía del EP respecto al EN; y, en conjunto, representan el 55,5% de los 88 vínculos identificados.

Las transferencias de funciones (3,41%) identificadas refieren al paso a la órbita provincial de puertos durante principios de la década del 90. Esto puede pensarse como una ganancia de autonomía del EP, pero es sabido que la transferencia de funciones en el proceso de descentralización operado en los 90 no siempre estuvo acompañado de la transferencia de recursos, por lo cual vale relativizar este punto.

Una relación más horizontal establecen las iniciativas tendientes a una cooperación o trabajo conjunto (21,59%). Mientras que los convenios y acuerdos marcos con sus ratificaciones (19,32%) operan como una manifestación de voluntades y entendimiento entre partes cuyas consecuencias tienen que ser analizadas de acuerdo a las acciones concretas que hayan posibilitado.

**Tabla 5.3. Clasificación de las menciones a vínculos con el Estado Nacional en las leyes sancionadas por la Legislatura. Santa Fe, 1991- 2015.**

Tipo de vínculo	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
Adhesión legislación e Implementación de programas nacionales	32	36.36
Cooperación e iniciativas conjuntas	19	21.59
Convenios, acuerdos y ratificaciones	17	19.32
Asistencia técnica	8	9.09
Préstamos, subsidios y garantías	7	7.95
Transferencia de funciones	3	3.41
Pactos federales	1	1.14
Promoción de inversiones	1	1.14
Total	88	100

**Fuente: elaboración propia**

Siguiendo con el tema de la autonomía del EP respecto al EN, resulta interesante comparar el tipo de vínculo que establecieron las diferentes administraciones provinciales (tabla 6.3).

**Tabla 6.3. Clasificación de los vínculos con el Estado Nacional en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Adhesiones	Cooperación	Convenios y etc	Asistencia técnica	Préstamos y etc.	Transferencias de funciones	Pactos Federales	Promoción de inversiones	Total
Reutemann (1991-1995)	4	5	4	0	0	3	1	0	17
Obeid (1995- 1999)	5	3	2	5	2	0	0	1	18
Reutemann (1999-2003)	8	1	4	2	1	0	0	0	16
Obeid (2003- 2007)	8	9	1	1	4	0	0	0	23
Binner (2007- 2011)	5	1	5	0	0	0	0	0	11
Bonfatti (2011- 2015)	2	0	1	0	0	0	0	0	3

**Fuente: elaboración propia**

En la tabla 5.3, se mostró que el período de menor colaboración en aspectos económico- productivos fue el de Bonfatti, seguido por el de Binner. En cambio, las tres primeras administraciones justicialistas presentan más o menos la misma cantidad de iniciativas; mientras que el segundo Obeid presenta la cifra más alta. Ahora si analiza el número de vínculos en relación al total de iniciativas económico-productivas (tabla 7.3), se ve que durante la década del 90 el EP presentó una mayor cantidad relativa de relaciones con el EN; que el segundo Reutemann, el segundo Obeid y Binner se hayan bastante cerca entre sí; y que durante el gobierno de Antonio Bonfatti, efectivamente, esta relación fue significativamente menor.

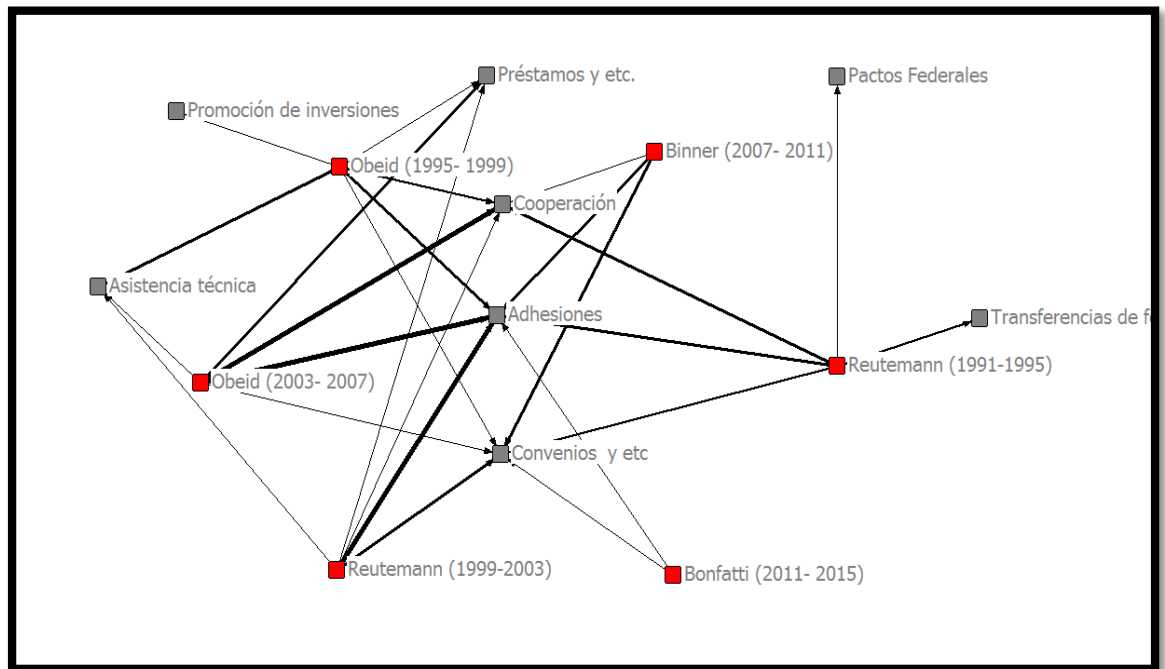
**Tabla 7.3. Clasificación de los vínculos con el Estado Nacional en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Vínculos con EN/ Legislación económico-productiva (%)
Reutemann (1991-1995)	39,53
Obeid (1995- 1999)	33,33
Reutemann (1999-2003)	18,82
Obeid (2003- 2007)	22,33
Binner (2007- 2011)	20
Bonfatti (2011- 2015)	10,71

**Fuente: elaboración propia**

Finalmente, para ilustrar los vínculos de las administraciones provinciales con el EN se presenta un gráfico que muestra la densidad de los vínculos entre el EP y el EN según las categorías presentadas anteriormente:

**Gráfico 3.3. Vinculaciones de las administraciones provinciales con el Estado Nacional según tipo. Santa Fe 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia con UCINET 6**

### Conclusiones parciales

En la introducción del capítulo se esbozó la hipótesis de que durante la década de los 90, se prestó menor atención a lo económico productivo y privilegió otras áreas de acción.

Si se observan los números de la legislación sancionada durante los primeros gobiernos de Reutemann y Obeid (período 1991- 1999), se ve que en el período 1991- 1995 la relación entre la legislación total y aquella que consideró temáticas de desarrollo económico fue la más baja en los 24 años analizados. No así entre 1995 y 1999. De algún modo, esto marca que lejos de haberse tratado de un Estado ausente, al menos en la primera mitad de la década, se vio un cambio en la direccionalidad de las políticas; un retiro selectivo de las áreas de intervención. De todos modos, cuando se analiza el tipo de iniciativas destinadas a la esfera de la producción, se ve que las intervenciones no avanzan por la vía de estímulos directos hacia la producción; sino que antes privilegian las obras de infraestructura y la institucionalización de entes portuarios o de la Zona Franca de Villa Constitución.

Se trabajó también con la hipótesis de que luego de la crisis de 2001- 2002 existió un cambio en el modo de intervención sobre la esfera de la producción. Al ver los datos antes y después de la crisis, se ve que cómo adquieren mayor peso relativo la atención directa de las demandas de sectores específicos y los incentivos a la producción.

## **Capítulo 4. Distribución por sectores de las iniciativas legislativas**

Uno de los grupos de iniciativas más relevantes a los fines del trabajo son aquellas propuestas salidas de la Legislatura tendientes a trabajar sobre las necesidades de los distintos sectores económicos. En ese sentido, el propósito de este capítulo es ahondar sobre la descripción de este grupo de leyes para identificar cuáles son los sectores mayormente contemplados en los diferentes períodos, qué tipo de acciones se delinearon desde el Estado Provincial hacia ellos y si existieron continuidades a lo largo de las diferentes administraciones.

Teniendo en cuenta la reprimarización del aparato productivo durante los años 90 (proceso iniciado con el modelo aperturista de la última dictadura militar) y la reactivación de la capacidad instalada de la industria luego de la crisis de 2001, a modo de hipótesis, puede pensarse que el Estado santafesino prestó mayor atención al sector agropecuario durante los 90 y que luego de 2003 se avanzó con mayor énfasis sobre el sector industrial; pero también, es válido suponer que no hayan existido lineamientos demasiado claros hacia los sectores productores de bienes, ni agropecuario ni industrial, que hayan trascendido el corto plazo.

A continuación, entonces, se trabaja sobre el grupo de leyes que contienen las 200 menciones a sectores productivos que se detectaron durante el análisis.

### Descripción de las iniciativas sectoriales

Durante el análisis de los documentos considerados, se identificaron 20 tipos diferentes de alusiones a producciones específicas. La mayor variedad se dio dentro del sector primario, en donde las iniciativas aluden de manera muy específica a “el sector agropecuario”, la producción “agrícola” o “el sector cooperativo”, pero también, en algunos casos lo hacen con mayor detalle hacia un producto en particular. Para el caso de la industria, las denominaciones fueron mayormente genéricas, con la excepción, en algunos casos, de la agroindustria (industria láctea). La tabla 1.4 detalla la frecuencia para cada sector.

**Tabla 1.4. Menciones a sectores específicos en las leyes sancionadas por la Legislatura. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Sector	Menciones	%
Industrial	45	24.46
Agropecuario en gral	33	17.93
Ictícola	20	10.87
Cooperativo	32	8.70
Forestal	13	7.07
Lácteo	12	6.52
Bovino	11	5.98
Agrícola	8	4.35
Fruti-hortícola	5	2.72
Minería	3	1.63
Turismo	3	1.63
Algodón	2	1.09
Apícola	2	1.09
Caza	2	1.09
Ovino	2	1.09
Porcino	2	1.09
Avícola	1	0.54
Caprino	1	0.54
Cría de yacaré	1	0.54
Software	1	0.54
Total	200	100

**Fuente: elaboración propia**

Las medidas destinadas al el sector industrial representan casi un cuarto del total de las iniciativas sectoriales. Dentro de este grupo, destacan, por su continuidad a lo largo de las diferentes administraciones, aquellas medidas que apuntan a la creación de zonas, parques y áreas industriales.

La Ley 11 525 del 27/11/1997 —modificada luego por la Ley 11 778 del año 2000 y la 13 131 del 2010—, deroga y reemplaza a la 6 758 del año 1971 (y sus modificaciones de 1989 y 1993), y reglamenta el funcionamiento y creación de parques y áreas industriales e intenta promover la instalación de nuevas empresas, la radicación de las existentes dentro del ejido urbano y la modernización en general de industrias con actividad el territorio provincial. Mediante la concentración de establecimientos, se espera que la concentración espacial genere integración y complementariedad productiva, técnica y comercial, así como reducción de costos de inversión en infraestructura y servicios. También se espera que en estas áreas

se den procesos de capacitación de recursos humanos (trabajadores y empresarios); un impulso al crecimiento del empleo industrial; y, en última instancia, un ordenamiento para armonizar el funcionamiento de la actividad industrial con el medioambiente y la vida urbana en general. A los fines de estimular el traslado y la radicación de nuevas empresas en las áreas industriales, se contemplan beneficios en materia impositiva y tarifas preferenciales en los servicios de organismos y empresas públicas provinciales.

En la provincia de Santa Fe existían antes de 1991 seis parques o áreas industriales en Alvear, Sauce Viejo, Venado Tuerto, Reconquista, Rafaela y Avellaneda (Pellegrini et al, 2011). Desde esa fecha hasta 2015, de acuerdo a la base de datos construida, se encontraron 23 documentos que legislan en materia de áreas industriales específicas, la mayoría de ellos declarando de utilidad pública terrenos o autorizando su cesión para el establecimiento de una zona, parque o área industrial. En menor medida, se encuentran iniciativas que otorgan aportes no reintegrables y autorizaciones de endeudamientos a municipios y comunas para el fortalecimiento de las áreas existentes, y cupos crediticios para la reubicación de empresas. También un convenio entre la Asociación Civil Parque Industrial sauce Viejo y la provincia para reducir el impacto ambiental de la actividad.

De esta forma, 26 de las 45 leyes que afectan al sector industrial tienen que ver con la política de parques industriales.

Entre las iniciativas industriales restantes, convenios de asistencia técnica con el Estado Nacional para el fomento y desarrollo de sectores productivos; líneas de créditos y subsidios para PyMES; exenciones y facilidades para la regulación impositiva; planes y programas para el fortalecimiento de la industria de la maquinaria agrícola y la industria cárnica; iniciativas tendientes a la promoción de exportaciones; y obras de infraestructura tendientes al desarrollo productivo.

El ámbito de la producción primaria es más heterogéneo y, en no pocas oportunidades, las referencias a la actividad destinataria son imprecisas. Dentro de este grupo, como muestra la tabla 4.1, las más de las alusiones son hacia el “sector agropecuario”, pero también se encuentran otras en donde se diferencia la producción agrícola del ganado bovino. Por otro lado, debió establecerse una diferencia entre el ganado para faena y el destinado a la producción de leche.

Dentro de las categorías, también, se diferencia la agricultura en pequeña escala de frutas y hortalizas, y producciones regionales como el algodón y la madera. Así también, dentro de la producción de carne, se señaló aquellas iniciativas que apuntaron hacia la obtención de productos de la actividad avícola, porcina, ovina, caprina y de yacaré. También se encontraron documentos cuya materia de legislación fueron otro tipo de actividades primarias como la caza, la pesca y la producción de miel.

Teniendo en cuenta esto, pueden establecerse nuevas categorías que servirán a los fines de ordenar la descripción: 1) producción agropecuaria pampeana, que engloba a las categorías producción agropecuaria en general, agrícola y bovina; 2) producción láctea; 3) producciones alternativas (frutihorticultura, miel, aves, porcinos, caprinos, ovinos y yacarés); 4) caza y pesca, 5) algodón; y 6) producción forestal.

Sobre la producción agropecuaria pampeana, se encontraron 52 iniciativas que contemplan esta actividad en diferentes direcciones: mitigación de desastres climáticos, fomento de emprendimientos asociativos, sistemas de información, desarrollo de caminos rurales, promoción y fiscalización de la calidad de productos, salud animal y vegetal, asistencia financiera y acciones tendientes al aumento de la competitividad de la producción. En comparación con las iniciativas industriales, según lo que se puede ver en la legislación, la acción del Estado santafesino a lo largo del período fue mucho más diversa y articuló una red diversa de actores que incluyeron al Estado Nacional con su cartera de producción y organismos descentralizados mediante la adhesión a programas nacionales y convenios de colaboración y asistencia técnica; universidades nacionales; instituciones de la órbita empresaria como SRA, CRA, FAA, CONINAGRO y AAPRESID; ONG; y actores del sistema financiero nacional e internacional.

En lo que toca a la producción láctea, las iniciativas van todas prácticamente en la misma línea: la asistencia financiera. Esta se dio a través de créditos, creación de un “fondo para el desarrollo de la lechería provincial”, subsidios y condonaciones de deudas. También se encontró un convenio para la adhesión de la provincia al “Programa Nacional de Política Lechera”.

Sobre producciones alternativas se encontraron 14 documentos. Como se vio en la tabla 1.4, la mayoría de estas actividades recibieron muy baja atención: para el caso de la ganadería ovina y caprina, se adhirió a una Ley Nacional para la promoción de la actividad; la producción porcina y avícola fueron destinatarias de un programa de asistencia financiera; y la cría y rancheo de yacarés se promovió por medio de un programa. La producción de miel fue destinataria de dos iniciativas: una destinada a la capacitación de productores y otra que reglamenta la actividad en territorio provincial. Para la producción frutihortícola las iniciativas fueron más diversas: realización de un censo en 1995, ayudas económicas y acciones para el mejoramiento de la actividad.

Sobre la producción ictícola, la preocupación general a lo largo del período fue el uso sustentable del recurso. En esa línea, se realizaron acuerdos con la provincia de Entre Ríos y Corrientes para el diseño y la implementación de una política común en la cuenca del Paraná, se creó un registro de productores pesqueros y varias iniciativas relacionadas con la sanidad del producto y la puesta en marcha la fiscalización de la producción y regulación de la extracción. En esta línea se firmaron varios convenios con Prefectura y el SENASA. Para actividades de caza, se legisló para controlar la actividad.

El algodón, cultivo típico del norte santafesino, recibió relativamente poca atención. Solo dos iniciativas fueron en esta dirección: una ayuda no reintegrable en el año 2005; y la adhesión a las disposiciones de la Ley Nacional de Producción Algodonera, el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento, el Seguro Agrícola Algodonero y el Fondo de Compensación de Ingresos.

Para la regulación y desarrollo del sector forestal, las iniciativas fueron en varias direcciones. Se aprobó la puesta en marcha de sistemas de información, se adhirió a leyes y programas del EN para la promoción de bosques cultivados, se legisló para el uso sustentable del recurso y la valorización de la cuña boscosa santafesina, y se pusieron en marcha programas provinciales.

Sobre la producción minera, en los tres casos identificados, se adhirió o se trabajó con iniciativas del Estado Nacional.

Las iniciativas sobre turismo implican una adhesión a una ley nacional, la autorización de pesca deportiva con fines turísticos mediante un convenio con la

Municipalidad de Reconquista y el establecimiento del “Área de Planificación Estratégica Ambiental del Humedal de la Laguna de Melincué”, en el sur de la provincia.

En materia de software, la provincia se adhirió a la Ley Nacional N° 25 856 sobre políticas de promoción de diseño, desarrollo y elaboración de software.

Finalmente, a pesar de que no sea un sector productivo propiamente dicho, sino antes una forma de organización de las actividades relacionadas con la producción, se diferenciaron las iniciativas productivas vinculadas con el cooperativismo. Algunas de estas iniciativas coinciden con el sector lechero y agropecuario ya tratados anteriormente. Se suman como novedad las 21 leyes destinadas a legitimar el uso de maquinarias y herramientas de empresas recuperadas luego de la crisis del 2001.

Sobre el ámbito de aplicación geográfica del conjunto de iniciativas sectoriales, la mayor parte de ellas contempla a la provincia de Santa Fe en general. Más allá de que, por la temática abordada, algunas puedan asociárselas con un área específica donde determinada producción es más frecuente. Las que hacen referencia a una localidad específica son en su mayoría las de parques y áreas industriales y las de empresas recuperadas. Unas pocas refieren a áreas geográficas de aplicación mayores, principalmente las referidas al manejo del recurso ictícola en el Paraná.

#### Las iniciativas sectoriales en los distintos períodos de gobierno

En lo que respecta a la atención recibida por los sectores en los distintos gobiernos, las menciones hacia la industria fueron similares en casi todos los períodos, excepto en el segundo de Obeid, que es cuatro veces mayor que el de su antecesor. En este período, se prestó una atención relativamente baja al sector agropecuario tradicional, pero se vio la mayor cantidad de menciones hacia producciones y actividades alternativas.

La producción agropecuaria pampeana y la actividad forestal, por su parte, recibieron mayor atención durante la década del 90 y el contexto de crisis en los años cercanos al 2001. La producción láctea, otra de las actividades productivas

relevantes, principalmente en el centro de la provincia, recibió mayor cantidad de menciones en los años de crisis y durante la reactivación económica posterior (1999- 2007). Durante esos años también se encontró el mayor número de iniciativas hacia la actividad ictícola.

El resto de las actividades recibieron relativamente poca atención durante el total del período analizado.

La tabla 2.4 muestra la distribución de las menciones según el período de gobierno que se trate:

**Tabla 2.4. Menciones a sectores en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Industrial	Agropecuario en gral	Ictícola	Cooperativo	Lácteo	Forestal	Bovino	Agrícola en gral	Fruti-hortícola	Algodonero
	Menciones por sector									
Reutemann (1991-1995)	6	5	1	0	1	2	1	1	1	0
Obeid (1995- 1999)	7	12	1	2	0	3	2	3	1	0
Reutemann (1999-2003)	4	8	5	6	5	5	2	3	0	0
Obeid (2003- 2007)	16	3	8	11	6	2	4	0	2	2
Binner (2007- 2011)	7	3	2	8	1	0	2	1	1	0
Bonfatti (2011- 2015)	5	2	3	5	1	1	0	0	0	0
Total	45	33	20	32	12	13	11	8	5	2

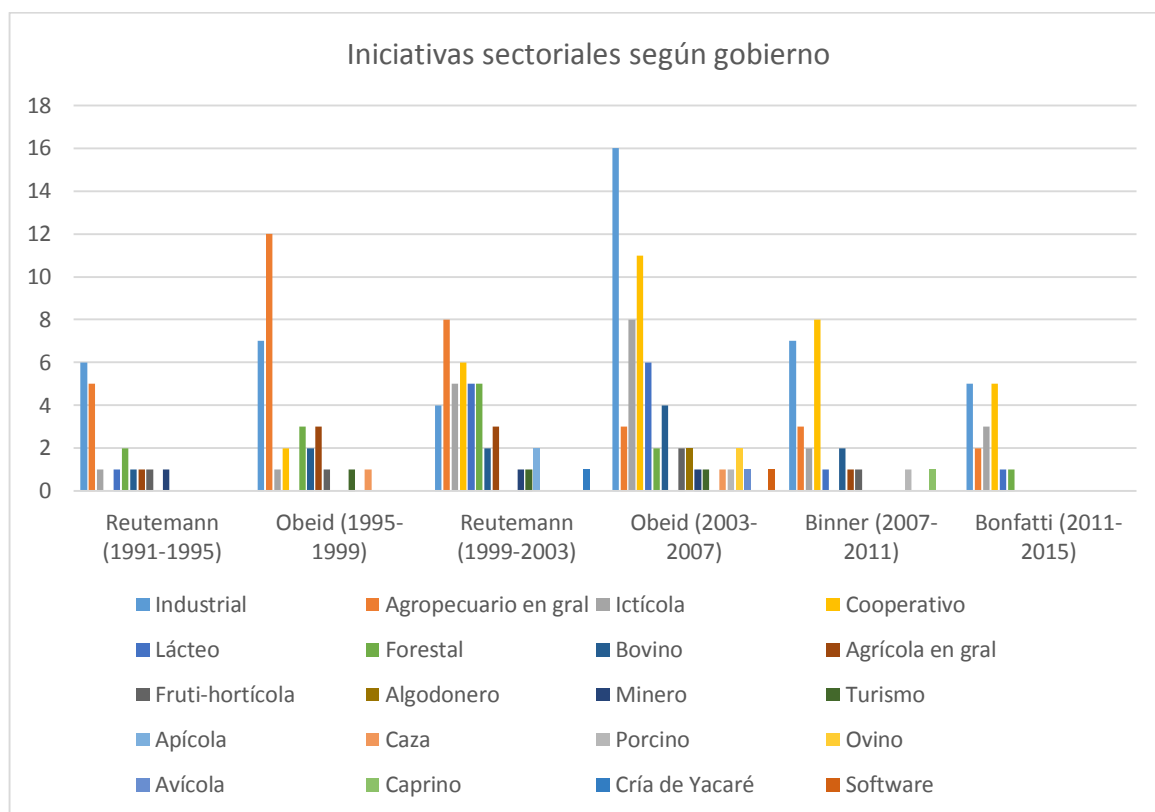
  

Período	Minero	Turismo	Apícola	Caza	Porcino	Ovino	Avícola	Caprino	Cría de Yacaré	Software	Total
	Menciones por sector										
Reutemann (1991-1995)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
Obeid (1995- 1999)	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	33
Reutemann (1999-2003)	1	1	2	0	0	0	0	0	1	0	42
Obeid (2003- 2007)	1	1	0	1	1	2	1	0	0	1	62
Binner (2007- 2011)	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	27
Bonfatti (2011- 2015)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Total	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	200

**Fuente: elaboración propia**

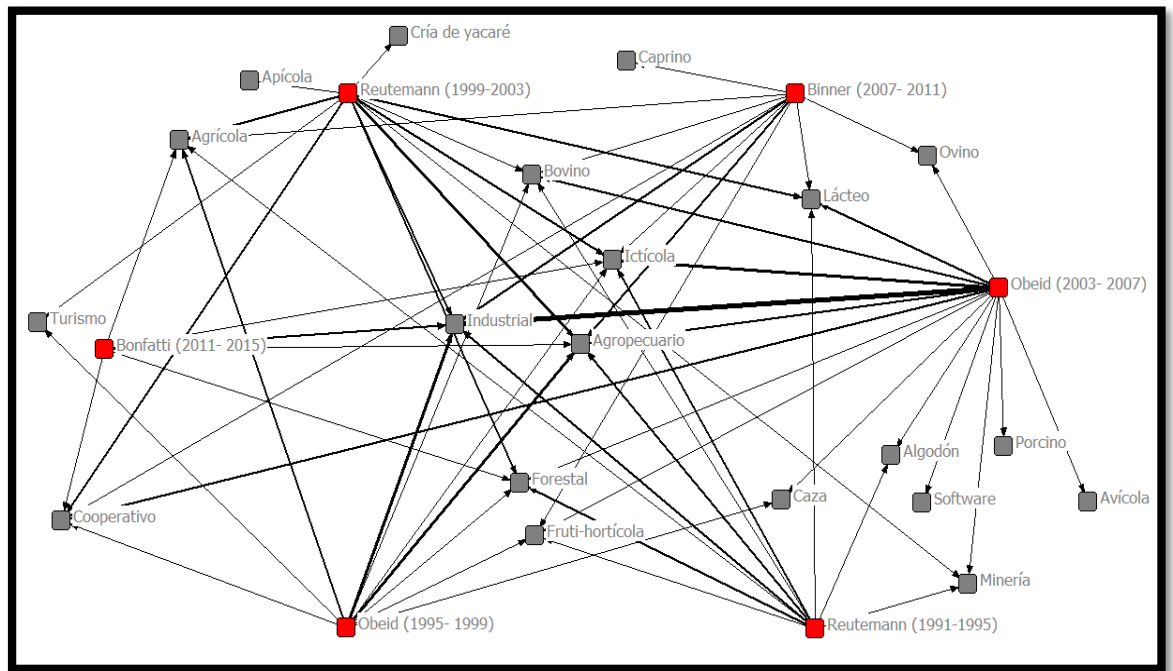
El gráfico 1.4 ilustra el contenido de la tabla; mientras que el gráfico 2.4 muestra la red de vínculos con los sectores de las distintas administraciones:

**Gráfico 1.4. Las iniciativas sectoriales en cada administración de gobierno. Santa Fe 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia**

**Gráfico 2.4. Vinculaciones de las administraciones provinciales con los sectores productivos santafesinos. Santa Fe 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia con UCINET 6**

#### Conclusiones parciales

Se propuso como hipótesis para el análisis realizado en el capítulo que la reprimarización del aparato productivo desde la última dictadura militar y la acentuación de las políticas de apertura en los 90 hicieron que desde el Estado Provincial se prestara mayor atención a sectores de producción primaria durante los 90 y, también, que esta tendencia se haya buscado revertir en los años posteriores a la crisis 2001-2002. En este sentido, se vio como la producción agropecuaria pampeana recibió mayor atención, cualitativa y cuantitativamente, durante los 90; al igual que el sector forestal. No así la producción algodonera.

Sobre la política industrial, también corrobora la hipótesis el hecho de que haya sido en los años posteriores a la crisis cuando mayor número de iniciativas se encuentran para este sector; pero, por otro lado, cabe destacar que la política de parques y áreas industriales fue la única que se mantuvo a lo largo de todo el período analizado.

Teniendo en cuenta los datos presentados anteriormente, se vio que se ha hecho relativamente poco para intentar una diversificación del aparato productivo

provincial (exceptuando las menciones a producciones alternativas luego de 2002). Por el contrario, las medidas de gobierno fueron hacia los sectores más consolidados que, además, se encuentran emplazados en las zonas de mayor desarrollo relativo de la provincia.

De este modo, a la ausencia de políticas a mediano o largo plazo, se suma la baja contemplación que recibieron las producciones extrapampeanas, lo cual implica un reforzamiento de las asimetrías regionales existentes.

## **Capítulo 5. Los vínculos institucionales reflejados en la legislación**

El propósito general de este capítulo es describir la red de vínculos del Estado Provincial a través del análisis de convenios, acuerdos, protocolos de entendimientos, adendas y ratificaciones.

En el capítulo tres se mencionó que existen 217 leyes (incluyendo las 32 ratificaciones) que 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, por medio de la legislación observada, estableció, entre 1991 y 2015, 268 vínculos. La cifra hace referencia al total de relaciones encontradas. El objetivo aquí es ver la densidad de los vínculos con los diferentes tipos de organizaciones.

Este tipo de propuestas es muy importante a los fines del trabajo, ya que hace a lo que en la introducción se mencionó como "capacidades relacionales del Estado". En ese sentido, la mayoría de la bibliografía destaca que las relaciones con los actores y organismos con injerencia en un área específica es un elemento determinante para lograr el éxito de una iniciativa o política pública.

A modo de hipótesis, puede pensarse que, debido a las reformas estructurales y al acompañamiento de la Provincia de Santa Fe a las medidas del EN luego de la crisis del tequila (Esteso y Cao, 2005), los vínculos con la Nación tengan mayor peso relativo durante este período; y, a su vez, siguiendo a Lattuada (2012), que las relaciones con organismos vinculados a la producción de bienes se hayan intensificado a partir del año 2003.

### Clasificación general

La red de vínculos construida por los distintos gobiernos a lo largo de los 24 años analizados es compleja y diversa. En ella se encuentran organismos y actores de distintas jerarquías y con escalas de acción 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 adhesión e implementación de propuestas del EN.

Le siguen en orden de importancia el número de relaciones con organizaciones empresarias y del trabajo, dentro de las cuales priman las primeras. Continuando en orden de importancia las instituciones científicas y educativas, bancos y organismos de crédito, provincias argentinas, municipios y comunas, ONG y países extranjeros. Más adelante en este capítulo se realizará una descripción sobre cada grupo, de momento, la tabla 1.5 muestra la densidad de relaciones con cada tipo de organismos (no se incluyen las ratificaciones):

**Tabla 1.5. 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 Educativas	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**

En términos generales, se ve una mayor concentración de relaciones entre los años 1995 y 2007. Si se observa al interior de cada período de gobierno, se ve que las relaciones con el Estado Nacional fueron más frecuentes durante los 90 y durante el segundo Obeid. Con las organizaciones empresarias, fue durante los dos períodos de este último cuando las relaciones tuvieron mayor densidad. Con las instituciones científicas y del sistema educativo, bancos y provincias el Estado estuvo más en contacto en el período de crisis y en los años inmediatos posterior a ella. Con los municipios durante la segunda mitad de los 90; y con las ONG hasta el año 2003.

En la tabla 2.5 se muestra la frecuencia de vinculaciones de cada administración:

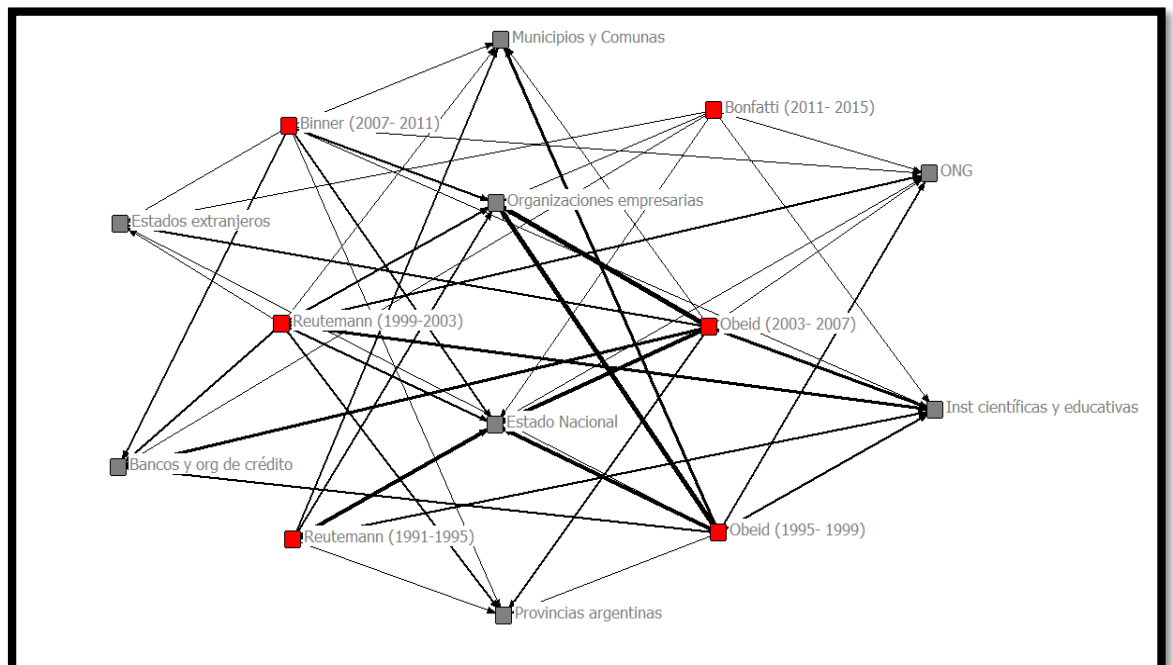
**Tabla 2.5 Menciones a tipo de vínculo en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

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

**Fuente: elaboración propia**

En el siguiente gráfico, se muestra la densidad de la red tejida por cada gobierno:

**Gráfico 1.5 Vinculaciones de las administraciones con organizaciones según su tipo. Santa Fe 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia con UCINET 6**

### Vínculos con organismos de gobierno de distinta jerarquía

Aquí se dará mayor detalle sobre las relaciones con el Estado Nacional, Estados extranjeros, provincias argentinas, municipios y comunas.

Se dijo anteriormente que los vínculos con el EN<sup>5</sup> se contaban como los más numerosos del conjunto. 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 3.5, las más frecuentes fueron con producción y economía en las áreas de agricultura, industria, pequeña y mediana empresa, y organismos descentralizados como el SENASA, el IASCAV, INPI y el INDEC (el INTI y el INTA se incluyeron dentro de organismos científico en tabla 7.5). 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 para el fomento de la innovación mediante la colaboración con entidades empresariales apuntaron, 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 (INET).

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

---

<sup>5</sup> Muchas de las áreas del EN han cambiado nombre y jerarquía a lo largo del período. Por esa razón, se optó por una denominación genérica de cada área.

En minería y energía, más allá de las adhesiones mencionadas anteriormente a legislación nacional, se destaca el acuerdo con ENARSA 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 ExportAr, 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; y con desarrollo social, en materia de acciones de inclusión juvenil.

**Tabla 3.5. 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 (SMN)	1
Trabajo	1
Sin especificar	5
Total	64

**Fuente: elaboración propia**

Con gobiernos extranjeros, las iniciativas fueron cuatro convenios de cooperación científica: con Italia, España, Israel y Uruguay; 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); acta acuerdo de voluntades con Cuba y, años más tarde, acuerdos para promover proyectos para el desarrollo económico y social de ambas

partes; 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 4.5. 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**

Con las provincias argentinas, las iniciativas que fueron en el marco del 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.

Con Entre Ríos se dio el mayor número de relaciones, vinculadas, principalmente, con el 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, otro en materia de cooperativas y otro para el intercambio comercial mancomunado.

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

**Tabla 5.5. 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 pcias	1
Total	23

**Fuente: elaboración propia**

La colaboración con Municipios y 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 también Helvecia) se organizó un censo hortícola en 1995.

Con Las Parejas, Cañada de Gómez, Arequito, Correa, Bustinza, Las Rosas y El Trébol, 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.

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, la constitución del Centro de Investigaciones Tecnológicas de Rafaela.

**Tabla 6.5. 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
Bustinza	1
Cayastá	1
Correa	1
Santa Rosa de Calchines	1
Total	22

**Fuente: elaboración propia**

#### Relaciones con instituciones científicas y educativas

Con las instituciones científicas, la mayor parte de las iniciativas refieren a convenios marco para el asesoramiento y transferencia en materia de desarrollo tecnológico para PyME y asesoramiento a productores en producción y salud animal. También las relaciones se dan 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; y 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 e INTI en la creación de una Red de Laboratorios Provinciales.

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

**Tabla 7.5. 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
UAI	1
UCSF	1
Universidad de Bologna	1
Todas las universidades de SF	1
Total	40

**Fuente: elaboración propia**

#### Vinculaciones con organizaciones empresarias y del trabajo

Las organizaciones empresarias y del trabajo aparecieron las más de las veces acompañando iniciativas que implicaron acuerdos con el EN y otro tipo de instituciones. La participación es 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. Como se ve en la tabla siguiente, son muy pocas las que aparecen mencionadas más de dos veces.

**Tabla 8.5. 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
Asoc de Industriales Metalúrgicos de Rosario	3
Centro Comercial e Industrial del Dpto Castellanos	2
Asoc de Industriales de la Provincia	2
Asoc Arg de Acabado de Metales	2
Conf de Asoc Rurales del Centro y Litoral Oeste	2
Conf de Asoc Rurales de la Zona de Rosario	2
Coop Agropecuaria ARNO	2
Coop Agropecuaria Las Toscas	2
AAPRESID	1
Asoc Arg de Producción de Porcinos	1
Asoc Empresaria Rosario	1
Asoc Unión de Tamberos Cooperativa	1
Bolsa de Comercio Rosario	1
Cámara Argentina de la Construcción (sec Rosario)	1
Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola	1
Cámara de Exportadores de Rosario	1
Cámara de la Industria de Procesos de la Rep Arg	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
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**

### Nexos con bancos y organismos de crédito

En esta categoría, la distinción 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 se apoya en instituciones locales, principalmente 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 materia de agua en la zona de Reconquista durante el gobierno de Bonfatti.

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.

Con Credicoop, se dio un convenio marco y dos acuerdo que incluyeron créditos para el desarrollo de áreas industriales. Bisel, por su parte, otorgó un préstamo a la Municipalidad de Las Parejas para el mismo fin.

**Tabla 9.5. 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**

### Vínculos con organizaciones no Gubernamentales

Dentro de las ONG aparece un grupo relativamente alto de organizaciones que mayormente participaron en una sola iniciativa de gobierno acompañando a otras

instituciones, ya sean del EN, científico tecnológicas o del sector productivo. En la siguiente tabla se muestra la lista de organizaciones identificadas:

**Tabla 10.5. 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
Asoc Arg de Codificación de Productos Comerciales	1
Asoc Arg de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola	1
Asoc Civil para la Sanidad Animal	1
Asoc Civil Parque Industrial Sauce Viejo	1
Asoc Cultural para el desarrollo integral	1
Asoc Parque Industrial Rafaela	1
Asoc 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 Standar 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**

### Conclusiones parciales

Se planteó como hipótesis que, debido al acompañamiento de la Provincia de Santa Fe a las medidas del EN durante la década del 90, los vínculos con la Nación tuvieron mayor peso relativo durante este período; y, a su vez, que las relaciones con organismos vinculados a la producción de bienes se intensificaron a partir del año 2003.

Luego del análisis de los datos, se vio que efectivamente las relaciones con el EN fueron mayores durante los años 90, pero no se corroboró que luego de 2003 haya habido mayor relación con organizaciones productivas. Al respecto, lo que se

observó fue que los dos gobiernos de Obeid fueron los que mayor cantidad de vínculos con el sector empresario establecieron. Al respecto, este hecho marca que, más allá del contexto nacional, los vínculos de cada administración responden a los lineamientos que imprimieron los actores políticos provinciales a su gestión, ya que el número de vínculos con estos organismos vuelve a bajar durante la administración de Binner. Este hecho, habilita el interrogante sobre si un gobierno con mayores vinculaciones con los actores socioeconómicos principales debería ser pensado en términos de un alto nivel de capacidades relacionales o, por el contrario, como de una baja autonomía. La respuesta a este interrogante es compleja y no puede darse con la información disponible, pero el hecho de que también existan vínculos con otro tipo de instituciones habilita a pensar que el incremento de las relaciones sectoriales puede ser parte de una vocación más activa para establecer vínculos.

Por otro lado, existen otro tipo de relaciones establecidas que van en consonancia con el clima de época y el modelo económico posfordista.

Las relaciones con el sistema científico- tecnológico para el apoyo al desarrollo de tecnología aplicada a la producción y el impulso a instituciones público- privadas como el Parque Tecnológico Litoral Centro (PTLC) y el Instituto de Biología Molecular y Celular de Rosario (IBR).

También, en esta línea, cabe destacar el mayor número de convenios con ONG que se dieron durante los 90. En un clima de época ideológico que propiciaba el retiro del Estado (acusado de ineficiente y opaco) para dar lugar al “empoderamiento” o la “activación” de la sociedad civil para la atención y resolución de las problemáticas sociales.

## **Capítulo 6. Alcance geográfico de las iniciativas económico- productivas**

El objetivo de este capítulo es describir los vínculos que establece la legislación con las diferentes áreas geográficas de la provincia. Si bien muchas de las iniciativas son de alcance general, un número importante de ellas hace referencia específica a un área geográfica o localidad precisa.

La distribución geográfica de las iniciativas es importante porque permite ver qué zonas fueron mayormente contempladas por las distintas administraciones. En función del alcance geográfico, también, puede verse qué tipo de iniciativa se encararon en cada administración para intentar resolver los desequilibrios territoriales internos y avanzar hacia un desarrollo armónico del territorio, que contemple el aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada área. Por esa razón, aquí se recopilaron esas referencias para, de alguna manera, ver qué puntos del mapa santafesino suscitaron mayor atención.

Se maneja como hipótesis que no existieron medidas tendientes a revertir los desequilibrios territoriales históricos de la Provincia de Santa Fe.

### Localidades, departamentos y áreas

Las referencias geográficas se encontraron en cuatro escalas: 1) a toda la provincia; 2) por regiones, como ser “la costa” o el “noroeste”; 3) por departamentos; y 4) por localidad. Las menciones no son mutuamente excluyentes; y en muchos de los documentos se encuentran referencias a más de una localidad o departamento.

Aquí en un primer momento se presentan las frecuencias de las menciones para las localidades, luego para los departamentos y, finalmente, se agregan estas referencias con las menciones de regiones.

La tabla 1.4 recopila las menciones a ciudades y localidades específicas. Allí se ve que las dos principales ciudades de la provincia se encuentran a la cabeza del listado, concentrando el 28% de las menciones; seguidas relativamente de cerca por Villa Constitución (8,7%), la cual debe su atención a la Zona Franca y al puerto. El resto aparece con muy baja frecuencia. Algunas que poseen más de una mención, como el caso de Cañada de Gómez, San Jorge, Santa Isabel y Barrancas,

pero también Rosario y Santa Fe, deben el aumento de la frecuencia a iniciativas que fueron prorrogadas; lo cual se vio con bastante frecuencia en las medidas que favorecieron a cooperativas de trabajo funcionando en empresas recuperadas y en las disposiciones expropiatorias para la construcción o ampliación de áreas industriales.

**Tabla 1.6. Menciones a localidades en las leyes sancionadas por la Legislatura según localidad. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Localidad	Menciones
Rosario	16
Santa Fe ciudad	13
Villa Constitución	9
Reconquista	4
Helvecia	4
Vera	4
Cda. Gómez	3
Pto. Gral. San Martín	3
San Jorge	2
Barrancas	2
Cda. Rosquín	2
Cayastá	2
Las Parejas	2
Las Toscas	2
Rafaela	2
Roldán	2
San Carlos Centro	2
Sauce Viejo	2
Santa Isabel	2
Arroyo Leyes	1
Arroyo Seco	1
Avellaneda	1
Bigand	1
Bombal	1
Capitán Bermúdez	1
Chabás	1
Firmat	1
Fray L. Beltrán	1
Funes	1
Gálvez	1
Los Molinos	1
Melincué	1
Monte Vera	1
Pérez	1
Pueblo Andino	1

Recreo	1
San Genaro	1
San José del Rincón	1
San Lorenzo	1
Santa Rosa de Calchines	1
Serodino	1
Villa Ocampo	1
Villa Gdor. Gálvez	1
Total	102

**Fuente: elaboración propia**

Las menciones específicas a departamentos (tabla 2.4) fueron menores que las de ciudades o localidades:

**Tabla 2.6. Menciones a departamentos en las leyes sancionadas por la Legislatura según localidad. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Departamento	Menciones
Castellanos	3
Las Colonias	3
Caseros	2
Rosario	2
San Martín	2
Belgrano	1
Gral López	1
Gral Obligado	1
Iriondo	1
La Capital	1
San Javier	1
San Justo	1
Total	19

**Fuente: elaboración propia**

A los fines de ordenar la información, se agregó las referencias a localidades y departamentos en siete áreas: 1) cordón industrial, que incluye las referencias a la franja costera de los departamentos San Lorenzo, Rosario y Constitución; 2) área pampeana, que incluye todo el sur de Santa Fe hasta el límite que forma el inicio de los departamentos San Martín y San Jerónimo, y excluye la zona delimitada en el punto 1; 3) el Gran Santa Fe, que incluye a Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Rincón, Arroyo Leyes y Monte Vera; 4) la cuenca lechera, con las menciones a los dpto. San Martín, San Jerónimo (excepto la franja costera), Las

Colonias, Castellanos y San Justo; 5) Noreste, donde se agruparon las menciones a los dpto. Gral. Obligado y a la ciudad de Vera; 6) la costa, una denominación tomada de la legislación, incluye a Garay, San Javier y el este de San Jerónimo; y 7) el noroeste, también tomada de los documentos analizados, incluye parte de Vera y San Cristóbal y el dpto. Nueve de Julio. En la tabla 3.4 se presentan las menciones a cada una de las áreas construidas<sup>6</sup>.

**Tabla 3.6. Menciones a localidades y departamentos en las leyes sancionadas por la Legislatura agregadas por áreas. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Área geográfica	Menciones
Cordón industrial	39
Gran Rosario	29
Área pampeana	21
Gran Santa Fe	21
Cuenca Lechera	18
Noreste pcia. SF	14
Reconquista- Avellaneda	6
La costa (Garay, S. Javier, este San Jerónimo)	11
Noroeste pcia. SF	2
Total	128

**Fuente: elaboración propia**

#### Las áreas en cada período de gobierno

Si se observa la distribución de las iniciativas dirigidas a cada área de acuerdo a los períodos de gobierno, se ve que la zona industrial del sureste de la provincia recibió mayor atención en todos los períodos, excepto durante el segundo Reutemann y Binner. En ésta última administración, el área con mayor número de menciones en los documentos analizados fue el Gran Santa Fe, básicamente por cuestiones relacionadas con el puerto de la ciudad capital. El área pampeana y la cuenca lechera recibieron relativamente baja atención en casi todos los períodos, excepto en el segundo de Obeid. El noreste tuvo mayor cantidad de menciones en el segundo mandato de Reutemann, la costa en el primer período de este último y al noroeste solo se encuentran menciones durante el primer Obeid. La tabla 4.4 y el gráfico 1.4 muestran con mayor detalle la distribución.

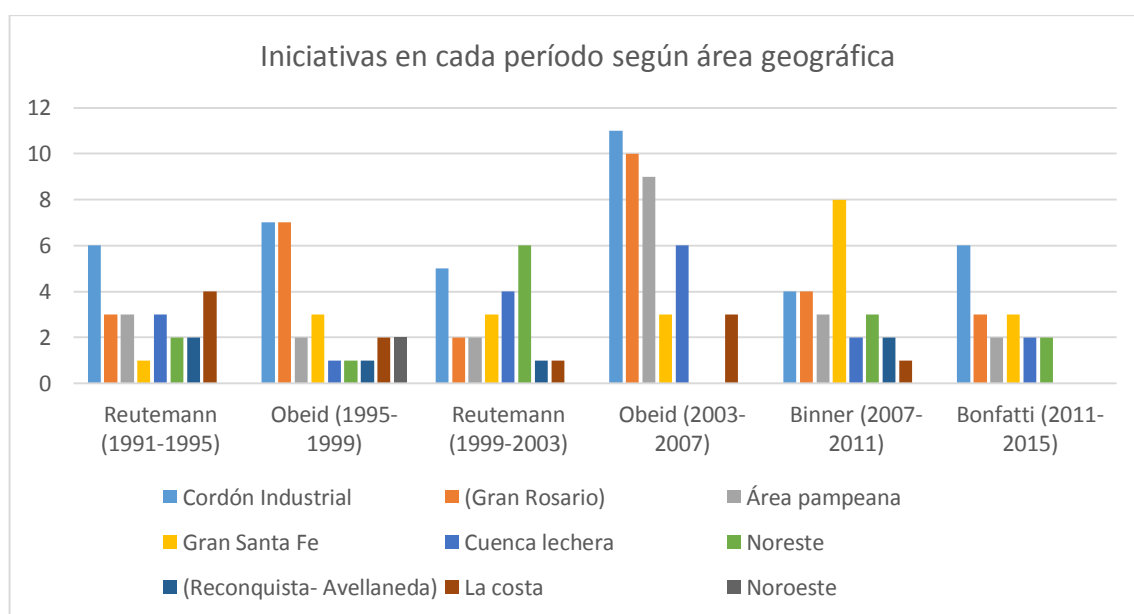
<sup>6</sup> Se sumaron 5 menciones que hacían alusión a áreas y que no fueron contadas en las tablas 3.2 y 3.3.

**Tabla 4.6. Menciones a localidades y departamentos en las leyes sancionadas por la Legislatura agregados por zona y según período de gobierno. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Período	Menciones									Total
	Cordón Industrial	(Gran Rosario)	Área pampeana	Gran Santa Fe	Cuenca lechera	Noreste	(Reconquista- Avellaneda)	La costa	Noroeste	
Reutemann (1991-1995)	6	3	3	1	3	2	2	4	0	19
Obeid (1995- 1999)	7	7	2	3	1	1	1	2	2	18
Reutemann (1999-2003)	5	2	2	3	4	6	1	1	0	21
Obeid (2003- 2007)	11	10	9	3	6	0	0	3	0	32
Binner (2007- 2011)	4	4	3	8	2	3	2	1	0	21
Bonfatti (2011- 2015)	6	3	2	3	2	2	0	0	0	15
Total	39	29	21	21	18	14	6	11	2	126

**Fuente: elaboración propia**

**Gráfico 1.6. Distribución de las menciones en las leyes sancionadas en cada período por la Legislatura agregados por área geográfica. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia**

Análisis de las iniciativas dirigidas a cada área

Hasta aquí se realizaron menciones sobre el total de menciones de localidades, departamentos y áreas, que luego fueron desagregadas según período de gobierno. Sin embargo, esto dice poco sobre el tipo de medidas dirigidas hacia cada área de la provincia.

Si se observan los datos de la tabla 5.4, puede verse que para el cordón industrial priman las iniciativas que establecen vínculos entre instituciones del área con el EP, las medidas dirigidas a sectores específicos de la producción y las de coyuntura, dentro de las cuales tienen un peso muy significativo las dirigidas a empresas recuperadas. También son significativas las de infraestructura, principalmente por la concentración de puertos en el área y la Zona Franca de Villa Constitución.

Para el área pampeana, las más frecuentes son las iniciativas hacia sectores, pero también son importantes los reconocimientos simbólicos hacia localidades que, a partir de entonces, tendrán estatus de “capital provincial de...”. Son significativas las iniciativas que entablan vínculos entre actores locales y el EP, y las de desarrollo local. Si bien esta región aparece en tercer lugar, cabe destacar que gran parte de las iniciativas sectoriales analizadas van dirigidas a esta área, aunque no haya ninguna mención específica hacia localidades o departamentos.

Para el Gran Santa Fe, las más frecuentes son los vínculos entre el EP y actores locales, las medidas de coyuntura y de infraestructura destinadas al puerto.

La distribución por tipo de medidas para el área de la cuenca lechera es similar a la pampeana. Allí predominan los vínculos, las iniciativas sectoriales y las de desarrollo local. El noreste también presenta una distribución semejante.

En lo que toca a la zona de la costa, con mayor frecuencia se vieron reconocimientos simbólicos y cuestiones de infraestructura relacionadas con los puertos de las localidades de la zona. También iniciativas dirigidas al sector ictícola.

Por último, el noroeste, la región menos mencionada en la base de datos construida, figura solo en dos leyes que apuntan a la construcción de caminos para contribuir al desarrollo de la producción de la zona.

Cabe aclarar que la clasificación realizada, como se mencionó en el capítulo 3, es no excluyente, por lo cual una misma ley puede estar clasificada en más de una categoría (por ejemplo: convenio para desarrollo de la producción lechera).

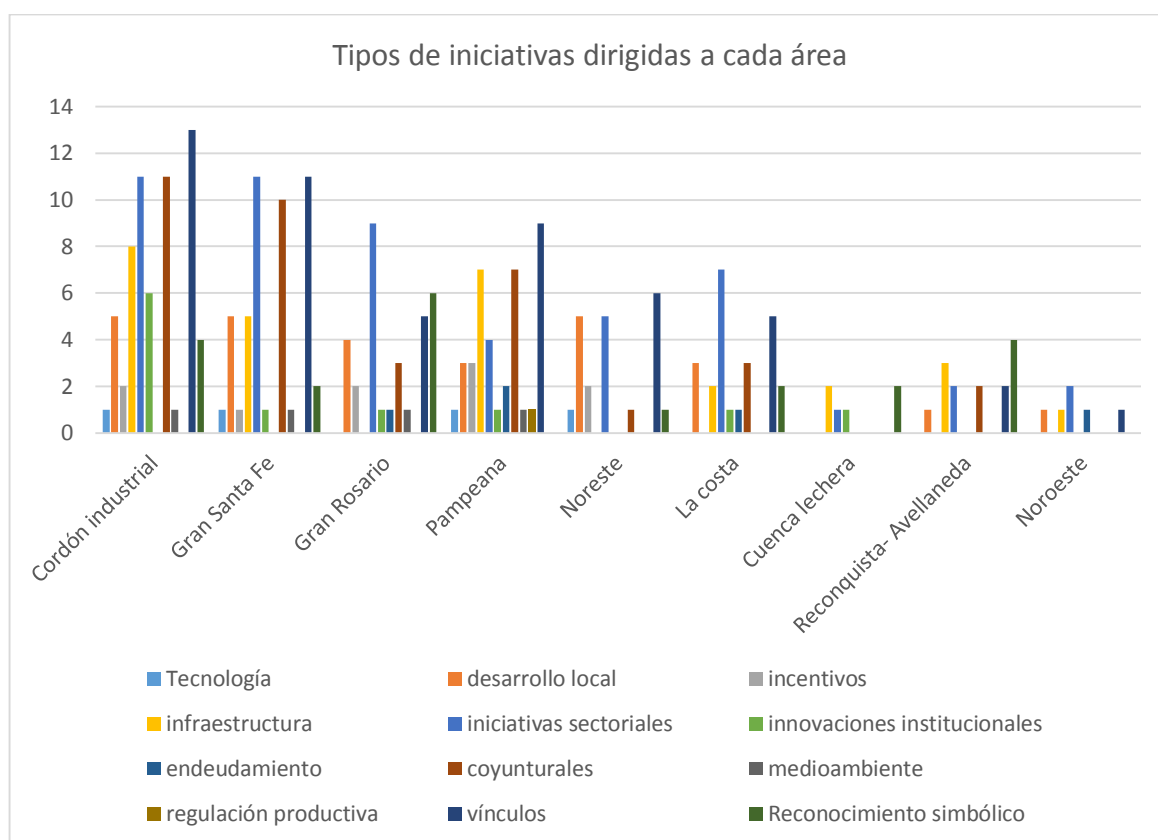
**Tabla 5.6. Clasificación de las menciones a temáticas específicas en las leyes sancionadas por la Legislatura agregadas por áreas. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**

Área geográfica	Tecnología	desarrollo local	incentivos	infraestructura	iniciativas sectoriales	innovaciones institucionales	endeudamiento	coyunturales	medioambiente	regulación productiva	vínculos	Reconocimiento simbólico
	Menciones											
Cordón industrial	1	5	2	8	11	6	0	11	1	0	13	4
Gran Rosario	1	5	1	5	11	1	0	10	1	0	11	2
Pampeana	0	4	2	0	9	1	1	3	1	0	5	6
Gran Santa Fe	1	3	3	7	4	1	2	7	1	1	9	0
Cuenca lechera	1	5	2	0	5	0	0	1	0	0	6	1
Noreste	0	3	0	2	7	1	1	3	0	0	5	2
Reconquista- Avellaneda	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	2
La costa	0	1	0	3	2	0	0	2	0	0	2	4
Noroeste	0	1	0	1	2	0	1	0	0	0	1	0

**Fuente: elaboración propia**

En la misma línea, el gráfico 2.4 tiene la intención de hacer más ilustrativa la distribución presentada en la tabla anterior.

**Gráfico 2.6. Tipos de iniciativas en las leyes sancionadas por la Legislatura según área geográfica. Provincia de Santa Fe, 1991- 2015.**



**Fuente: elaboración propia**

### Conclusiones parciales

Se propuso como hipótesis que no existieron medidas tendientes a revertir desequilibrios territoriales históricos existentes en la Provincia de Santa Fe, lo cual se confirma luego del análisis de los datos disponibles. Las regiones de la costa y el noroeste, las dos regiones menos pobladas y más rezagadas en materia de desarrollo económico e indicadores de calidad de vida, fueron las menos mencionadas en la legislación analizada. Y, de hecho, esta falta de atención es aún mayor cuando se analiza el contenido concreto de las iniciativas, ya que para el caso de la costa, tienen mayor peso relativo menciones que otorgan reconocimientos simbólicos.

Por el contrario, los dos principales centros urbanos de la provincia y la zona del cordón industrial, en el sureste, concentraron la mayor cantidad y diversidad de acciones proyectadas; y el área pampeana y la cuenca lechera, las zonas con

mejores indicadores socioeconómicos de Santa Fe, no solo tuvieron muchas menciones específicas, sino que además, mucha de la legislación sancionada para todo el territorio para el sector agropecuario se aplica en estas regiones.

## Conclusiones generales

La hipótesis de este trabajo es que la actuación en materia de promoción del desarrollo productivo del Estado santafesino entre 1991 y 2015 avanzó a través de un conjunto de iniciativas reactivas a problemáticas generadas por el impacto de acontecimientos desarrollados en el entorno económico y político- institucional nacional y de las transformaciones del entorno global. En este sentido, entonces, frente a la pregunta de cómo fue su comportamiento en esta área durante la década de los 90, la crisis del 2001 y los años de la postconvertibilidad, antes que destacar sus capacidades políticas para la proyección y el desarrollo de políticas originales tendientes a un acoplamiento exitoso frente a un nuevo contexto, de acuerdo a los datos considerados, si se analiza el direccionamiento y el tipo de políticas puestas en marcha, las capacidades relacionales, las capacidades políticas y administrativas, y la posibilidad de establecer una política de largo plazo, en líneas generales puede decirse que la hipótesis es válida; ya que efectivamente su acción fue más bien de tipo inercial y estuvo muy condicionada por los efectos ocasionados por los acontecimientos a nivel nacional.

Sobre el direccionamiento de la acción estatal, puede destacarse que la menor atención a las problemáticas de la producción y el foco sobre las reformas estructurales a principio de los 90, respalda la hipótesis propuesta. Por otro lado, si se considera el crecimiento de la legislación en materia económico- productiva luego de 2003, se ve que, al menos hasta 2007, los datos también respaldan la hipótesis. En los 90, a nivel nacional, el Estado redireccionó su acción en favor de la iniciativa privada y el libre mercado, y transfirió funciones a las provincias. En esa línea, el Estado Provincial, a la vez que tuvo que hacerse cargo de funciones sociales como educación, salud e infraestructura portuaria; hizo lo propio transfiriendo a los municipios costeros los puertos de cada localidad. Por otra parte, la creación de entes administradores, *trade points* y la Zona Franca de Villa Constitución van en línea con el clima de época de la década menemista.

Durante la salida de la crisis de 2001, a partir del año 2003, el direccionamiento de la política provincial hacia los sectores productivos se vio determinado por el viraje de las políticas macroeconómicas propuestas por el nuevo gobierno. Sin embargo, las reformas estructurales de la década anterior y la herencia de la crisis social acotaron la posibilidad de acción del Estado Provincial, situación que se corrobora

con el hecho de que no existieron variaciones sustantivas en la asignación presupuestaria del gasto en comparación con la década anterior. Sin embargo, algunas políticas trazadas en los años 90, que en esa década habían tenido poco desarrollo, fueron retomadas y reforzadas en el nuevo contexto, constituyendo casos excepcionales de políticas a largo plazo, como el fomento de parques industriales y del comercio exterior.

La acción del Estado Provincial también se vio condicionada por las capacidades administrativas y políticas internas. Las administraciones justicialistas, excepto durante los años 2000 y 2001, se encontraron con gobiernos nacionales de su mismo signo político. Además, contaron con mayoría en ambas cámaras de la Legislatura Provincial en todos sus períodos. Este no fue el caso de los dos gobiernos socialistas que se desarrollaron a partir de 2007. En estos períodos, los ejecutivos provinciales no solo tuvieron signo opuesto al nacional, sino que además no contaron con mayoría en la Legislatura. Estos hechos configuraron una situación con un Estado Provincial más limitado en lo que toca a sus capacidades de negociación internas y con el Estado Nacional.

En lo que hace a las capacidades relacionales, las variaciones, en casos como las vinculaciones con actores de la producción, estuvieron más relacionadas con los gobiernos antes que con el contexto macroeconómico e institucional; y en otros casos, como los vínculos manifiestos con municipios y comunas, instituciones y organismos de crédito y ONG, pueden atribuirse al clima de época. De esta forma, la hipótesis se satisface solo en parte.

En lo que toca a la cuestión territorial, no se encontraron variaciones significativas entre los gobiernos y los cambios de coyuntura económica a nivel nacional. Antes, lo que se vio fue una constante en todas las administraciones de considerar mayormente a las regiones más pobladas y desarrolladas de la provincia, haciendo muy poco durante el total de los 24 años considerados para reducir las asimetrías regionales.

Finalmente, se cree conveniente recordar las limitaciones que presenta este trabajo y señalar dos cuestiones que quedan pendientes para trabajar a futuro. Para salvar las limitaciones de la información presentadas, lo desarrollado hasta aquí debería complementarse con datos y características de los programas puestos en marchas

y con los datos que se encuentren disponibles sobre sus resultados. Y, por otro lado, para avanzar en la misma línea, debería incluirse también la voz de los actores participantes de las gestiones en el área de producción y de los principales actores socioeconómicos destinatarios de las medidas descritas.

## Bibliografía

Acosta, Silvia (2011a) (coord.) *Cadena de valor autopartista*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011b) (coord.) *Cadena de valor de la carne bovina*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011c) (coord.) *Cadena de valor carrocera, remolques y semirremolques*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011d) (coord.) *Cadena de valor láctea*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011e) (coord.) *Cadena de valor de madera y muebles*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011f) (coord.) *Cadena de la maquina agrícola*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2011g) (coord.) *Cadena de valor software y servicios informáticos*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

\_\_\_\_\_ (2012a) (coord.) *Cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.

- \_\_\_\_\_ (2012b) (coord.) *Cadena de valor textil y confecciones*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.) *La hechura de las políticas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. (versión digital)
- Alonso, Guillermo. (2007). Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad. Ponencia presentada en el 4° Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires.
- Balán, Pablo (2012) “Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas”, *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- Beltrán, Gastón (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.
- Beltrán, Gastón (2011) “Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bertranou, Julián (2013) “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”, trabajo presentado en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18- 20 de septiembre de 2013.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Estado y agencias público- privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza”, en *Revista Documentos y Aportes en administración Pública y Gestión Estatal*, nro. 17, Universidad Nacional del Litoral. Pp. 7- 40.
- Bonvechi, Alejandro (2010) “Condiciones para Políticas Sociales Subnacionales Autónomas en Países Federales”, *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 3, Banco Mundial.

- Bustelo, Pablo (1999) *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Ed. Síntesis.
- Callon, Michel (2008) “Los mercados y la performatividad de las ciencias económicas” en *Apuntes de investigación del CECyP* Nro. 14.
- Calzada, Julio y Florencia Matteo (2014) *Estimación de los aportes tributarios de la cadena de valor de granos de la provincia de Santa Fe 2013*, Informe de investigación, Bolsa de Comercio de Rosario.
- Capello, Marcelo et al (2013) “Una Argentina competitiva, productiva y federal. Anatomía del gasto público argentino: expansión en la última década y desafíos a futuro”, *Documentos de Trabajo*, Nro. 135, año 19, IERAL, Córdoba.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1977) *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castellani, Ana (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, Ana (2008) “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976- 1989)”, en *Apuntes de Investigación del CECyP*, n° 14, 2008, pp. 139- 157.
- Castellani, Ana (2008) “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, nro. 2, primer semestre.
- Castellani, Ana y Alejandro Gaggero (2011) “Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa”, en Pucciarelli, A. (coord) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, op. cit.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky (1966) “A Theory of the Budgetary Process”, en *The American Political Science Review*, Vol. 60, Nro. 3, Sep., pp. 529-547.

- De Mattos, Carlos A. (2012). "De la planificación a la gobernanza. Hacia un nuevo modo de gestión urbana", IEUT/UC, Santiago de Chile.
- Dirección General de Finanzas de la Provincia (1996) *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público provincial*, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Provincia de Santa Fe.
- Domingues, José M. (2012) *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*, CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2009) *La modernidad contemporánea en América Latina, Siglo XXI- CLACSO*, Buenos Aires.
- Donato, Vicente (2010) *Industria manufacturera año 2009*, Observatorio Pyme Regional provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme y Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe.
- Esteso, Roberto y Horacio Cao (2005) "Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y Nueva Agenda de Políticas Públicas", en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Nº 1, Universidad Nacional del Litoral. Pp. 59-86.
- Evans, Peter (1996) "El Estado como problema y solución", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35. Nro. 140, IDES. Enero-Marzo, Buenos Aires. Págs. 529 a 562.
- Fernández Victor R. y José I. Vigil (2012) "Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina", en *Revista Políticas Públicas*, vol. 16, nro. 1, enero/junio, Sao Luis. Pp. 51 a 65.
- \_\_\_\_\_ (2010) "El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina, en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, nro. 15, Universidad Nacional del Litoral. Pp. 43- 90.
- Ferrero y Añaños (2015) "Las políticas de promoción de las exportaciones en la provincia de Santa Fe, período 2008-2011. Entre avances institucionales

- innovadores y resultados limitados”, en *Temas y Debates*, nro. 30, julio-diciembre, UNR. Pp. 137- 159.
- Gereffi, Gary (2001) “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”, en *Problemas del Desarrollo* vol. 32, nro. 125, abril- junio 2001, México.
- Germani, Gino (1965) *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.
- Hidalgo Capitán, Antonio (2011) “Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica”, *Revista de Economía Mundial*, nº 28, pp. 279- 320.
- Kulfas, Matías (2008) *Las PyMEs argentinas en el escenario de postconvertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*, CEPAL.
- Lattuada, Mario et al (2012) “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991- 2011)”, en *Avá. Revista de antropología*, Nº 21, UNaM, Posadas.
- Lattuada, Mario y M. Elena Nogueira (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, 2011, Pp. 30-54.
- Mann, Michael (2006) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nro. 5, noviembre. (<http://www.relacionesinternacionales.info>).
- Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Editores) (2001) *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial – Alfaomega, Colombia.
- Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2009) *Informe de Gestión*, Gobierno de Santa Fe.

- Müller, Alberto (2011) “La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro”, en *Realidad Económica*, Nro. 260, Mayo- Junio, IADE.
- North, D. C (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, Dora (2005) “El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa”, en Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal N°6. Universidad Nacional del Litoral. Pp. 41-61.
- Oszlak, Oscar (2003) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina ([www.osccarozslak.org.ar](http://www.osccarozslak.org.ar))
- \_\_\_\_\_ (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.osccarozslak.org.ar](http://www.osccarozslak.org.ar))
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo. ([www.osccarozslak.org.ar](http://www.osccarozslak.org.ar))
- Ortiz y Schorr (2007) *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN: 1851-2577. Año 1, n° 2, Buenos Aires, diciembre de 2007.
- Pellegrini et al (2011) “Los parques y áreas industriales de Santa Fe”, trabajo presentado en las Decimosextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2011.
- Pérez, Carlota (1996) “La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones”, en *Comercio Exterior* Vol. 46, Nro. 5, mayo de 1996, México [pp. 347- 363].

- Portantiero, Juan Carlos (1977) "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, N° 2.
- Repetto Fabián (2004) "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política estatal en América Latina", Documentos de Trabajo del INDES I- 52.
- \_\_\_\_\_ (2011) "La gestión de las ciudades: retos y capacidades necesarias para una intervención integral", en *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*, Programa de Mejora de la **Gestión** Municipal, Buenos Aires.
- Rodríguez, José R (2012) "Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales", trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- Sassen, Saskia (2007a). "Una sociología de la globalización", en *Análisis Político* nro. 61, septiembre- diciembre 2007, Bogotá. [pp. 3- 27].
- \_\_\_\_\_ (2007b). "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: empujando las opciones de políticas y gobernanza". *EURE* nro. 100, Santiago de Chile.
- Schorr, Martín, Pablo Manzanelli y Eduardo Basualdo (2012) "Elite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas de la posconvertibilidad", documento de trabajo Nro. 22, Área de Economía y Tecnología, FLACSO
- Sidicaro, Ricardo (2008). "La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos", en *Temas y Debates*, nro. 16. Pp 29-47.
- \_\_\_\_\_ (2003a) *La crisis del Estado y los actores socioeconómicos en la Argentina (1989- 2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas- EUDEBA.
- \_\_\_\_\_ (2003b) "Consideraciones sociológicas sobre la Argentina de la segunda modernidad", en *Estudios Sociales* N° 24, Santa Fe, Ed. UNL, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76/ 1989- 99*", Buenos Aires, Siglo XXI.

Skocpol, Theda (1991) “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación”, en *Zona Abierta*, Nro. 57/58. Págs. 3 a 53.

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

Vilas, Carlos M. (2005) “¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado”. En C.M. Vilas et al., *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo: 21-65. (<http://cmvilas.com.ar/>)

Villarreal, Juan (1985) *Los hilos sociales del poder*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Weber, Max (2008) *Economía y sociedad*, FCE, México.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la gran depresión”. En *Zona Abierta* N°63/64. Pág. 73 a 153.

## **Fuentes**

Dirección General de Programación estadística Hacendal de la Secretaría de Planificación y Política Económica, Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116436>. (último acceso: 02-06-2016).

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

Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

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

Ley	Fecha	Ley	Fecha	Ley	Fecha
10 981	15/4/1993	11 331	30/11/1995	11 673	20/5/1999
10 982	15/4/1993	11 335	30/11/1995	11 692	2/9/1999
10 994	10/6/1993	11 348	30/11/1995	11 695	2/9/1999
10 995	10/6/1993	11 350	30/11/1995	11 718	18/11/1999
11 004	24/6/1993	11 364	30/11/1995	11 719	18/11/1999
11 006	24/6/1993	11 415	10/10/1996	11 720	18/11/1999
11 007	24/6/1993	11 416	10/10/1996	11 731	23/3/2000
11 009	1/7/1993	11 426	24/10/1996	11 737	6/4/2000
11 009	10/7/1993	11 436	14/11/1996	11 739	13/04/2000
10 110	10/7/1993	11 439	21/11/1996	11 748	4/5/2000
11 082	18/11/1993	11 440	21/11/1996	11 749	4/5/2000
11 076	18/11/1993	11 444	28/11/1996	11 753	1/6/2000
11 079	18/11/1993	11 445	28/11/1996	11 754	8/6/2000
11 084	25/11/1993	11 461	29/11/1996	11 755	8/6/2000
11 090	30/11/1993	11 474	19/06/1997	11 756	8/6/2000
11 094	30/11/1993	11 475	19/06/1997	11 760	22/6/2000
11 111	30/11/1993	11 476	26/6/1997	11 762	22/6/2000
11 119	30/11/1993	11 480	10/7/1997	11 763	22/6/2000
11 121	30/11/1993	11 481	10/7/1997	11 768	8/6/2000
11 142	26/5/1994	11 482	10/7/1997	11 771	6/7/2000
11 166	11/8/1994	11 484	7/8/1997	11 778	27/7/2000
11 167	11/8/1994	11 487	21/08/1997	11 781	3/8/2000
11 168	11/8/1994	11 525	27/11/1997	11 783	3/8/2000
11 184	22/9/1994	11 528	27/11/1997	11 784	3/8/2000
11 852	22/9/1994	11 537	19/3/1998	11 785	3/8/2000
11 189	22/9/1994	11 544	7/5/1998	11 786	3/8/2000
11 197	29/9/1994	11 545	7/5/1998	11 804	14/9/2000
11 213	10/11/1994	11 546	28/5/1998	11 806	21/9/2000
11 217	17/11/1994	11 552	4/6/1998	11 808	21/9/2000
11 226	24/11/1994	11560	2/7/1998	11 809	21/9/2000
11 229	30/11/1994	11 569	6/8/1998	11 812	28/9/2000
11 236	30/11/1994	11 609	5/11/1998	11 815	28/9/2000
11 247	28/12/1994	11 611	12/11/1998	11 820	28/9/2000
11 257	22/6/1995	11 613	12/11/1998	11 834	26/10/2000
11 268	3/8/1995	11 616	19/11/1998	11 835	26/10/2000
11 269	3/8/1995	11 617	19/11/1998	11 841	26/10/2000
11 272	17/8/1995	11 618	19/11/1998	11 851	26/10/2000
11 272	17/8/1995	11 620	19/11/1998	11 859	30/11/2000
11 276	5/10/1995	11 629	26/11/1998	11 861	30/11/2000
11 285	2/11/1995	11 630	26/11/1998	11 863	30/11/2000
11 288	9/11/1995	11 631	26/11/1998	11 864	30/11/2000
11 297	23/11/1995	11 634	26/11/1998	11 867	30/11/2000
11 299	23/11/1995	11 657	26/11/1998	11 869	29/11/2000
11 314	30/11/1995	11 669	6/5/1999	11 873	30/11/2000
11 325	30/11/1995	11 672	20/5/1999	11 883	3/5/2001

<b>Ley</b>	<b>fecha</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha</b>
11 893	28/6/2001	12 228	27/11/2003	12 522	6/4/2006
11 897	5/7/2001	12 237	27/11/2003	12 531	18/5/2006
11 901	5/7/2001	12 259	12/2/2004	12 532	18/5/2006
11 924	30/8/2001	12 271	20/5/2004	12 536	18/5/2006
11 928	6/9/2001	12 276	14/5/2004	12 537	18/5/2006
11 929	6/9/2001	12 278	14/5/2004	12 540	18/5/2006
11 937	20/9/2001	12 286	17/6/2004	12 542	1/6/2006
11 939	18/10/2001	12 294	24/6/2004	12 543	1/6/2006
11 947	8/11/2001	12 295	24/6/2004	12 547	8/6/2006
11 962	22/11/2001	12 296	24/6/2004	12 548	22/6/2006
11 967	29/11/2001	12 301	1/7/2004	12 553	22/6/2006
11 980	30/11/2001	12 307	8/7/2004	12 554	22/6/2006
11 996	30/11/2001	12 317	19/8/2004	12 559	6/7/2006
12 002	30/11/2001	12 324	26/8/2004	12 562	6/7/2006
12 004	30/11/2001	12 335	16/9/2004	12 566	6/7/2006
12 012	30/11/2001	12 336	16/9/2004	12 571	27/7/2006
12 019	16/5/2002	12 340	7/10/2004	12 576	3/8/2006
12 021	10/6/2002	12 349	28/10/2004	12 577	3/8/2006
12 026	18/7/2002	12 359	11/11/2004	12 579	3/8/2006
12 035	18/7/2002	12 363	18/11/2004	12 582	3/8/2006
12 042	5/9/2002	12 371	25/11/2004	12 584	3/8/2006
12 051	3/10/2002	12 372	25/11/2004	12 587	3/8/2006
12 056	10/10/2002	12 375	30/11/2004	12 593	17/8/2006
12 064	31/10/2002	12 381	30/11/2004	12 596	24/8/2006
12 069	10/6/2002	12 383	30/11/2004	12 610	7/9/2006
12 090	28/11/2002	12 393	30/11/2004	12 620	28/9/2006
12 091	29/11/2002	12 394	30/11/2004	12 621	21/9/2006
12 097	28/11/2002	12 404	10/3/2005	12 636	21/9/2006
12 105	20/3/2003	12 407	31/3/2005	12 644	21/9/2006
12 108	22/5/2003	12 417	12/5/2005	12 651	19/10/2006
12 119	19/6/2003	12 418	9/6/2005	12 666	16/11/2006
12 123	3/7/2003	12 419	9/6/2005	12 667	16/11/2006
12 132	7/8/2003	12 428	30/6/2005	12 691	16/11/2006
12 148	25/9/2003	12 438	7/7/2005	12 692	16/11/2006
12 155	2/10/2003	12 441	28/7/2005	12 693	16/11/2006
12 163	16/10/2003	12 444	11/8/2005	12 703	28/12/2006
12 165	16/10/2003	12 467	22/9/2005	12 707	16/3/2007
12 174	30/10/2003	12 468	21/10/2005	12 709	5/4/2007
12 177	30/10/2003	12 470	29/9/2005	12 710	19/4/2007
12 188	13/11/2003	12 478	29/9/2005	12 711	19/4/2007
12 202	20/11/2003	12 482	3/11/2005	12 714	19/4/2007
12 206	20/11/2003	12 483	3/11/2005	12 715	19/4/2007
12 207	20/11/2003	12 506	30/11/2005	12 722	7/6/2007
12 209	20/11/2003	12 509	30/11/2005	12 736	16/8/2007
12 212	20/11/2003	12 513	28/12/2005	12 740	16/8/2007

<b>Ley</b>	<b>fecha</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha</b>
12 762	16/8/2007	12 995	20/8/2009	13 259	19/4/2012
12 766	16/8/2007	13 001	10/9/2009	13 262	30/5/2012
12 780	18/10/2007	13 005	17/9/2009	13 265	31/5/2012
12 784	18/10/2007	13 007	17/9/2009	13 270	28/6/2012
12 820	29/11/2007	13 012	10/9/2009	13 271	28/6/2012
12 821	29/11/2007	13 017	11/2/2009	13 278	5/7/2012
12 822	29/11/2007	13 020	8/10/2009	13 282	9/8/2012
12 825	29/11/2007	13 027	21/2/2009	13 286	13/9/2012
12 834	29/11/2007	13 032	29/10/2009	13 287	13/9/2012
12 841	26/11/2009	13 046	26/11/2009	13 317	28/11/2012
12 841	29/11/2007	13 057	19/11/2009	13 320	29/11/2012
12 848	20/12/2007	13 062	26/11/2009	13 327	30/11/2012
12 855	14/2/2008	13 069	22/4/2010	13 329	30/11/2012
12 863	8/5/2008	13 071	29/4/2010	13 332	30/11/2012
12 873	15/5/2008	13 076	27/5/2010	13 334	27/12/2012
12 874	15/5/2008	13 082	3/6/2010	13 342	30/5/2013
12 883	19/6/2008	13 083	3/6/2010	13 347	30/5/2013
12 884	19/6/2008	13 102	5/8/2010	13 352	13/6/2013
12 892	3/7/2008	13 111	19/8/2010	13 365	13/6/2013
12 895	31/7/2008	13 119	26/8/2010	13 372	13/6/2013
12 897	14/8/2008	13 122	2/9/2010	13 730	13/6/2013
12 923	16/10/2008	13 123	9/9/2010	13 384	28/11/2013
12 928	23/10/2008	13 127	16/9/2010	13 411	28/11/2013
12 932	30/10/2008	13 131	23/9/2010	13 415	23/7/2014
12 933	30/10/2008	13 143	26/10/2010	13 431	21/10/2014
12 935	6/11/2008	13 147	21/10/2010	13 439	19/11/2014
12 939	20/11/2008	13 196	29/9/2011	13 438	19/11/2014
12 970	7/5/2009	13 206	3/11/2011	13486	21/10/2015
12 981	11/6/2009	13 217	3/11/2011	13 508	15/12/2015
12 986	2/7/2009	13 242	24/11/2011		