

INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO SANTAFESINO PARA LOS SECTORES PRODUCTIVOS. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS AÑOS 90 Y LA POSCONVERTIBILIDAD*

Mauricio Moltó**

Resumen. El objetivo del presente trabajo es describir las iniciativas legislativas del Estado Santafesino para la promoción del desarrollo de los diferentes sectores económicos que componen la economía provincial. Se consideró el período 1991-2015, haciendo foco, principalmente, en las diferencias entre la década de los 90 y los años de posconvertibilidad. Conceptualmente, el trabajo se enfocó de acuerdo a las nociones de capacidades estatales y desarrollo económico. Metodológicamente, se trabajó con las leyes sancionadas por la Legislatura provincial entre 1991 y 2015 que hacen alusiones directas a los diferentes sectores económicos o producciones específicas existentes en el territorio provincial. Los documentos fueron analizados con el software Atlas.ti.

Palabras clave: Capacidades estatales; Estados subnacionales; Desarrollo económico.

* El trabajo presenta parte de los resultados de la tesis “Iniciativas provinciales para la promoción del desarrollo económico. Santa Fe, 1991- 2015”, de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR (en proceso de evaluación). También se retomaron algunos desarrollos de una presentación en el II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología, Villa María (Córdoba), 6 al 8 de junio de 2016.

** Becario doctoral CONICET en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, CO-NICET- Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina.

Contacto: mauriciomolto@gmail.com

SANTA FE PROVINCE'S LEGISLATIVE INITIATIVES FOR PROMOTING ECONOMICS ACTIVITIES. COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE '90S AND THE POST-CONVERTIBILITY.

Abstract. This article aims to describe the Santa Fe Province's legislative initiatives for promoting economic activities development. It considered the period 1991- 2015, focusing mainly on differences between 90's and the years after 2001's crisis. Conceptually, it focused according notions of state capabilities and economic development. Methodologically, it analyzed laws passed by the Legislature between 1991 and 2015 with direct references to economic activities that compose Santa Fe's economic structure. These documents were analyzed with the software Atlas.ti.

Key words: States capabilities; Subnational states; Economic development.

Original recibido el 31-10-2016.

Aceptado para su publicación el 02-12-2016.

1. 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, junto con una creciente interconexión de diferentes regiones del globo en las fases de integración de la producción.

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 se encontró en la posibilidad de inserción (y el lugar ocupado) en las “cadenas globales de producción” (Gareffi, 2001).

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 políticos, económicos e institucionales que exigen, entre otras cosas: 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 (Domingues, 2009).

En nuestro país, entre otras cosas, la reforma del Estado implicó una importante transferencia de funciones hacia las provincias (principalmente educación y salud) y al mercado (por vía de la privatización de empresas prestadoras de bienes y servicios). El Estado central, en consecuencia, 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).

Así, desde los 90, luego de las reformas mencionadas, bajo los imperativos de incrementar la competitividad territorial, de coadyuvar la innovación en el sector privado y trabajar en estrategias innovadoras de gestión, de generar sinergias, de construir redes de cooperación con y entre los actores sociales locales, y de trabajar en la inserción de esas redes en los circuitos globales, los Estados provinciales fueron llamados a jugar un rol más activo en la gestión del desarrollo económico.

Teniendo en cuenta el caso santafesino, cabe la pregunta sobre cómo fue el rol del Estado provincial en materia de desarrollo económico-productivo durante los años posteriores a las reformas estructurales mencionadas y, luego, durante los años de la posconvertibilidad.

Considerando la reprimarización del aparato productivo durante los años 90 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 2002 se avanzó con mayor énfasis sobre el sector industrial; pero también, es válido suponer que no hayan existido lineamientos claros hacia los sectores productores de bienes, ni agropecuario ni industrial, que hayan trascendido el corto plazo. En este sentido, entonces, el objetivo es describir este grupo de iniciativas 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.

2. Perspectivas conceptuales

El concepto “desarrollo” es una noción multidimensional que articula elementos económicos, socioculturales, políticos y ambientales. En 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.

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 Sweezy y Baran, y en América Latina de Prebisch, introduce una serie de innovaciones conceptuales como la distinción entre crecimiento y desarrollo, el análisis centro-periferia y la dependencia tecnológica (Cardoso 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 y critica el desarrollo por

etapas de la teoría de la modernización y el rol que este enfoque asigna a la inversión extranjera. Además, se propone que el camino al desarrollo no se lograría sin un cambio político radical. Bustelo (1999) 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. 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).

Además, 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. Por otro lado, desde distintas perspectivas, se hizo hincapié en factores como el capital social, las redes y la capacidad asociativa de los individuos. 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 (Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998).

En Argentina, las políticas hacia los sectores productivos varían notablemente en la etapa pre y post 2001. Lattuada (2012, p. 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 (acciones de asistencia técnica e iniciativas con 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 marca diferencias entre los años del uno a uno y durante el período posterior a la convertibilidad. Para el caso de las PyMEs industriales, el autor destaca que durante los 90, y 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. Si bien existió un marco normativo e institucional para el apoyo de las PyMEs 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, p. 59).

Por otro lado, 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 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. Al respecto, se realizó un repaso por algunos desarrollos conceptuales y trabajos de investigación inscriptos en la línea del neoinstitucionalismo, que sirvieron para el tratamiento de los datos recopilados.

Aportes como los de Skocpol (1991), Weir y Skocpol (1993) Evans (1996) y Mann (2006), avanzan en la reflexión de la autonomía y las capacidades del Estado. En esta línea se inscriben los 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 trabajos 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; mientras que Alonso (2007) 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 del juego y evitando los bloqueos a sus políticas (y entendiendo a las institucionales como) el logro de equilibrios que reflejan (...) el modo en que se dirimen conflictos entre intereses sociales contrapuestos (p. 15).

En lo que toca a 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.

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.

Bertranou (2013), por otro lado, propone cuatro componentes: 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.

Poniendo el foco ahora en estudios sobre capacidades de los Estados subnacionales, el trabajo de Fernández y Vigil (2010), analiza 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). Sobre la provincia de Santa Fe, también se cuenta el trabajo de Ferrero y Añaños (2015), quienes 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 comparada, analiza la capacidad extractiva de las provincias argentinas; mientras que 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.

3. Estrategia metodológica

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.

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.

De todos modos, dada la falta de información sistemática sobre las actividades estatales, las leyes constituyen un indicador palpable sobre la dirección de la política pública que, en todo caso, a la luz de las limitaciones señaladas, 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 atañe a cuestiones operativas, se accedió a los documentos por medio del Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe, disponible en 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. Posteriormente, se realizó un nuevo análisis para observar la distribución sectorial de las medidas.

4. Presupuesto y personal asignado a servicios económicos

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 ejecutar partidas presupuestarias, 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.

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. Para avanzar en esta dirección, se recurrió a datos de la Dirección de Estadística Hacendal de la provincia.

Sobre esta temática, Vigil y Fernández (2010) señalan que, entre los años 1991 y

2001, la evolución del gasto del Estado santafesino evidenció que el mismo estuvo orientado a las funciones del área social antes que de la económico-productiva. Si bien el análisis realizado aquí es menos complejo, este comportamiento se observa también en los años siguientes a los analizados por estos autores, es decir, desde 2002 a 2013.

Si se analiza 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. Entre 1991 y 2015, se ve una oscilación de valores que asigna un máximo de 16,8% 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, p. 9).

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 económicos desde 1992 hasta 1995 inclusive, se obtiene la evolución durante el primer gobierno de Carlos Reutemann; desde 1996 a 1999, del primero de Alberto 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 Hermes Binner. Dado que la serie llega hasta el 2013, no se puede ver el total del período de Antonio Bonfatti, sino solo los años 2012 y 2013.

Tabla 1. 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	6,34	3,74
Obeid (1995- 1999)	3,74	4,56	16,80	5,34	8,14
Reutemann (1999-2003)	2,37	2,60	1,13	2,88	2,26
Obeid (2003- 2007)	4,98	2,31	2,52	3,24	3,11
Binner (2007- 2011)	3,03	3,59	3,20	4,52	3,73
Bonfatti (2011- 2015)	3,22	2,88	SD	SD	3,02

Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación Estadística Hacendal.

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%.

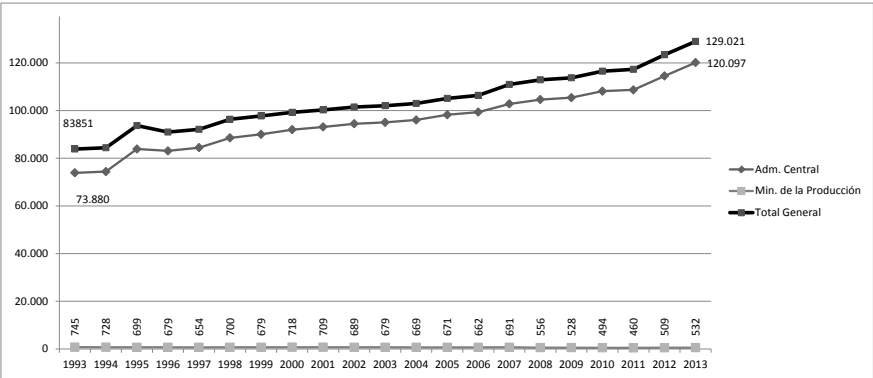
Por otro lado, para dimensionar la asignación de personal y el costo del mismo asociado a servicios económicos, se consideraron datos para el Ministerio de la Producción y se los comparó con el total de la administración central y el total general de la administración pública provincial.

Realizando una comparación al interior de la serie del MP, se observa con mayor detalle la magnitud de la baja de personal en esta área. 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.

5. Descripción general de las iniciativas económico-productivas

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%). Entre las exportaciones destacan las manufacturas de

Gráfico 1. 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.

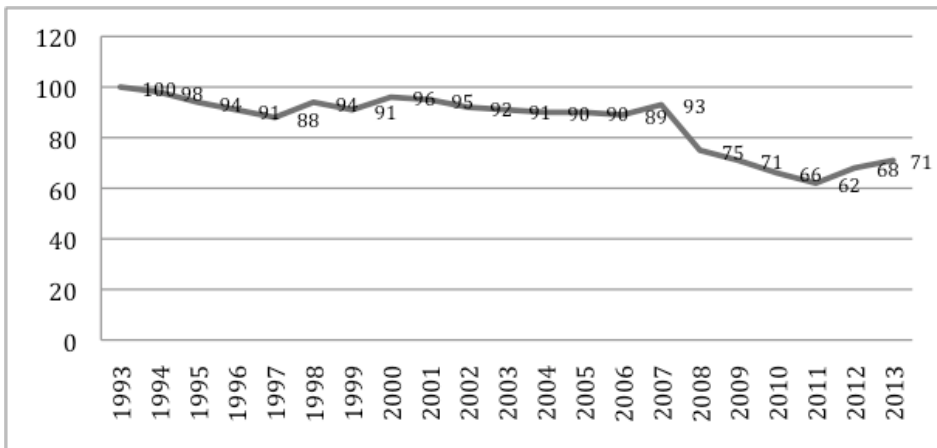
origen agropecuario y de origen industrial, las que representan el 64,5% y el 22,4% de lo exportado por la provincia. (DINREP).

Entre el 10 de diciembre de 1991 y esa misma fecha del 2015, de acuerdo al relevamiento realizado, el estado provincial sancionó 369 leyes relacionadas con cuestiones de desarrollo económico.

Durante el gobierno del primer Reutemann la producción en general de la Legislatura estuvo entre las más altas del período, 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

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 (188/369) de las leyes vinculadas a estos temas, pero también se dio una gran actividad en general.

Gráfico 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.

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

Sobre los gobiernos del Frente Progresista, Cívico y Social, se ve que la administración de Binner es la tercera más baja en términos de legislación

total, mientras que el peso relativo de la legislación económico-productiva se encuentra en el promedio del período general. En cambio, durante los años de Bonfatti, se vio la menor actividad de la Legislatura y el segundo valor más bajo para la legislación económico-productiva.

Las 369 leyes analizadas fueron clasificadas en 12 categorías. La clasificación es no excluyente, ya que la mayor parte de los documentos analizados pueden ser clasificados en más de una.

6. Iniciativas dirigidas a los sectores productivos

A continuación se presenta una descripción sobre el grupo de leyes que contienen las 200 menciones a sectores productivos. Durante el análisis, 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 poco específica a “el sector agropecuario”, la producción “agrícola” o “el sector cooperativo”, pero también, en algunos casos, lo hacen con mayor detalle

Tabla 2. Leyes económico-productivas y legislación total de la Legislatura en cada gobierno. Santa Fe, 1991- 2015.

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

Fuente: Elaboración propia.

hacia un producto en particular. Para el caso de la industria, las denominaciones fueron mayormente genéricas, con la excepción, en algunos casos, hacia la industria láctea.

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 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. La mencionada ley 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 proximidad 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 ubicados en Alvear, Sauce Viejo, Venado Tuerto, Reconquista,

Tabla 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
Reconocimientos simbólicos	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.

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 avanzan 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, se encontraron 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 5, las más de las alusiones son hacia el “sector agropecuario”, pero también se encuentran otras en donde se diferencia la producción agrícola de la de 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 distinguen la agricultura en pequeña escala de frutas y hortalizas, y producciones regionales como el algodón y la madera. Para la producción de carne, se señalaron 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

Tabla 5. 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.

aumento de la competitividad de la producción. En comparación con las iniciativas industriales, según lo que se pudo ver en la legislación, la acción del Estado santafesino a lo largo del período fue mucho más diversa y articuló una red 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 5, 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. Sólo 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 Estado Nacional 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 propuestas sobre turismo implicaron 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, 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 una forma de organización de las actividades relacionadas con la producción, se diferenciaron las iniciativas productivas vinculadas con el cooperativismo. Algunas de ellas 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.

7. Las iniciativas sectoriales en los distintos períodos de gobierno

Las menciones hacia la industria fueron similares en casi todos los períodos, excepto en el segundo de Obeid, que se reconoce 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 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.

8. Consideraciones finales

Se propuso como hipótesis que la reprimarización del aparato productivo y la acentuación de las políticas de apertura en los 90 hicieron que desde el Estado Provincial se prestara mayor atención a la 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; aunque no así la producción aldonera.

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.

De todos modos, de acuerdo a los documentos analizados, el rol jugado por el Estado de Santa Fe en materia de promoción del desarrollo productivo, lejos de ser una acción sistemática y coherente con proyección de acciones a mediano

y/o largo plazo, puede interpretarse como una respuesta reactiva a las distintas coyunturas económicas y políticas que atravesó el país a lo largo del período analizado.

Así, se vio que se ha hecho relativamente poco para intentar una diversificación del aparato productivo provincial (exceptuando las aisladas menciones a producciones alternativas luego de 2002). Antes, por el contrario, las iniciativas fueron hacia los sectores más consolidados del aparato productivo provincial; los cuales, 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, puede pensarse, implicó un reforzamiento de las asimetrías regionales existentes.

Para finalizar, vale retomar las limitaciones señaladas en el apartado metodológico y señalar la importancia de complementar este análisis con información que permita dimensionar el impacto ocasionado por la legislación sobre los diferentes

Tabla 6. Menciones a sectores en las leyes sancionadas por la Legislatura según período de gobierno. Provincia de Santa Fe, 1991-2015.

Periodo	Industrial	Agropecuario en gral.	Ictícola	Cooperativo	Lácteo	Forestal	Bovino	Agrícola en gral.	Frutí-hortícola	Algodonero	Minero	Turismo	Apícola	Caza	Porcino	Ovino	Avícola	Caprino	Cría de Yacaré	Software	Total
	Menciones por sector																				
Reutemann (1991-1995)	6	5	1	0	1	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
Obeid (1995- 1999)	7	12	1	2	0	3	2	3	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	33
Reutemann (1999-2003)	4	8	5	6	5	5	2	3	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	1	0	42
Obeid (2003- 2007)	16	3	8	11	6	2	4	0	2	2	1	1	0	1	1	2	1	0	0	1	62
Binner (2007- 2011)	7	3	2	8	1	0	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	27
Bonfatti (2011- 2015)	5	2	3	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Total	45	33	20	32	12	13	11	8	5	2	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	200

Fuente: Elaboración propia.

sectores de la economía provincial. A su vez, también sería de utilidad incluir una mirada más cercana sobre el proceso legislativo que dio forma a las iniciativas en cuestión, que incorpore la mirada de los actores estatales y no estatales involucrados.

Referencias Bibliográficas

- Alonso, G. (2007, agosto). Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad, ponencia presentada en el *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, Buenos Aires.
- Balán, P. (2012, noviembre). 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.
- Bertranou, J. (2013, septiembre). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual, trabajo presentado en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza.
- Bertranou, J. (2012). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 17, 7- 40.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid: Síntesis.
- Capello, M., Grión, N. y Valsagna, L. (2013). Una Argentina competitiva, productiva y federal. Anatomía del gasto público argentino: expansión en la última década y desafíos a futuro. *Documentos de Trabajo*, 135 (19), IERAL, Córdoba.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- De Mattos, C. A. (2012). *De la planificación a la gobernanza. Hacia un nuevo modo de gestión urbana*. Santiago de Chile: IEUT/UC.
- Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias (DINREP), Ministerio de Hacienda de la Nación. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>
- Domingues, J. M. (2009). *La modernidad contemporánea en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI- CLACSO.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140), 529 - 562.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2012). Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, 16(1), 51- 65.

- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15, 43- 90.
- Ferrero, G. O. y Añaños, M. C. (2015). Las políticas de promoción de las exportaciones en la provincia de Santa Fe, período 2008-2011. Entre avances institucionales innovadores y resultados limitados. *Temas y Debates*, 30, 137- 159.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo* 32 (125),10-37.
- Germani, G. (1965). *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Hidalgo Capitán, A. (2011). Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica. *Revista de Economía Mundial*, 28, 279- 320.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (1998). Douglass C. North: *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Proyecto PNUD. Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina, Barcelona.
- Kulfas, M. (2008). *Las PyMEs argentinas en el escenario de post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*. CEPAL.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2012). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991- 2011). *Avá. Revista de antropología*, 21,1-30.
- Orlansky, D. (2005). El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 6, 41-61.
- Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico- metodológica, en Bresser Pereira, L. C. et al *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México. Recuperado de www.osccarozslak.org.ar
- Oszlak, O. y E. Orellana (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo. Recuperado de: www.osccarozslak.org.ar

- Pellegrini, J. L., Castagna, A., Liendo, M. y Martínez, A. (2011, noviembre). Los parques y áreas industriales de Santa Fe, trabajo presentado en las Decimosextas Jornadas "*Investigaciones en la Facultad*" de Ciencias Económicas y Estadística.
- Repetto F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política estatal en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES I- 52.
- Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/normativa/> (último acceso: 02-06-2016).
- Skocpol, T. (1991). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación. *Zona Abierta*, 57/58, (3- 53).
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Libros del Rojas- EUDEBA.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la gran depresión. *Zona Abierta* 63-64, 73- 153.