

# Capacidades infraestructurales y la construcción de sinergias estatales para el desarrollo.

Buscando al “enraizamiento” en las políticas de promoción a los actores económico territoriales, en el Estado provincial de Santa Fe, de los '90.

Juan Pablo Magnin\*, Víctor Ramiro Fernandez\*\*,  
María Cecilia Güemes\*\*\* y José Ignacio Vigil\*\*\*\*.

## Abstrac

Partiendo de comprender la centralidad que adquiere la adopción, por parte de las estructuras estatales (en este caso las regionales), de la capacidad para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimientos y recursos de esta. Realizamos un estudio sobre la existencia y calidad de esta que denominamos *capacidad infraestructural*, dentro de oficinas estratégicamente prioritarias del Estado provincial de Santa Fe, durante la década del '90.

Sobre estas oficinas, seleccionadas por encontrarse directamente vinculadas a la producción e implementación de políticas de desarrollo del sistema productivo industrial regional, veremos primero aquellas estrategias de vinculación encaradas por el Estado regional hacia la sociedad, evaluando dentro de los programas que implementa para ello, la existencia de instancias de participación conjunta con los actores territoriales directamente implicados, ya sea dentro de los objetivos originalmente formulados o como resultado de su desarrollo.

Luego de esta mirada hacia el actor estatal, consideraremos al *enraizamiento* desde la visión de los propios actores institucionales y socioeconómicos implicados en las acciones más significativas realizadas por el Estado regional. Allí indagaremos especialmente el modo en que los actores territoriales perciben a los procesos de involucramiento y el impacto de las políticas encaradas, para la creación de condiciones institucionales y económicas favorables, verificando si estos actores reconocen en ellas un mecanismo de participación y actuación conjunta con el Estado.

## 1. Introducción

A partir del fenómeno de crisis estructural del capitalismo, acaecido hacia el inicio de la década de 1970, se sucedieron una serie de corrientes teóricas encaminadas a explorar las causas y a prevenir las consecuencias de esta crisis, enmarcada dentro de un fuerte proceso de agudización del escenario globalizador por sobre las economías nacionales y de una creciente diversificación e inestabilidad de la demanda.

Particularmente importantes a la hora de comprender las transformaciones ocurridas en nuestro país en las últimas décadas, tanto en las sufridas por su tejido productivo, como en el rol que ocupó el Estado en este proceso de reconfiguración del sistema capitalista, encontraremos a aquellas fuentes

---

\* Investigador Asistente del Grupo de Investigación, Estado, Territorio y Economía (GIETE). UNL.

\*\* Director Académico del GIETE. UNL. Doctor en ciencias Políticas U. Autónoma de Madrid; Magíster en Cs. Soc. orientación en Sociología FLACSO Bs. As.

\*\*\* Profesora investigadora GIETE. UNL

\*\*\*\* Profesor Investigador GIETE. UNL

teóricas conservadoras, que atribuyendo la crisis a la sobreintervención del Estado durante su “keynesianismo” de posguerra, terminó asfixiando los procesos de acumulación que tenían lugar bajo los mecanismos de mercado (Huntington, 1975), diagnóstico que fue creando un hegemónico “consenso” dentro de los ámbitos políticos conservadores, denominado Consenso de Washington (WC) (Williamson, 1990) el que inspiró, las políticas de la mayor parte de los países de América Latina durante una parte de los 80s y la totalidad de los 90s.

Paralelamente a la aplicación de políticas provenientes de este enfoque, fue ganando terreno una mirada regionalista que, basada en el paradigma de la especialización flexible (Piore; Sabel, 1990), rescata la potencialidad de las regiones y los ámbitos locales, como espacios estratégicos donde reconfigurar complejos flexibles de producción territorial, a partir de la generación primero, de “ventajas estáticas” dadas por la obtención de escala a partir de la asociación, con la consecuente reducción de riesgos y baja de los costos de transacción, y luego, de las “ventajas dinámicas”, basadas en la innovación permanente a que dan lugar los procesos colectivos de aprendizaje territorial.

Si bien los enfoques de tipo regionalista se basan sobre otra explicación causal, y poseen esquemas de respuesta diferentes de la crisis capitalista, a la del enfoque conservador, han tenido una lectura benevolente en relación a los impactos de las políticas del WC, planteando que este se limita a reponer los equilibrios perdidos por la sobreactuación estatal a nivel macro (Albuquerque, 1999), mientras que los enfoques regionales basados en la especialización flexible actúan a nivel territorial, actuando como complemento y correctivo sobre los efectos de las políticas estructurales de aquel.

De este modo, los distintos enfoques regionalistas basados en el estudio de “distritos industriales”, “clusters” o “medios innovadores”, fueron empíricamente sustentados a partir de exponer una serie de casos exitosos ubicados tanto en países centrales como periféricos, de localidades y regiones que

se muestran como “modelos a seguir”, por su capacidad para autorganizarse y para lograr, explotando su “capital social”, las ventajas estáticas y dinámicas antes mencionadas, sin reparar en que, al menos en el contexto argentino y en algunos casos latinoamericano, se trataron de verdaderas islas de progreso, en medio de un océano de desolación, provocada por la agudización de las asimetrías sociales, productivas y territoriales, producto del impacto de la aplicación de las políticas del WC.

Con relación a ello, hemos reiteradamente sostenido (Fernández;2001;2003)(Fernández; Tealdo; 2004) la necesidad de reincorporar la dimensión de la estatidad, con objeto de establecer, retomando los valiosos aportes del “nuevo regionalismo”, una estrategia de desarrollo que reubique al Estado como actor principal del impulso de políticas de implicación con los actores territoriales, que permitan superar estos localismos fragmentarios, en el marco de una política de desarrollo territorial inclusiva de las regiones más postergadas; apelando para ello a una estatidad que cuente con capacidades que le permitan desplegar, no ya las formas de implicación que asumía en la etapa fondista de la posguerra, sino unas acordes a las nuevas lógicas de reproducción global postfordista.

En este contexto los Estados, en nuestro caso particular los Estados Provinciales, por encontrarse directamente ligados a la producción de políticas de nivel mesorregional, cuentan con el desafío de generar capacidades institucionales, a partir de trayectorias históricas que, como veremos en el presente estudio sobre el Estado Provincial de Santa Fe, no son siempre las más sólidas.

### **1.1. La selección del objeto de estudio**

Como ya se adelantó, el presente trabajo indaga sobre las características que adoptaron los mecanismos de implicación estatal en el nivel meso, comprendiendo a este, según los enfoques propios de la competitividad sistémica (Esser, 1999), como el nivel donde el Estado despliega su accionar a nivel territorial, a través de promover la organización colectiva de los actores y promover

los aprendizajes sociales en los que se fundan las ventajas estáticas y dinámicas en los que se basa el paradigma de la especialización flexible.

Este nivel meso, claramente diferenciado tanto del ámbito de las políticas macroeconómicas, como del nivel micro, donde actúan las empresas individualmente consideradas, si bien puede ser articulado nacionalmente, se vincula mas claramente a un nivel de estadidad de tipo regional, que en este caso, identificamos con el estado provincial.

Dentro de esta estructura estatal, seleccionamos un grupo de oficinas estratégicamente prioritarias del estado regional (OEPER), que por encontrarse directamente vinculadas, en el área ministerial de promoción económica<sup>1</sup>, a la promoción de los actores económico territoriales, pudieron desplegar estrategias de “enraizamiento”, comprendiendo a esta como la capacidad de posicionarse, como un actor que *penetra en la sociedad, logrando poder operativo, nutriéndose de su energía y apropiándose de conocimientos y de recursos propios de la sociedad*, con el objeto de potenciar los sistemas sociales, revertir *legacies*, y generar procesos de retroalimentación sinérgica con esta.

En este sentido, para lograr la efectivización de las metas del Estado en un espacio y un contexto determinado, las capacidades infraestructurales vienen a constituir un aspecto de suma relevancia, en primer lugar porque el Estado establece a partir de estas, vínculos tales con los actores sociales que permiten generar políticas más efectivas por su adecuación, y en segundo lugar porque permite evitar los frecuentes escenarios de “juego de suma cero” en una relación de “actores sociales vs. Estado”, facilitando la cooperación y el fortalecimiento mutuo.

Por ello, complementando la autonomía (necesaria para evitar “capturas” que minen la coherencia y cohesión del Estado), el enraizamiento provee de inteligencia y de los canales de implementación que refuerzan la competencia del Estado.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC)

No resulta azarosa la selección, como caso de estudio, del Estado provincial de Santa Fe, debido en primer lugar a que por su relevancia económica, puesto que su territorio se encuentra en gran parte situado dentro de la “pampa húmeda”, región que en virtud de sus ventajas comparativas agropecuarias ha sido históricamente, y es hoy, la más rica y dinámica del país. Esta región fue además, en el último decenio, la que concentró el grueso de la inversión extranjera directa y ha recanalizando a su favor el crédito nacional (Fernández; Tealdo, 2001).

Fue además, una provincia ejemplar, donde se sitúan algunos de los “casos exitosos” que presentan los enfoques regionalistas, como es el caso de la localidad de Rafaela, ampliamente utilizada como ejemplo de cuasi-distrito industrial en Argentina (Quintar; Ascúa; Gatto, 1993), y que fue al mismo tiempo empleada por los operadores del discurso del WC a la hora de mostrar una provincia modelo, dentro del contexto nacional, de las políticas que debían seguirse mostrando una relativamente ordenada y sana situación fiscal, con buenos resultados en calidad y estructura del gasto público.

De este modo, establecemos el estudio dentro de una región, y sobre un Estado, donde lejos de carecer de recursos para encarar políticas públicas de desarrollo, estos se encontraban disponibles. Aún así, aunque durante la década de los '90s, el tejido industrial sufrió un fuerte debilitamiento, por la desosfisticación de su estructura, y la caída y concentración de empresas en toda la región (Fernández; Telado; Villalba, 2005).

## **1.2. Precisiones metodológicas**

En la consideración de las *capacidades infraestructurales*, veremos primero aquellas estrategias de vinculación encaradas por el Estado regional hacia la sociedad, evaluando dentro de los programas que implementa para ello, la existencia de instancias de participación conjunta con los actores

territoriales directamente implicados, ya sea dentro de los objetivos originalmente formulados o como resultado de su desarrollo.

Luego de la mirada desde el actor estatal, pasaremos a la consideración del *enraizamiento* en la visión de los propios actores institucionales y socioeconómicos, implicados en las acciones más significativas realizadas por el Estado regional. Allí indagaremos especialmente el modo en el cual los actores territoriales perciben los procesos de involucramiento del Estado regional y el impacto de las políticas de las OEPER, para la creación de condiciones institucionales y económicas acordes, verificando si estos actores reconocen en ellas un mecanismo de participación y actuación conjunta con el Estado.

Para realizar el análisis de los programas ejecutados por las OEPER, verificaremos primero el nivel de impacto cuantitativo de estos junto a su distribución territorial, veremos las características que adoptaron los diferentes mecanismos de vinculación originalmente previstos (o no) en ellos, intentando encontrar si tienden a la implicación e involucramiento del Estado regional con los actores territoriales, para evaluar luego la eficacia con que las OEPER aprovecharon las relaciones generadas con los actores económicos promovidos, a partir de los programas que implementaron.

## **2. Los mecanismos de implicación del Estado regional santafesino.**

Distinguiendo entre dos líneas de acción en las actividades y funcionamiento de las estructuras estatales del área de la acumulación vinculadas a la potenciación de los procesos productivos regionales, observamos por una parte: a) aquellas OEPER de larga trayectoria, como la Dirección General de Industrias, que inicia sus actividades como un área pequeña y específica de “promoción industrial” en la “Secretaría de Agricultura, Ganadería e Industrias” dentro del ámbito del Ministerio de Hacienda y Economía, en el año 1955; y b) aquellas OEPER de reciente creación, como la Dirección de Desarrollo Regional y Local.

Esa distinción establecida en principio por consideraciones temporales, se traduce a su vez en características bien diferentes: por un lado las “viejas oficinas”, instancias con objetivos y herramientas más “tradicionales” o “clásicas”<sup>2</sup>, vinculadas a estrategias de política pública propias de las etapas fordistas, donde encontramos programas ejecutados mediante políticas de “promoción” de actores del sector industrial, operando como organismos técnicos a través del asesoramiento y difusión, evaluación técnica, económico-financiera y legal de proyectos industriales, que solicitan acogerse al *régimen de promoción industrial* y de créditos para industrias, PyMEs y micro-emprendimientos; así como el control de los Parques y Áreas Industriales.

Por otro lado aparecen las “nuevas oficinas”<sup>3</sup>, presentándose como instancias con objetivos y herramientas alineadas a los nuevos paradigmas de la acumulación flexible y del fomento de las lógicas de redes. Las cuales se proponen operar con políticas específicas de promoción de los actores productivos (tendientes a la articulación), de transferencia tecnológica y de organización en redes de los actores territoriales.

Vale la pena volver a mencionar los objetivos de la Dirección de Desarrollo Regional y Local, que creada en 1998 y actuando en conjunto con el Consejo Federal de Inversiones, se presenta como una oficina con muy amplias incumbencias, vinculadas a *fortalecer y estimular el crecimiento e integrar el sistema productivo de la provincia de Santa Fe a partir de la acción Local Regional, y establecer una coordinación entre Municipios, entidades empresarias y educativas, con el fin de favorecer el acceso a información y programas de trabajo para el sector productivo.*

Estas oficinas, representantes de dos instancias de políticas disímiles (nuevas y viejas), habían aparecido ya, transitando líneas paralelas en la anterior dimensión de las capacidades internas, sin

---

<sup>2</sup> Dirección General de Industrias, la OEPER seleccionada de mayor trayectoria dentro del Estado provincial

<sup>3</sup> Dirección de Desarrollo Regional y Local

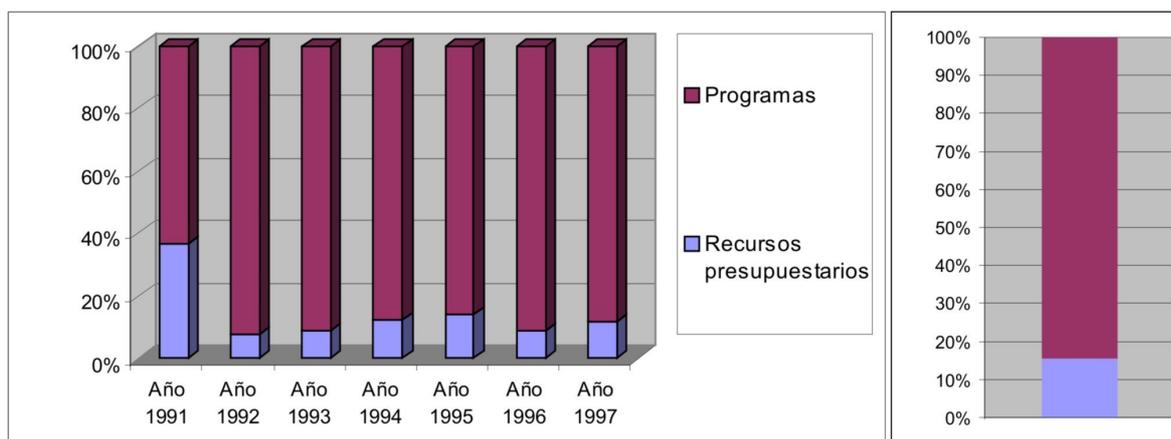
puntos de contacto entre si, sin coordinación para la ejecución de programas, sin construcción de información conjunta por las oficinas de donde emanan.

Teniendo presente esta suerte de disociación de políticas, sustentadas en paradigmas disímiles, desarrollaremos a partir de aquí, cómo funcionaron estas dos líneas de acción respecto de las capacidades infraestructurales, qué objetivos han sido priorizados hacia los mecanismos de implicación del Estado regional con los diferentes actores económicos y sociales de la sociedad, y en que medida cuentan dichos objetivos con los recursos necesarios para hacerles frente.

Tomando en consideración que estos recursos requeridos para la implementación de políticas de acción externa, provienen, en todos los casos de las OEOPER analizadas y durante todo el período en cuestión, de fondos asignados por partidas especiales, comprometidos al cumplimiento de un “programa” específico, será a partir del análisis de estos programas, que se observará la *performance* de las oficinas.

### **3. Las “viejas oficinas” bajo la perspectiva de las “políticas tradicionales”**

Presentado desde una visión más holística y en términos comparados, la Dirección General de Industrias del MAGIC representa prácticamente el 85% del total de los recursos asignados en carácter de “programas” entre las tres OEOPER, siendo los recursos que posee por esta vía, muy superiores a lo largo de todo el período en estudio, a la totalidad de los recursos asignados a la OEOPER por vía presupuestaria, incluyendo gastos corrientes.

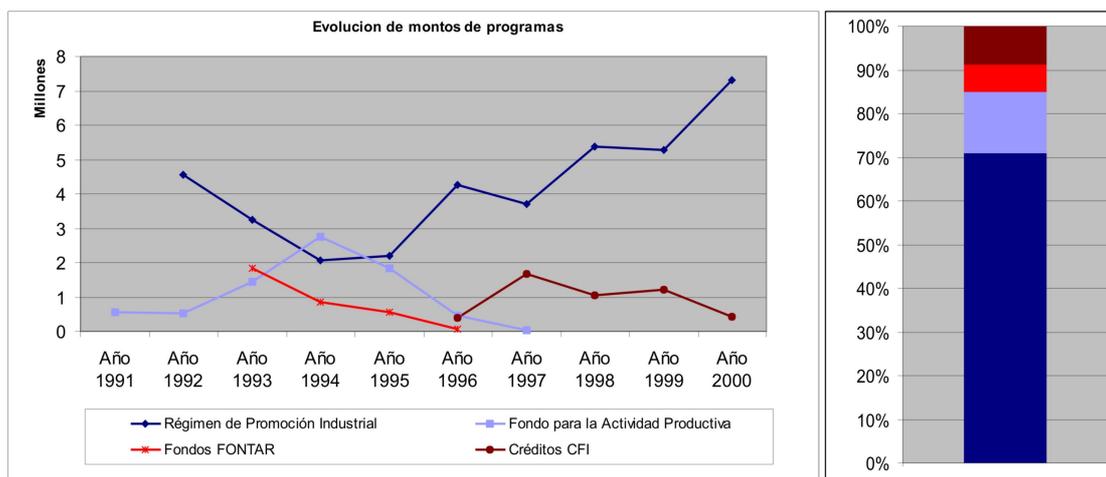


Total de recursos presupuestarios de la OEOPER Industrias frente a los fondos de los programas a cargo de la misma (RPI y FAP). Anualizado y promedio del período. Fuente: Construcción propia a partir del Presupuesto Consolidado.

A pesar de tratarse de una oficina que representa a la “vieja tradición” de política industrial el posicionamiento de esta Dirección respecto de las demás OEOPER resultó siempre preponderante en cuanto a sus “recursos gestionados” (el 85%), contando entre estos tanto al Fondo para la Actividad Productiva, como al denominado Régimen de Promoción Industrial (RPI). Dicho programa, que aparece aportando el mayor potencial económico<sup>4</sup>, representando el 71% de todos los montos asignados por programas a las tres OEOPER, tiende además a consolidarse en el tiempo como el programa claramente más relevante, mientras que aquellos implementados por las OEOPER “mas nuevas”<sup>5</sup> no solo ocupan un volumen de recursos sensiblemente menor, sino que tienden a ser discontinuados en el tiempo.

<sup>4</sup> Con un monto total implicado de \$38.016.240

<sup>5</sup> Estos son los recursos del FONTAR, implementados por la Dirección de Ciencia y Tecnología y los créditos del CFI, cuya aplicación dependió de la Dirección de Desarrollo regional y Local.



Comportamiento anualizado de flujos y promedio total de los montos de los programas afectados a las OEPER en el periodo 1991-2000. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Consolidado.

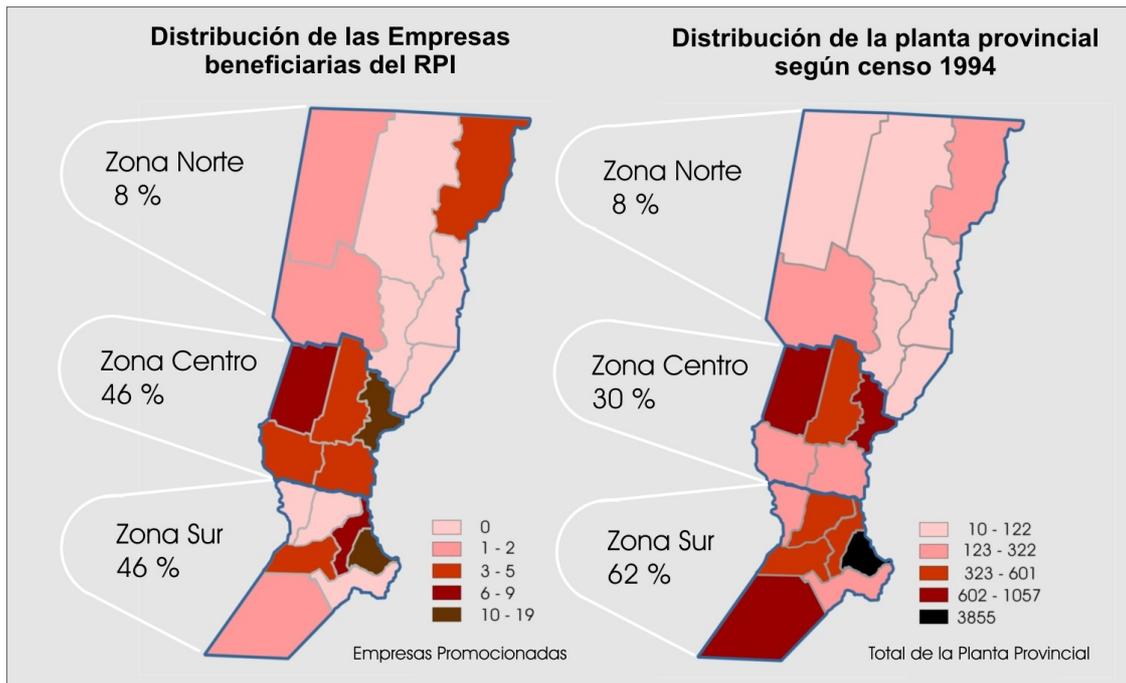
### 3.1. El Régimen de Promoción Industrial

Si bien el RPI aparece claramente como el programa que posee una relevancia casi excluyente en términos de cantidad de recursos, es al ingresar al estudio del mismo con los mismos parámetros cuantitativos, donde comenzamos a relativizar la importancia de este, al encontrar que involucró en sus políticas promocionales durante la década estudiada, solo al 0,69 % del total del parque industrial existente en la provincia de Santa Fe para la misma época.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Industrias (Magic) y Censo Económico 1994 (INDEC)

Cuando a esta perspectiva cuantitativa la ponderamos geográficamente, considerando que entre los fundamentos principales que motivan la implementación del régimen, se encuentra el de “...propender al desarrollo económico y social de la Provincia, mediante el apoyo a una inversión industrial orgánica, racional y regionalmente equilibrada”<sup>6</sup>, encontramos que la distribución territorial que propuso el otorgamiento del beneficio de promoción, no revierte sino que mas bien acompaña a la concentración territorial existente de empresas en la provincia.



<sup>6</sup> Art. 1 ley Ley N° 8478

Distribución geográfica por departamentos de las empresas promocionadas por el RPI, frente a las empresas de la planta provincial para 1994. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Industrias del MAGIC y Censo Económico INDEC 1994.

En cuanto a sus características morfológicas, según los aspectos descriptos en los textos legales que le dan origen, el RPI estaba destinado a empresas de la región que desarrollaran una actividad industrial, pudiendo otorgarse la “promoción” a empresas que *se radican* en el territorio de la provincia de Santa Fe (posteriores a la sanción de la ley) o a empresas *ya instaladas* siempre y cuando “incrementen su *capacidad de producción* o aumenten su *dotación de personal* en forma significativa”<sup>7</sup>. Los beneficios podían consistir en una *exención* (desgravación total), una *reducción* (liberación parcial) o un *diferimiento* (postergación) de la obligación de pago de impuestos, tasas o gravámenes provinciales<sup>8</sup>; por tanto el monto implicado del programa se compone por el *costo fiscal* que implica para el Estado la cesación del cobro de los gravámenes correspondientes. Por esas características, propias de una oficina de herramientas “tradicionales”, el RPI funcionó como un mecanismo estático que por su naturaleza no tendía a la construcción de acciones conjuntas con los actores territoriales industriales a mediano y largo plazo. El tipo de vinculación que generó estuvo marcada por la espontaneidad y el cortoplacismo, solo como receptora de “formularios” por parte de las empresas que solicitaban el permiso de ingreso a la obtención del beneficio.

### **3.2. El Fondo para la Actividad Productiva (FAP)**

Dentro de la OEOPER Industrias, fue ejecutado otro programa de características de igual modo “promocionales”, denominado Fondo para la Actividad Productiva (FAP), que si bien, significa solo un 14% del total de los programas analizados<sup>9</sup>, es en este sentido escasa su importancia económica, equivale a la totalidad de los programas gestionados por las “nuevas” OEOPER.

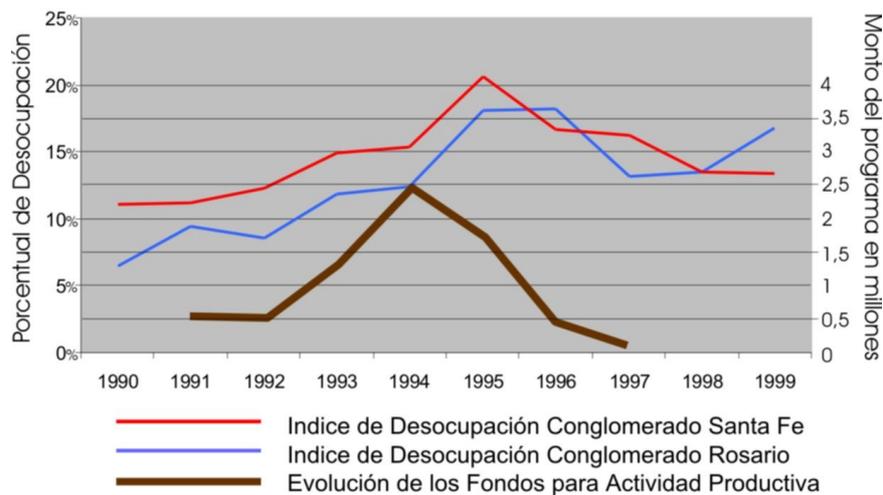
---

<sup>7</sup> Ley n° 8478 y Dec/Reg n° 3856/79. La normativa reserva para la “Autoridad de Aplicación” una gran discrecionalidad para decidir por el otorgamiento del beneficio en los casos no contemplados en la ley y que resultasen asimilables a los enunciados, aunque en repetidas oportunidades, los IC de la OEOPER, indicaron que el rol de la misma consistió centralmente en la percepción de los requisitos formales y su respectivo control, sin realizar sobre las solicitudes de las empresas de ingresar al régimen, análisis de viabilidad u oportunidad.

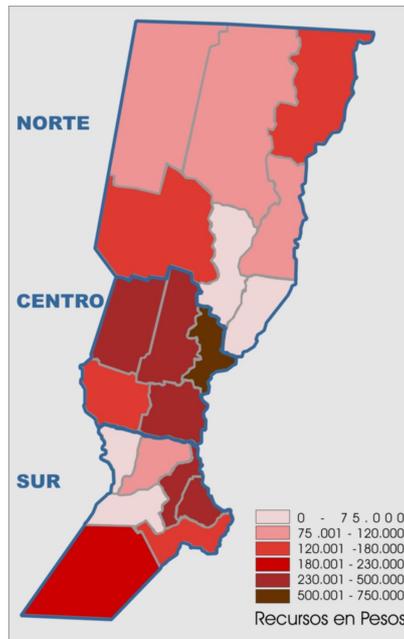
<sup>8</sup> Entre los que se encuentran el impuesto inmobiliario, impuesto de sellos e ingresos brutos.

<sup>9</sup> Con un monto total implicado de \$7.551.317

El FAP, que consistió en una línea de créditos para financiar micro-empresarios “productivos”, fue pensado como un programa de características “estáticas”, que no persiguió ni articular a los actores entre sí, ni la generación de relaciones conjuntas con el actor estatal. Su objetivo central parece haber tendido a cumplir una función de promoción del empleo, en etapas de fuerte subida del desempleo en la provincia, que afectaron especialmente a los dos conglomerados urbanos más importantes.



Esto explica además, por que se destaca claramente una tendencia a derramar mayor cantidad de recursos en los grandes cordones urbanos más afectados por el desempleo que en otros sectores de la provincia. La mayor parte (\$748.100) se concentró en el Conglomerado Santa Fe, capital de la provincia, y en menor medida en departamentos del centro y sur de la provincia, acompañando una vez más, el proceso de concentración de políticas de promoción marcado anteriormente, sobre esta área geográfica.



El programa, que no preveía priorizar a sectores determinados<sup>10</sup>, ni promover actividades específicas, comenzó a declinar hacia 1995 y resulto totalmente abandonado en 1997, producto en principio, de su dependencia a factores decisionales externos a la OEPER que lo implementó, aunque nada indica que una vez agotado el financiamiento inicial, la OEPER haya intentado su continuidad, ya sea evaluado el programa oficialmente o produciendo información sobre el mismo.

<sup>10</sup> Sobre la cantidad total financiada (555 emprendimientos) unos 295 fueron de tipo industrial, sobre los que se invirtieron \$4.410.026 (un 58% del total) siendo los restantes emprendimientos “de la más variada naturaleza”.

Los únicos informes oficiales<sup>11</sup> disponibles sobre el programa, analizan el progreso de estos emprendimientos, el cual dejó de ser seguido por la OEOPER desde fines de 1997, aunque “se estima que actualmente (31/07/00) se encuentran en funcionamiento, en las más diversas condiciones, un 10% de los microemprendimientos”.

#### **4. Las capacidades infraestructurales en las nuevas herramientas.**

Sin ingresar en un estudio más detallado de los recursos presupuestarios de las oficinas, puede evidenciarse la existencia de un fuerte contraste entre los objetivos iniciales de estas y las acciones efectivamente desplegadas, observando la escasa disponibilidad de los recursos vía programas, y aún más allá de estos condicionamientos, las acciones que pudieron ser implementadas aparecen sumamente limitadas, entre otras, por la ausencia real de los criterios de cooperación y retroalimentación con los actores promovidos que las OEOPER persiguen en sus objetivos declamados.

Centralmente la Dirección de Desarrollo Regional y Local es la OEOPER más ambiciosa en cuanto a sus objetivos, y se presenta hacia dentro del MAGIC como una suerte de paradigma de la nueva concepción de políticas de desarrollo, siendo que a su vez, padece los condicionamientos más altos, por la ausencia de recursos propios y por el alto grado de predefinición externa de las políticas implementadas.

Esta OEOPER emprende como actividades centrales desde su creación, según las precisiones del personal implicado, el *Programa Municipios productivos*, que tenía como principales objetivos: la descentralización de gestión hacia los municipios y comunas; el promover la creación de las *Asociaciones para el Desarrollo Regional*, como modo de articular a diferentes actores locales en proyectos de desarrollo conjuntos; realizar la *gestión de créditos* originarios del CFI, funcionando la

---

<sup>11</sup> Contestación del pedido de informes de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (EXP N°00201-0069883-1) Dirección General de Industrias, del 31 de julio de 2000.

oficina como unidad ejecutora local de este organismo y realizar diversas actividades de capacitación y recolección de datos en conjunto a los actores territoriales. A continuación detallaremos el alcance de dichas actividades.

#### **4.1. El Programa Municipios Productivos**

En el marco de este programa, se perseguía desde el MAGIC, promover la creación de oficinas, áreas, o secretarías de la producción en los municipios y comunas de la provincia, con el objetivo de descentralizar actividades (y las demandas), propias del ministerio hacia los secretarios de la producción de los municipios, descomprimiendo las instancias ministeriales para que la gestión de la problemática productiva se tratara localmente.

Entorno a esta tarea de promoción de instancias “más directas”, la OEPER de Desarrollo Regional y Local, llevo adelante el “programa municipios productivos”, desde donde se prestaría la capacitación necesaria a las áreas locales, y se promoverían instancias entre estas, el MAGIC y los actores económico territoriales. Aunque como más adelante se verá, el plan de descentralización de las políticas de apoyo a la producción, se encontró limitado por la reducida capacidad de acción de la oficina, cuya falta de recursos impiden materialmente la existencia de una relación con las instancias locales, con la periodicidad y fluidez necesarias para cumplir incluso este objetivo, como por la diferencia de criterio con la que los actores locales imaginaron las “áreas de desarrollo local”.

#### **4.2. Las Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR)**

Estas asociaciones, que persiguen incorporar a diferentes actores sociales económicos e institucionales en la organización e implementación de proyectos de desarrollo, dentro de una región determinada, comenzaron a organizarse a mediados de la década del noventa, esencialmente en el centro norte de la provincia. Presentan una morfología variable, puesto que si bien normalmente se trata de figuras asociativas englobadas bajo la forma de una asociación civil, sus

participes principales pueden ser desde exclusivamente instituciones públicas hasta solo entidades privadas, pasando por los espectros intermedios.

Estas primeras ADR, fueron creadas como herramienta para comenzar a responder a la dura realidad económica que se vivía en regiones cuyas economías se encontraban fuertemente ligadas a la actividad agropecuaria<sup>12</sup> en un contexto macroeconómico desfavorable, sumado a la pérdida de instituciones que brindaran financiamiento adecuado, producto de la virtual desaparición de la banca cooperativa y la privatización del banco estatal en la provincia.

Originalmente apoyadas desde el área de Agricultura del MAGIC, a través del otorgamiento de aportes del tesoro nacional gestionados por este, hacia fines de la década, las ADR fueron beneficiadas con los fondos que recuperasen de un crédito que la provincia otorgó a los productores agropecuarios afectados por las inundaciones del fenómeno de “el Niño”, denominado créditos RECUPRO. El MAGIC se sirvió de este sistema, para la promover la creación de nuevas ADR en el territorio donde los RECUPRO fueron otorgados originalmente, esto es el todo el norte, y parte del centro provincial, creándose gracias a este beneficio, un total de catorce nuevas ADR.

La OEPER Desarrollo Regional fue asignada a la tarea de promover la creación de estas asociaciones, capacitarlas, asesorarlas, generar instancias de articulación conjunta entre las políticas provinciales y la implementación de los “planes estratégicos locales” que les requerían para obtener el beneficio del RECUPRO, estando además la oficina encargada de realizar el control sobre el efectivo cobro de los créditos, y los modos de su reutilización en el marco de las ADRs.

## **5. Una vista desde los actores territoriales**

---

<sup>12</sup> Las primeras ADRs se crearon en Ceres y San Cristóbal, y el Departamento Gral. Obligado, zonas las primeras ligadas a la ganadería extensiva, afectada además por las inundaciones en 1993, y la última fuertemente afectada por la crisis del sector algodonero y de la maquinaria agrícola.

Con el objeto de verificar la existencia y calidad del *enraizamiento*, exploramos la impresión que poseen aquellos actores socioeconómicos e institucionales directamente implicados en las acciones de política pública encaradas por las OEPER, relevando especialmente si estos encuentran en los programas analizados un mecanismo efectivo de vinculación que permita beneficiarlos y a su vez, retroalimentarse, contribuyendo a mejorar progresivamente la calidad de los programas y al fin, de las mismas OEPER.

Para ello concentramos nuestra atención en relevar, realizando entrevistas a informantes clave (IC), las impresiones de los beneficiarios del Régimen de Promoción Industrial, a cargo de la OEPER Industrias y de las Áreas de la producción de municipios y Comunas y de las Asociaciones para el Desarrollo Regional, en la órbita de la OEPER Desarrollo Regional y Local.

### **5.1. Los actores promovidos por el Régimen de Promoción Industrial**

La selección de este programa en particular, para medir<sup>13</sup> indicadores de *enraizamiento* de la OEPER, no solo responde a su magnitud frente al resto de los programas, sino además al hecho que, por las características del programa, como su continuidad en el tiempo, el reducido número de actores (solo 73 en el período), la exigencia (al menos formal) de cumplimiento de metas progresivas de las empresas beneficiarias, y la necesidad de presentación de informes periódicos, presentan al RPI, aún con todas sus limitaciones, como la más potente herramienta de que dispusieron las oficinas para la generación de este.

---

<sup>13</sup> En el caso de los actores individuales que participaron de programas de promoción, como en este caso el RPI, se realizó un relevamiento a partir de entrevistas, cualitativas semiestructuradas estandarizadas por formulario, a informantes clave dentro de las áreas gerenciales de 30 empresas que resultaron beneficiarias durante los años 90. Las empresas comprendidas en el estudio fueron seleccionadas respetando parámetros de ubicación geográfica y rama de actividad. La noción de magnitud de las empresas de relevadas fue obtenida a partir del número de empleados de las mismas, siendo la mediana de 100 empleados.

Entendiendo a las vinculaciones con el Estado a partir del concepto de “puntos de encuentro<sup>14</sup>”, definidos en general por los IC, como acciones conjuntas con este, para favorecer las actividades productivas de la empresa.

Lo que se revelara entonces como una primera dificultad, (acceder a un concepto generalizable de “puntos de encuentro”), ofrece también un contundente dato sobre la capacidad de las OEOPER para generar vínculos, y sobre la visión que los actores privados tienen sobre el Estado, y el RPI como una herramienta de política pública, ya que el 30%\* de los relevados no identifican ninguna vinculación del tipo descrito, negando categóricamente la existencia de tales, mientras que otra parte importante (15 %\*) admite que pueden haber existido, pero a continuación desestiman que haya tenido relevancia (por esporádica o inconsistente) como para considerarla una “vinculación o punto de encuentro”.

Mientras que al establecer las razones por las cuales no se producen, en opinión de este sector, “puntos de encuentro” con el Estado Provincial, en la mitad de los casos, las empresas encontraron la causa en la inacción estatal: sostienen no ser convocados a instancias conjuntas. Un porcentaje menor (16,5%), dentro de este 45%\* que manifiesta no tener “contactos”, niega que estos sean necesarios para la actividad empresarial, limitando el rol del Estado a una función más bien pasiva.

Quienes en cambio reconocieron la existencia de “puntos de encuentro” (el restante 55%\*), lo hicieron en virtud de reconocer al RPI como una instancia conjunta con el Estado, a la que en su mayoría definieron como un vínculo establecido para acceder a “algunas ventajas impositivas” pero sin que cumpla con los requerimientos de su empresa en materia de asistencia.

---

<sup>14</sup> Con el objeto no condicionar a los IC en la definición del tipo de contacto que desarrollaron con el Estado, a nivel productivo, se los instó a identificar aquellos “puntos de encuentro” donde la empresa halla interactuado con oficinas estatales (provinciales y durante los años 90), definidos por exclusión respecto de las relaciones que se entablan conforme a la actividad fiscal o del ejercicio del poder de policía del Estado (principalmente laboral y ambiental). Con el mismo objetivo, se evitó hacer referencia inicialmente a la participación de las empresas relevadas en el RPI para que la mención de este surgiera espontáneamente de los entrevistados.

\* Porcentual sobre el total de la muestra.

Fuera de los pocos casos en donde empresas poseen una gran capacidad, por su tamaño y trayectoria, para acceder “al ministro o sus allegados” a través de canales informales históricamente trazados, prevalecen también los canales informales de contacto en el resto de las empresas, pero en este caso, casi con exclusividad con la OEOPER Industrias (el 88,2%\*\*), y casi con exclusividad en torno a los requerimientos del RPI.

Debido a la exigencia incorporada en el marco legal del RPI de realizar informes anuales sobre la evolución de la producción y el empleo generados por la empresa promocionada, se genera una instancia de vinculación, que es utilizada por algunas empresas para “encausar reclamos” y en general transmitir inquietudes particulares de las mismas a la OEOPER, aunque un importante cantidad de aquellas que manifestaron vincularse con esta (23%\*\*), indicaron no haber vuelto a tener “puntos de encuentro” luego de las negociaciones entabladas con la oficina al tramitar el régimen.

Al momento de evaluar el resultado que las empresas obtienen de la relación con el Estado en estas instancias conjuntas, la mayoría (70%\*\*) de los IC consultados coincide en afirmar que a pesar de que obtuvieron la aplicación de una política predefinida unilateralmente por el Estado, estas experiencias resultaron positivas para la empresa, más allá de las severas críticas que en muchos casos apuntaron para con las estructuras estatales y sus recursos.

En ese sentido, los principales obstáculos para la actuación conjunta entre las empresas y las estructuras estatales fueron identificados por los IC en, “el exceso de trabas burocráticas, la lentitud y la rigidez de las estructuras” (33%\*), “la falta de calidad suficiente en el personal estatal” (22%\*), “la falta de compromiso suficiente en los actores del sector público” (15%\*), mientras que un

---

\*\* Porcentual relativo a quienes manifestaron tener “puntos de encuentro” con el Estado provincial.

importante cantidad de entrevistados (20%\*) sostuvo que carecía de relación suficiente con las estructuras estatales como para poder identificar un obstáculo.

Si la percepción mayoritaria en los informantes entrevistados es sumamente negativa, respecto de la capacidad del Estado para generar políticas para el sector productivo, más del 80%\* de ellos considera necesario y útil que este último se involucre activamente en los procesos de acumulación económica, interviniendo como un “facilitador” de procesos de desarrollo en este sector.

## **5.2. Los actores implicados en la gestión de las ADR y las áreas de la producción de municipios y comunas.**

Para una mejor comprensión de la naturaleza de las ADR, se realiza una breve descripción histórica<sup>15</sup>, sobre las causas de su creación y su vinculación con los créditos del RECUPRO, que explica una distinción que suele realizarse, incluso por el personal de las OEPER, entre las primeras ADR y aquellas que aparecen “tardíamente” como resultado y no como génesis del proceso.

## **5.3. El proceso de creación de las ADR y los fondos del RECUPRO en la mirada de sus gestores**

El proceso que termina con la creación de las primeras ADR<sup>16</sup>, se inicia a consecuencia de la ya mencionada crisis en el tejido productivo de la zona norte de la provincia, provocado primero por la crisis en general de la actividad agropecuaria, la que se vio agravada por la concurrencia de fenómenos climáticos desfavorables, como las inundaciones de los años 1992-93.

---

<sup>15</sup> Al relevar las experiencias de interacción establecidas entre esta OEPER y las Áreas de la producción de municipios y Comunas y de las Asociaciones para el Desarrollo Regional, nos basamos en entrevistas a informantes clave, seleccionados por haber participado directamente de instancias formales o informales en las etapas de mayor relación conjunta entre estas, especialmente las que corresponden a los últimos años de la década en estudio, entre los que se encuentra personal político y de carrera de municipios y comunas, personal técnico de carrera de organismos nacionales, legisladores provinciales, y representantes de entidades intermedias vinculados a las ADR. Al evaluar la relación entablada entre las áreas de la producción y la OEPER, se seleccionaron aquellas localizadas en poblaciones que gozaran de una tradición industrial relevante, tanto con secretarías de la producción de trayectoria histórica como áreas recientemente creadas, a finales de la década.

<sup>16</sup> Creadas en San Cristóbal, Ceres y en el Departamento Gral. Obligado

Frente a estas condiciones, un grupo importante de comunas ubicadas en el noreste del territorio provincial, comenzaron a organizarse en torno a una asociación productiva, nucleando solo a instituciones públicas locales (municipios y comunas), siguiendo un modelo inverso al que se venía observando en el sur provincial, donde estas asociaciones se integraban solo con empresas.

Hacia 1993 en ciudades del noroeste provincial, comienza a tomar fuerza entre las entidades intermedias dedicadas a la problemática de la producción, junto a empresas particulares y los estados locales, la constitución de una entidad de carácter mixto, que permitiera además tener un alcance regional, superando en alguna medida la fragmentación en las políticas de desarrollo que incipientemente las comunas comenzaban a implementar, ante la “total ausencia de previsiones para sectores cada vez más postergados”.

El resultado fue un mix de gobiernos locales, organizaciones intermedias diversas, productores agropecuarios e industriales y los sectores políticos, personal de organismos públicos nacionales como el INTA, e instituciones intermedias tradicionalmente ligadas a la actividad económica como los centros comerciales y sociedades o cooperativas rurales, organizados con el objetivo prioritario de brindar asesoramiento, capacitación y asistencia financiera a productores cuyo perfil les impidiera acceder al crédito formal.

Es centralmente a través de la búsqueda de este último objetivo, donde comienza la vinculación con el MAGIC, a través de la Secretaría de Agricultura, desde donde se colabora en gestionar para las ADR, financiamiento directo a través de Aportes del Tesoro Nacional en calidad de subsidios, con objeto de resolver el problema de la capitalización de las ADR, que se perfilaban en un principio como agencias de financiamiento a nivel regional, el eje sobre el cual se centró el grueso de las

relaciones de estas con distintas áreas del MAGIC, hasta la asignación de los fondos del RECUPRO<sup>17</sup>.

Las tensiones políticas planteadas en torno a estos fondos, se encontraban entre quienes sostenían que por su naturaleza de asistencia de emergencia, debían tratarse de subsidios a los productores, opinión representada por los legisladores y la entidades vinculadas a la actividad del campo; quienes pensaban que debía tratarse de préstamos, que deberían volver a rentas generales del Estado provincial, opinión sostenida principalmente por personal vinculado al Ministerio de Hacienda y por legisladores del sur provincial; y aquellos que opinaban que debía tratarse de subsidios dirigidos hacia las ADR, a través de recuperar los créditos de manos de los productores beneficiados de sus áreas geográficas de influencia, opinión que contaba, además de las adhesiones de los legisladores vinculados a zonas donde las ADR eran importantes, por los más altos responsables del MAGIC.

Esta última opción fue la que terminó imponiéndose, a partir del compromiso del MAGIC de promover la creación de nuevas ADR, con el objeto de generar entidades de promoción del desarrollo en regiones postergadas, financiadas a través de este instrumento, y contando con la asistencia del mismo ministerio cuando fuera necesario generar circuitos de reinversión de los fondos recuperados.

Esta tarea fue encomendada a la incipiente OEPER Desarrollo Regional y Local, recién a partir de 1998, desde donde “salieron a promover la creación de las asociaciones, en todos los lugares donde pudieran llegar fondos del RECUPRO, y así el MAGIC le asigno a cada una de las asociaciones una cartera de créditos para que maneje.”

---

<sup>17</sup> Este, como se mencionó, fue una línea de créditos establecidos en favor de aquellos productores agropecuarios afectados por la contingencia de nuevas inundaciones que afectaron el norte del territorio provincial en 1998, cuyos fondos provenían del endeudamiento provincial a través de un préstamo de la banca privada nacional, de 20 millones de USD.

Previsiblemente en función de los montos implicados, la primera etapa de promoción para la creación de estas entidades resultó sumamente exitosa, creándose en el período 1998-99 doce asociaciones, que además de las cinco ya existentes, cubrieron la totalidad del territorio afectado a los créditos RECUPRO.

A partir de aquí, los informantes sostienen que la relación con la OEPER nunca fue óptima en el sentido de la capacidad de esta para brindarles asistencia técnica, o colaboración en gestiones frente a diferentes organismos. Si bien afirman en mantener “contacto” con la OEPER, estos son esporádicos y en general, se encuentran limitados a la fiscalización que la instancia provincial realiza de la existencia y situación de los fondos del RECUPRO.

Es a partir de este punto, cuando el grado de éxito en las distintas experiencias de las ADR toman caminos disímiles, en función de sus propias trayectorias y de los aprendizajes sociales sobre los que se construyeron, trayectorias en las que la OEPER no ha podido influir, en virtud de su escasa capacidad para conducir el proceso.

En este sentido, los informantes claves de las ADR acaban por coincidir con las impresiones de los responsables de la OEPER, “los fracasos en algunas asociaciones se deben a la falta de la cultura necesaria para llevarlas adelante” o lo que es lo mismo, las experiencias exitosas se debe a que “funcionaban bien porque tuvieron una génesis adecuada”.

#### **5.4. Las áreas de la producción locales en su relación OEPER Desarrollo Regional y Local.**

Si bien existen gobiernos locales que dentro de sus estructuras orgánicas contaban desde fines de la década del ochenta con áreas encargadas de las problemáticas productivas, exclusivamente o en conjunto con otras áreas afines, la mayor parte de las mismas se crea a partir del correr de la década en estudio.

Especialmente hacia la segunda mitad de la década, aquellos municipios que poseían estas áreas, tendieron a jerarquizarlas y los que no, a su creación, producto en todos los casos consultados, de la necesidad de atender a la demanda creciente, en algunos casos acuciantes, de sus sistemas productivos locales. En este sentido, las narraciones de los informantes de los gobiernos locales, no difieren de aquellos que intervinieron en la génesis de las ADR: desaparición de las herramientas de financiamiento, crisis de los sectores agrícolas y agroindustriales, desaparición de economías regionales de magnitud, como el caso del algodón en el norte provincial, e inexistencia de provisiones de asistencia a los productores afectados, en los niveles estatales superiores, tanto nacionales como provinciales.

Las relaciones entabladas con oficinas provinciales resultan escasas durante la mayor parte de la década, y cuando estas se establecen, se realizaron en torno a demandas muy puntuales, primero gestionadas con las áreas políticas de la administración central, en caso el MAGIC esencialmente hacia el “gabinete ministerial”, el cual administró los reclamos, dirigiéndolos “hacia abajo”, para brindar una solución puntual, lo que no siempre tenía posibilidades de ocurrir debido a la “falta de políticas en el sector”.

Las relaciones entre estas áreas locales y las OEPER no poseían periodicidad, puesto que se realizaban cuando se redireccionaban desde el área ministerio, siempre para el inicio o como continuación de una gestión puntual, pero no como una política continua.

En los pocos casos donde se realizaron actividades conjuntas, estas acciones fueron promovidas desde las instancias provinciales, con financiamiento mixto, principalmente tendientes a la realización de ferias y ruedas de negocios, con diverso grado de éxito.

Frente a estas acciones esporádicas, los informantes no suelen arriesgar una evaluación general de la relación, entendiendo que los resultados obtenidos en las acciones conjuntas emprendidas son en general buenos, aunque escasos, indicando esta falta de políticas como la deficiencia más relevantes a la hora de plantear acciones conjuntas.

El análisis de la situación de las instancias de promoción productiva a nivel provincial por sus análogos locales, no se encuentra particularizado sobre una de las OEPER seleccionadas, aunque la OEPER industrias es identificada en mayor medida como productora de actividades que pueden vincular a las áreas locales, en actividades conjuntas.

Aún así, el reclamo generalizado de estos informantes consultados, sobre la falta de políticas de promoción que incluyeran la posibilidad de adaptarlas a las realidades locales, es normalmente atribuida a la falta de recursos materiales de las OEPER, en la totalidad del período analizado.

## **6. Consideraciones finales**

A través de la continuidad temporal de su principal programa, el que lejos de disminuir tiende a acentuar su claro predominio por sobre el resto, hacia el final del periodo en estudio, es la OEPER Industrias la que asume la mayor relevancia en la gestión de políticas de interacción con los actores económico territoriales.

Pero como se mostró, este programa inspirado en concepciones “keynesiano-fordistas” de promoción industrial, alcanza a una muy escasa cantidad de beneficiarios, los que no fueron seleccionados por parámetros que incluyeran su dinámica productiva diferenciada, o la capacidad de ser utilizados como “nodos” para articular redes territorialmente, sino que se incluyeron al régimen tras solicitar su beneficio por la ampliación individual de sus volúmenes de producción o empleo.

Además de ello, el examen cualitativo realizado a partir de las impresiones de los actores promovidos por el RPI, demuestran que este programa no fue utilizado como plataforma para generar lazos retroalimentarios de cooperación entre los aparatos estatales y los actores promovidos, aunque por su continuidad en el tiempo y escasa cantidad de involucrados brindara esta potencialidad.

Paralelamente y de forma paradójica, las nuevas instancias creadas bajo el emergente de los paradigmas regionalistas, carecieron de los recursos necesarios para llevar adelante políticas con los actores, tanto significativas cuantitativamente, como respecto de la calidad de los lazos creados, afectados por el cortoplacismo de las acciones.

Estas nuevas oficinas, creadas con una muy alta debilidad endógena originaria, no contaron con capacidades suficientes para llevar adelante una política descentralizadora, trasladando a los actores locales la responsabilidad del éxito de las políticas de desarrollo, asumiendo el riesgo de consolidar por fragmentación los desequilibrios territoriales existentes entre regiones, experiencia que deberá ser tenida en cuenta a la hora de reformular estas acciones estatales, si el objetivo a encarar incluye revertir los legados históricos de las regiones más postergadas, logrando una política de desarrollo que tienda a superar las asimetrías sociales y productivas actualmente existentes.

## **7. Bibliografía**

**Albuquerque, F (1999)** “*Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública.*” En Desarrollo local en la globalización. Javier Marciglia Compiladores. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Uruguay.

**Esser et al (1999)** “*Competitividad sistémica: Nuevo desafío para las empresas y la política*” En Klaus Esser Editor. Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la Sociedad. Instituto Alemán del Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad.

**Fernández, V. R. (2001)** “*Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites.*” EURE (Santiago) , vol.27, no.82, p.43-63.

- Fernández, V. R. (2003)** “*Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales*” Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Fernández, V. R.; Tealdo, J. C. (2001)** “*Pymes, Regiones periféricas y los condicionantes macro en la Argentina de los '90. Dinámica de la acumulación general y especificidades del sistema financiero.*” Papeles de Investigación. Serie Estado Economía y Territorio. N°1. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Fernández, V. R.; Tealdo, J. C. (2004)** “*La industria Argentina en los '90s y el discurso de la desimplicación estatal. Explorando causas y efectos*”. Revista Economía e Sociedade, Nro. 22, Jan/Julho 2004, Instituto de Economía da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.
- Fernández, V. R.; Tealdo, J. C.; Villalba, M. L. (2005)** “*Industria, Estado y Territorio en la Argentina de los '90*” Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Hungtinton, S. (1975);** “*The United States*”. En *The crisis of democracy*. New York University Press. M, Crzier y otros (Eds).
- Piore, M; Sabel, C; (1990)** “*La segunda ruptura industrial*” Ed. Alianza. Introducción.
- Quintar, A.; Ascúa, R.; Gatto, F. (1993)** “*Rafaela: Un cuasi distrito Italiano a la Argentina*” PRIDE. CFI. CEPAL. Municipalidad de Rafaela.
- Williamson, (1990);** “Latin American adjustment. How much has happened?.” Washington DC. Institute of International Economics.