

“Estados locales y políticas de regeneración económica. Condicionantes en las estructuras institucionales para articular diferentes instancias geográfica de intervención”

Autor:

Priolo, David Jordán y Vigil, José Ignacio

E-mail

david_priolo@hotmail.com - jvigil@fce.unl.edu.ar -

Eje Temático

Economía

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

Este trabajo está vinculado a la problemática de la relación entre Estados locales y sus características y habilidades para diseñar e implementar políticas de desarrollo regional y local en la Argentina reciente (2001-2013). Plantea algunas dificultades que encuentran las instancias estatales locales para promover, generar o liderar procesos relativamente autónomos en sus áreas de influencia cuando se cuentan con debilidades en las características de sus **estructuras** institucionales y sus localidades se encuentran sujetas a políticas provenientes de múltiples geografías.

El planteo se sitúa en el contexto posterior a las transformaciones y reformas ocurridas en los Estados-Nación de la década del '90 en Argentina que tuviera entre uno de sus objetivos el achique y traspaso de ciertas competencias estatales desde el ámbito nacional hacia los niveles sub-nacionales (ej. provinciales y municipales). Dicha situación colocó a los Estados regionales y locales frente a un aumento creciente de responsabilidades, con una mayor carga de tareas y el desafío de enfrentar nuevas actividades, programas, estrategias, planes y funciones en sus ámbitos de influencia. Esos desafíos habían despertado una serie innumerable de cuestiones. Por ejemplo, los analistas de la *descentralización*, mucha de las veces remarcaron -entre otras cosas- los problemas derivados de la incompatibilidad entre funciones delegadas y recursos asignados.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Los analistas del *federalismo fiscal* por su parte trabajaban para mejorar la repartición y distribución de los recursos económicos y financieros intentando garantizar los *equilibrios* regionales de una nación. Los analistas de la *gobernanza* del desarrollo regional focalizaron en las articulaciones que las instancias públicas locales y regionales deben generar con los actores institucionales del ámbito no gubernamental para mejorar la toma de decisiones sobre programas y políticas de una región o localidad, dando lugar a ideas como la planificación *estratégica, negociada, participativa, territorial*, etc.

Sin embargo, estos abordajes han prestado menos atención a las articulaciones de políticas y/o programas *entre* los distintos niveles institucionales del Estado (nacional, regional, municipal, comunal) así como también descuidaron el análisis de las **características de la estructura institucional** estatal (capacidades) con que cuentan o deberían contar dichas instancias (locales o regionales) para realizar las nuevas funciones delegadas, articularse con otras instancias (verticalmente) y diseñar e implementar (horizontalmente) programas y políticas de desarrollo económico con otros actores sociales. Por ejemplo, las unidades sub-nacionales, sobre todo municipios y comunas, no parecían contar con las *capacidades institucionales* y de gestión necesarias para las nuevas funciones que se le asignaron. Considérese que a la gestión de los servicios urbanos tradicionales (ej. alumbrado, barrido y limpieza) se le unieron funciones de salud, educación, asistencia social y una serie de nuevos desafíos para encarar programas económico-productivos. Por ejemplo, entre las funciones delegadas, para el caso argentino, fueron significativos los programas implementados hacia fines de los 90s tendientes a fomentar la creación de las Secretarías de la Producción en el ámbito municipal y local, como manera de generar un interlocutor válido que conecte al Estado local con los actores económicos e institucionales específicos, regionales o nacionales (ej. cámaras empresariales, fundaciones, empresas, etc.). Más recientemente, ha ganado mayor fuerza un enfoque que exige además a las localidades, ciudades y regiones, afianzar un *carácter distintivo* como centros potenciadores de la *innovación* y el *aprendizaje* (Florida, 2009) dos características salientes de la denominada nueva *economía del conocimiento*, y que demandaba mayores funciones a estas instancias locales.

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

Para el caso argentino, el planteo cobra relevancia si tenemos en cuenta que recientemente se ha visto resurgir la preocupación de convertir al Estado en un agente clave para fomentar el desarrollo

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

a través de la implementación de programas de promoción a la actividad productiva y tecnológica (MEyFP, 2009, 2011; MI, 2011, 2013; MPFIPS, 2004). Más aun, se asiste a un debate conceptual impulsado desde las esferas políticas que tiende a reintroducir un marco analítico vinculado a traer al *Estado al primer plano* (en todos sus niveles institucionales) (Acuña, 2011). El foco de atención emerge desde que suele sostenerse que la efectividad de los Estados locales para promover políticas y programas de regeneración económica o de incentivo para empresas en cada localidad puede ser el resultado de la habilidad de articulación y alineación de intereses y objetivos con otros actores municipales, provinciales, nacionales e internacionales. Esto es, un **Estado que debe actuar en localidades sujetas a políticas de múltiples geografías**. Y dicha habilidad (y las posibilidades emergentes de localidades y regiones) depende (y requiere) de cierta solidez en sus estructuras estatales.

Puede ocurrir, por ejemplo, que los municipios sean meras instancias para *replicar* (y en el mejor caso, *adaptar*) programas nacionales y/o provinciales actuando como ventanillas locales de implementación de otras instancias supra. O bien, que puedan convertirse en *generadores, articuladores y promotores* de acciones específicas originales con los actores institucionales y empresariales locales (y regionales y nacionales) promoviendo el desarrollo en sus territorios. Entender el esquema de relaciones de las localidades puede abrir la puerta además a comprender quiénes (y cómo) definen los ejes centrales de la dirección, el modelo y/o proyecto de desarrollo de una localidad. Y más aún, y no menor, para entender en qué medida ese esquema de crecimiento se articula con un proceso más amplio de desarrollo (ej. un proyecto nacional). En cualquier caso, en buena medida, el esquema de relaciones estará condicionado por las características de las estructuras estatales locales (subnacionales) para llevar adelante los procesos.

En ese marco, se propone un abordaje empírico de una localidad/región del norte de la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período posterior a la crisis político-económica argentina del año 2001, que diera paso a un nuevo esquema de desarrollo tendiente a reforzar la idea de la necesaria articulación entre el Estado con los actores económicos locales. Con ello, intentamos mostrar las dificultades de los Estados locales para orientar procesos de desarrollo cuando están mediados por articulaciones múltiples (instancias nacionales, actores institucionales regionales no gubernamentales, agencias y asociaciones de desarrollo, municipios, cámaras empresariales locales, etc.) pero **cuentan con debilidades en las características de sus estructuras institucionales**.

El trabajo se estructura en cinco secciones: en la primera sección se desarrolla un breve repaso de la literatura sobre capacidades estatales en el marco de las transformaciones estatales recientes que permitirán contextualizar teóricamente el abordaje. La segunda sección propone variables metodológicas para el estudio. La tercera sección presenta la localidad y justifica su selección para

el análisis, y caracteriza y contextualiza el estudio empírico. La cuarta sección muestra desde el enfoque de capacidades los desafíos (y dificultades) de los Estados locales para articular autónomamente sus políticas de desarrollo. La quinta sección plantea algunas reflexiones finales sobre la problemática.

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

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

Los estudios sobre las características (o debilidades) de las instituciones de la administración pública no son nuevos, claro está, mucho menos para América latina y Argentina. Existe por ejemplo una serie variada y no necesariamente articulada de estudios que han focalizado en el análisis específico de las estructuras internas del Estado intentando reconvertir sus “pesadas” estructuras burocráticas weberianas en instancias más ágiles y perfiladas a las demandas de la ciudadanía (o del “cliente” según rezan algunos de los enfoques vinculados al *New Public Management*). En ese marco, existe una innumerable cantidad de estudios que van desde las transformaciones estructurales de *achique* del Estado (Williamson, 1990, 2004) a las modernizaciones que atienden a mejorar la *eficiencia* y *eficacia* de la prestación de servicios (Andrieu, 1999; Barzelay, 1998a, 1998b, 2001; Burki & Perry, 1998; Burki, Perry, & Dillinger, 1999; Haggard, 1998; Osborne & Gaebler, 1992), los vinculados a la reestructuración del servicio civil (Iacoviello & Strazza, 2011; Longo, 2001; Prats i Català, 2000), los más recientes sobre la administración pública como ciencia del diseño (Barzelay, 2012; Barzelay & Thompson, 2010), o los referidos a mejorar la gestión de la información pública (Oszlak, 2013; Valenzuela Mendoza, 2013), entre muchos otros.

Sin embargo, suele indicarse que muchos de esos importantes y novedosos planteos han tendido a estudiar la manera de incrementar la **capacidad técnica** de los Estados (como habilidad para generar programas con mayor eficiencia) pero han prestado menos atención a las habilidades o capacidades, tanto *institucionales* y/o *políticas* tendientes a brindar la posibilidad de que el Estado fije las reglas de juego, gestione la infraestructura física y social, maneje los canales legítimos para

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

construir demandas sociales, y atiende efectivamente a la resolución de conflictos (ver Grindle, 1996).

Existe por tanto una línea de estudios que focalizó en la idea de “capacidades” y que remite a un aspecto particular vinculado a la posibilidad de pensar al Estado como un actor relativamente independiente y “autónomo” que puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o intereses inmediatos de grupos económicos particulares (Evans, 1995, 1996b, 1997; Evans & Rauch, 1999; Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Grindle, 1996; Skocpol, 1989, 2008; Weiss, 2003) con una creciente cantidad de estudios aplicados (Fernández, Güemes, Magnin, & Vigil, 2006; Fernández & Vigil, 2012; Grandinetti & Nari, 2010; Isuani, 2009; Repetto, 2007; Williner, 2012).

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

Debe sin embargo tenerse en cuenta que la obtención de una lógica general racional no es sencilla. Se ha indicado que la *estructura estatal* interna no siempre es singular, coherente u homogénea (Oszlak & O'Donnell, 1995) sino que suele parecerse más a una suma de organizaciones diferenciadas, descentralizadas, en ocasiones independientes o autónomas (en término de recursos, capacidad de acción, penetración en las dinámicas sociales e institucionales, e incluso de liderazgos personales), cuyas formas y dinámicas de acción varían atendiendo a la diferencial configuración de alianzas e interacciones que se logren conseguir con los actores de la misma estructura estatal y con los de la sociedad civil (y de las prácticas ejercidas y adoptadas por los otros actores intervinientes fuera del Estado).

Más aun, la búsqueda de la lógica racional se complejizó con las transformaciones *morfológicas* y *espaciales* ocurridas sobre el Estado. Así, por un lado, los estudios sobre la transformación morfológica han marcado un giro institucional para complementar la capacidad de acción del Estado con las ventajas de las instituciones de la *gobernanza*, como una aparente mejor manera no sólo de asegurar la formulación e implementación de la política (ej. económica o industrial), sino la

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

propia acumulación y reproducción del capital, a partir de brindarle a la interacción mejores instrumentos para la generación de competitividad a nivel de las empresas, regiones y países. Este giro del gobierno hacia la *gobernanza* vino justificado como una manera más reflexiva de involucrar a una gran cantidad de actores y agencias (regionales, o subnacionales) con “voz” en los procesos de diseño de las intervenciones (más adecuadas y precisas) y una mayor receptividad y una mejor penetración de las políticas permitiendo su efectividad al participar en el diseño a aquellos que están más cercanos al problema (Börzel, 2005; Mayntz, 1998) (ver también Bassols & Mendoza, 2011; van Lindert & Verkoren, 2012). Por otro lado, los estudios sobre la transformación en la espacialidad han marcado un giro escalar en las instituciones y funciones regulativas del Estado donde la escala nacional ha ido dejando espacio no sólo a la escala supranacional, sino también y principalmente, a la regional y/o local (Brenner, 2004; Brenner, Jessop, Jones, & MacLeod, 2003). Este “re-escalamiento” refiere a la transferencia y articulación de funciones y políticas entre instancias nacionales y supranacionales, como los organismos de financiamiento internacional, o con bloques como el NAFTA, el MERCOSUR, la Unión Europea, la UNASUR, la CELAC, etc.; y nacionales con las provinciales o municipales. Este doble esquema de transformaciones abrió lugar a la proliferación de instituciones intermedias que florecieron alrededor del Estado (nacional provincial y municipal), representando a una gran cantidad de diversos intereses y sectores que solicitaban una mayor participación en la discusión y definición de las políticas, y complejizaban la racionalidad interna del Estado.

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

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

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

“Los teóricos del Estado como agente desarrollista tenían poco que decir sobre el capital social. Los teóricos del capital social generalmente encuadraban al Estado como uno de los culpables del fin de la comunidad. Para muchos teóricos del capital social, la expansión de la organización burocrática formal del Estado vació a las redes informales sin proveer el mismo rango de valores y funciones, empeorando a las comunidades” (Evans, 1996a, p. 1034 traducción propia).

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

Ahora bien, en este contexto de transformaciones, nuevas funciones delegadas y necesidad de articulaciones (o coordinaciones) entre las distintas geografías de regulación (nacional, regional, local, etc.), han sido escasos aun los análisis que permitan obtener -desde el punto de vista de las habilidades de los Estados locales- un panorama de las dificultades o desafíos con los que cuentan para desarrollar estrategias de crecimiento y desarrollo más o menos autónomamente, pero enraizados, en sus ámbitos o áreas de influencia.

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

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

Ahora bien, ¿cómo han sido abordados los estudios de capacidades? Eventualmente (ver Fernández & Vigil, 2012), la “autonomía” (un elemento central de estos enfoques) suele estudiarse a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es). Generalmente, las variables metodológicas para su análisis suelen, por un lado, estar vinculadas al estudio de componentes económicos, verificando por ejemplo la habilidad de las estructuras estatales para obtener y gestionar recursos de manera que le permita contar con cierta

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

independencia financiera y operativa en la puesta en marcha de los programas. Esto puede implicar conocer la disponibilidad de los recursos de las estructuras estatales, los montos disponibles por períodos, así como su evolución comparada entre áreas estratégicas. Debe al mismo tiempo determinarse el origen de los recursos implicados en los programas (recursos propios, créditos, características de los créditos, etc.).

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

En relación con los recursos humanos, se suele analizar el grado de pertinencia de los agentes estatales, con una serie de variables diversas que pueden ir desde evaluar las formas de ingreso, el perfil de los agentes, sus niveles de formación, movilidad dentro de la estructura estatal, y habilidad para actuar coordinadamente con los diferentes equipos de trabajo (políticos y burocráticos, etc.). Asociado a ello, suele a su vez analizarse la forma de organización interna de las oficinas estatales en términos de habilidad para generar información relevante, coherencia en la forma de organización del trabajo, habilidad para generar ideas propias que se materialicen en programas de acción, etc. Debe notarse que en el marco de los procesos de reforma reciente sobre el servicio civil en América latina, los enfoques de la Nueva Gerencia Pública han propuesto una dinámica de recursos humanos tendiente a complementar las visiones burocrático-weberianas. Estas mejoras técnicas en la eficiencia del Estado, han sugerido por ejemplo, otorgar mayor peso (que antes) a las competencias personales antes que a los méritos formales en el reclutamiento de agentes; se tiende incluso a sugerir modalidades alternativas y flexibles de contratación de personal (menor estabilidad relativa), a desagregar funciones separables, a implementar sistemas de compensación e incentivación basados en el desempeño del agente, etc.

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

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

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

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

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Para ejemplificar el problema de las dificultades de los Estados locales para potenciar procesos de desarrollo económico cuando cuentan con débiles estructuras institucionales, trabajaremos con un estudio de caso. Para ello, se seleccionó la localidad de *Gobernador Crespo*, provincia de Santa Fe (Argentina) (Figura 1), como punto de partida del análisis, por las siguientes razones. En **primer lugar**, la región donde se ubica la localidad presenta un perfil productivo agro-industrial que habilita el estudio de las capacidades en el sector gubernamental para la articulación de políticas productivas y económicas de carácter regional. Específicamente, la localidad que actúa como centro, Gobernador Crespo, tiene casi un 39% de ocupación en este sector (mientras que el comercio representa el 35% y el sector servicios un 26%¹). Contiene un entramado de PyMEs vinculadas a la industria láctea, destacándose una importante empresa de más de 400 empleados alrededor de la cual confluyen una veintena de micro pymes agroalimentarias que han comenzado a consolidar su presencia estratégica, dando en la actualidad sostén a más de 500 familias en la región. Esta característica se vuelve fundamental para poder evaluar el grado de independencia (horizontal) de los gobiernos locales respecto de los actores empresariales. La localidad de Gobernador Crespo se ubica además entre las cinco localidades del centro-norte de la Provincia de Santa Fe que entre 1980 y 2000 ha crecido poblacionalmente por encima del promedio provincial registrando un crecimiento anual promedio del 1,9% (mientras que la provincia creció 0,7%). El dato se vuelve más significativo si lo observamos solo en la década del '90 donde Gobernador Crespo creció a una tasa anual promedio del 2,44%, mientras que el Departamento San Justo lo hizo a una tasa del 0,95%, la provincia de Santa Fe al 0,72% y la nación al 1,12%, lo que ubica a la localidad central de la región bajo análisis como uno de los núcleos provinciales económicos donde tiende a concentrarse la población (junto a Rafaela, Reconquista, Avellaneda, y Esperanza) (datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2008).

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

¹ Datos del Censo Comercial, Industrial y de Servicio de Gobernador Crespo (2008).

por ser una región periférica y de alguna manera útil y novedosa para el estudio de las capacidades estatales, generalmente aplicado a localidades y centros urbanos principales.

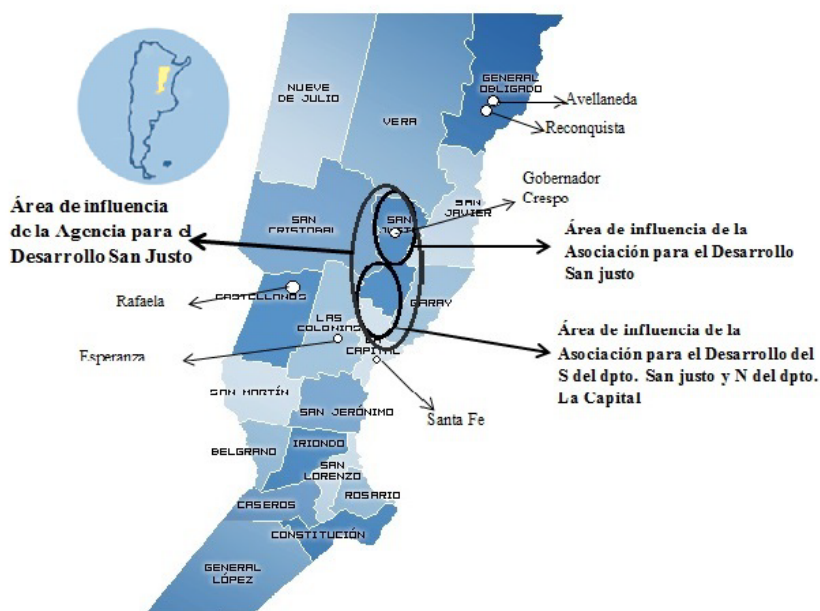
La recopilación de datos para el análisis se basó mayormente en información documental obtenida del Estado local (Gobernador Crespo) y provincial (Santa Fe, Argentina), así como con información obtenida mediante entrevistas semi-estructuradas a informantes claves pertenecientes a la estructura estatal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

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

Figura 1: Mapa de la provincia de Santa Fe con ubicación geográfica de la localidad de Gobernador Crespo y las áreas de influencia de los Programas de desarrollo regioanal que la atraviesan.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”



Fuente: Elaboración Propia

Dicho ello, debe también recordarse que el planteo aquí propuesto pretende sin embargo evitar caer en un mero análisis “localista” de las estructuras estatales, e intenta focalizar más en la colocación de la localidad bajo análisis en el mapa de relaciones verticales y horizontales de conexiones políticas e institucionales, para –y solo así– analizar las habilidades internas de las instancias estatales locales (Evans, 1996a). Es por eso que se resalta la característica por la cual la localidad y la región están atravesadas por una serie de redes, nodos y articulaciones de múltiples geografías. En ese contexto, la pregunta que surge es: ¿cuál es la resultante de este mapa institucional? Y más precisamente, ¿en qué medida la localidad (Gobernador Crespo) y su área de influencia, tienen herramientas para impulsar o en el mejor de los casos, apoyar con cierto sentido independiente y autónomo, proyectos que permitan una regeneración económica que beneficie a la región, como fuera demandado desde los procesos de descentralización?

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

Como disparador del estudio de caso, proponemos una vez más, nuestra pregunta esencial: ¿qué características tiene la estructura de los Estados locales para potenciar procesos de desarrollo en sus áreas de influencia? Y más concretamente, tomando como ejemplo el caso de la localidad de Gobernador Crespo, ¿cómo es el diagnóstico de su estructura estatal, tanto en sus aspectos

internos como en su capacidad de articulación con actores privados y con actores estatales de instancias superiores? Adelantamos algunas características del análisis: aun cuando existe una tendencia a descentralizar actividades y funciones vinculadas a la potenciación de los procesos productivos hacia las instancias locales, suele visualizarse paradójicamente, que las instancias locales quedan sujetas (subordinadas) a las dinámicas que proponen las redes de las instancias regionales y nacionales (es decir, supra locales) y que suelen contar con mayor capacidad de movilizar recursos (y atraer a los actores económicos e institucionales de las instancias locales). Los recursos de las instancias locales son escasos, y débiles, en términos de sus capacidades internas. Existe además una gran dificultad para articular funciones entre diferentes niveles estatales cuando existen diferencias político-partidarias entre los estratos de la organización gubernamental, perjudicándose las instancias inferiores.

4.1. La relación local-provincial de las instancias estatales en la generación de herramientas de interacción

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

Como ya advertimos al seleccionar la localidad- en 1996, y en el marco de un proceso de transformaciones estatales, se desarrolló a través del Ministerio de la Producción de Santa Fe, y con financiamiento proveniente del Consejo Federal de Inversiones (CFI)², el programa “Municipios Productivos”. Dicho programa propuso crear las **Secretarías de la Producción** locales, y con ellas, instalar mecanismos de concertación y articulación con los empresarios, las cámaras empresariales, las sociedades rurales y el sector educativo. El programa constaba de etapas de adquisición progresiva de complejidad: desde la inicial tendiente a **descentralizar** la política productiva provincial y *estimular* el tratamiento de las problemáticas productivas más localmente. Pasando por la *creación* de Secretarías de la Producción con la consiguiente dotación inicial de espacio físico y equipamiento, y capacitación de agentes para cumplir sus funciones en las instancias estatales locales. Incluso *estimulando* la generación de información local por dichas secretarías (con burocracias capacitadas) y la promoción de la *internacionalización* de los municipios y comunas (en términos de gestión para la obtención de financiamiento). Hasta su grado más alto de complejidad de las instancias locales en materia económico-productiva vinculado a

² Institución federal que financia estrategias de desarrollo local con eje en las PyMEs.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

lograr la *consolidación* de redes de actuación horizontal con los actores económicos locales y regionales.

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

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

En el caso de la localidad bajo análisis dicha Secretaría de la Producción pasó inicialmente a constituirse en la responsable directa del vínculo del Estado con los procesos productivos locales. Por ejemplo, y de acuerdo a la información provista por los propios agentes estatales involucrados, una vez en marcha la secretaría, se iniciaron gestiones con los actores económicos locales, se construyeron planes de viviendas para ser utilizados por trabajadores del sector productivo de la localidad³, se proveyó de infraestructura (ciclo vía) para mejorar la vinculación de los empleados a las fábricas, se incentivó a las pymes más pequeñas a aumentar su escala de producción, se trabajó en la apertura de nuevos canales de comercialización para las empresas locales (ferias comerciales, etc.), y se avanzó en la construcción de un parque industrial para re-zonificar el área de producción y trasladar las Pymes fuera del casco urbano.

Ahora bien, a poco de este primer impulso descentralizador, el mismo Estado provincial aportó una nueva vía de articulación con las áreas de influencia de las instancias estatales inferiores. Así, hacia fines de los 90s y principios de los 2000s cobraron fuerza las denominadas **Asociaciones para el Desarrollo** fomentadas por el Estado provincial de Santa Fe a través de su Ministerio de Producción, apareciendo como un *nuevo* mecanismo del Estado regional para penetrar en las localidades y generar esos tan mentados “*espacios de encuentro y diálogo*” que la descentralización debería generar. En línea con las transformaciones morfológicas y escalares ocurridas sobre el Estado que hemos mencionado, se crearon 17 Asociaciones que emergieron como entes “autárquicos” que manejaban fondos para desarrollar proyectos de desarrollo regional, y sujetas a los controles administrativos y contables de la provincia. Los fondos con los que

³ Para empleados de una empresa láctea local líder a nivel nacional en su rama de actividad.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

trabajaban las Asociaciones pertenecían al Estado provincial y eran otorgados a las Asociaciones para que sean utilizados en emprendimientos productivos locales. Esa intervención del Estado provincial a través de las Asociaciones generó en la práctica que éstas aparezcan *menos* como instancias descentralizadas y autónomas, y *más* como representaciones del Estado regional o provincial sobre las áreas de influencia de los Estados locales, y diseñadas para promover la producción y el desarrollo socioeconómico de determinadas regiones a través de micro-emprendimientos orientados por el Estado provincial. En el caso de Santa Fe involucraron a más de 200 localidades repartidas en su mayoría en el centro-norte del territorio provincial. Es en ese marco, que en 1997 se creó la Asociación para el Desarrollo del norte del departamento San Justo (ADSJ), que articulaba a la localidad analizada, Gobernador Crespo (Figura 1).

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

La localidad analizada no ha sido ajena a este proceso. En términos de la composición de la estructura organizativa, la Secretaría de la Producción local se conformó inicialmente alrededor de una persona que provenía del trabajo en el sector privado como periodista y editor en un diario local vinculado a temas económico-productivos. Esta característica le permitió a la secretaria, en principio, contar con una buena penetración en el sector económico local puesto que, por su actividad previa, la persona parecía tener buenos vínculos con los agentes económicos, un aspecto clave para la articulación con los actores locales, y resaltado reiteradas veces en los enfoques de enraizamiento. El cargo fue ocupado ininterrumpidamente por la misma funcionaria por más de diez años (1999-2011) (entrevistas a informantes claves vinculados al personal político y burocrático del estado local, 2012). Desde 2011, con el cambio del ejecutivo local, el cargo de la Secretaría de Producción fue renovado y ocupado por una persona que además de su rol en la secretaria respectiva, se desempeñaba como asistente contable principal de una de las empresas más grandes de la localidad, y una de las empresas lácteas más grandes del país (la misma empresa que mencionamos había sido objeto de los beneficios de los planes de vivienda). Debe decirse que,

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

desde el punto de vista de las capacidades estatales, este cambio de administración dejaba algo borrosa la idea de la autonomía.

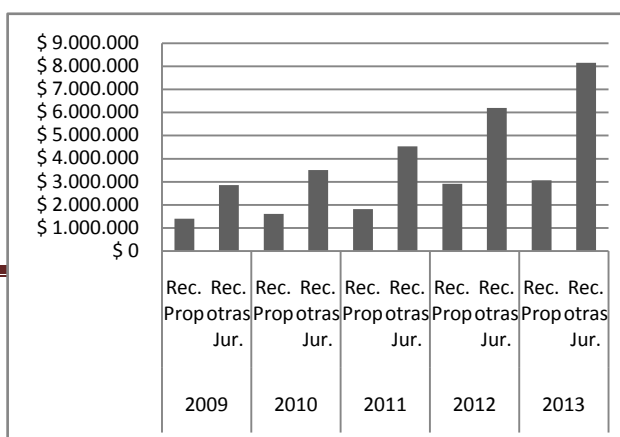
Debe agregarse también que existía una debilidad de las instancias locales en términos de recursos, comparada con los programas y dinámicas sugeridas desde las instancias regionales y – sobre todo- nacionales, lo que contribuía a que la descentralización de las funciones tendientes a fomentar procesos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

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

Esta característica es fundamental para entender la autonomía (vertical) de las instancias locales respecto de las instancias supralocales (regionales, nacionales y de las propuestas provenientes de organismos de financiamiento internacional). Este aspecto es coincidente también con algunas de las evaluaciones incipientes del funcionamiento de estas oficinas (secretarías de la producción) que indicaban que en verdad actuaban como instancias para “bajar” los diseños de las instancias superiores a las realidades locales pero menos como instancias autónomas y descentralizadas cuya articulación de actores locales sea capaz de generar decisiones resultantes precisamente de dicha interacción, en relación con temas de políticas económico-productivas (Aragno, 2002).

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

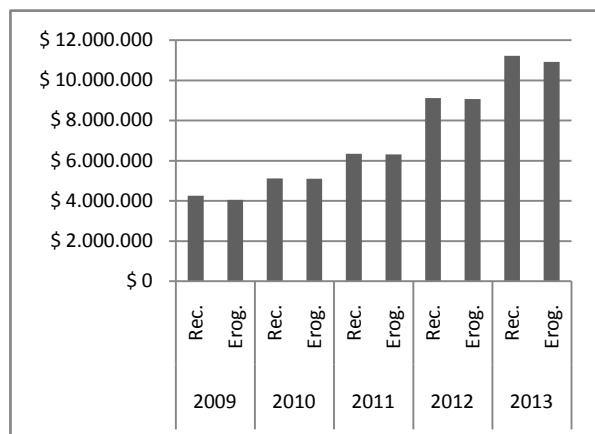
Figura 3: Gobernador Crespo. Composición del total de los recursos: recursos propios y recursos otras jurisdicciones



de

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”



Fuente: Elaboración propia según datos de presupuestos anuales de la localidad de Gobernador Crespo

Por tanto, este primer análisis efectuado sobre la estructura administrativa local para verificar la potencialidad de la misma para generar espacios de desarrollo más o menos autónomos con los actores

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

4.2. La relación local-nacional en la generación de herramientas de interacción

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

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Como la mayoría de los programas y políticas que hemos estado revisando, el objetivo de estas instancias de las Agencias para el Desarrollo, impulsadas en su gran mayoría por el Ministerio de Industrias de la Nación, fue establecer articulaciones entre el sector público y privado a nivel local para contribuir a mejorar la “competitividad” local (cualquiera sea su significado, por su parte, ampliamente discutido en las corrientes regionalistas). En ese marco, las Agencias nucleaban a municipios y/o varias comunas, sociedades rurales, centros económicos locales, legisladores, empresarios, y una gran cantidad de actores locales. Las Agencias respondían al mismo esquema y tenían básicamente los mismos principios y mapas conceptuales “descentralizadores” de funciones que las Asociaciones provinciales antes vistas (comparar con la descripción del apartado anterior), tendiente precisamente a mejorar la articulación productiva a nivel local, aunque en el caso de la instancia nacional, sus programas institucionales decían incluir a las Asociaciones como sus “socios” activos. Se indicaba así que el objetivo principal de esa intervención en el espacio local era lograr la *“concientización necesaria en materia de cultura emprendedora y obtener así la efectiva participación de los actores locales, quienes serán los verdaderos destinatarios de la iniciativa”*⁴. A su vez, se indicaba que eso facilitaba la vinculación de la instancia nacional con las pequeñas y medianas empresas de todo el país al tiempo que habilitaba el “enraizamiento” y penetración de la instancia nacional en las discusiones y problemáticas locales, instándose a las empresas a que tramiten todas las líneas de crédito que la SEPYME ofrecía (ver Alfini, 2013 para un detalle actual de los programas y líneas de créditos de la SEPYME). Para el año 2013 existían 9 Agencias en la provincia de Santa Fe, con un total de 72 Agencias en el resto del país.

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

⁴ Ver entrevista a representante del BID-FOMIN, en diario El Litoral (23-03-2002).

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Ahora bien, a los fines de nuestros interrogantes de investigación, lo que pareció delinearse de esta estrategia de intervención nacional sobre el ámbito de influencia del Estado local de Gobernador Crespo (nuestra localidad de análisis), fue que los actores públicos locales debieron acoplarse a las dinámicas de los actores “intermedios” (las Agencias) y de jurisdicción nacional, por su mayor capacidad de tracción, enrolamiento de actores, y gestión de financiamiento y/o manejo de mayor caudal (y líneas) de créditos. Según informantes claves, la articulación nacional-local relegaba al Estado local. Los vínculos y articulaciones que se generaron no fueron coordinados como parte de una política gubernamental planificada, lo que hizo que muchos recursos asociados a las Agencias (ej. programa de financiamiento productivo del bicentenario, el *PRODER* del Banco Nación y recursos provenientes del Ministerio de Economía de la Nación como el Fonapyme, el Fomicro, el PACC, etc.) “salteen” al gobierno local y se articulen directamente entre nación y la Agencia de Desarrollo Regional, y desde ésta a los empresarios locales, quedando el rol de los gobiernos locales reducido a acoplarse a dichas propuestas, y en el mejor de los casos, a incentivar el proceso (informante clave vinculado a la Secretaría de la Producción de Gobernador Crespo). Como explicaba el encargado del ejecutivo local (2012):

“[...] no se podía estar ajenos a dichas políticas, porque mientras las instituciones privadas e intermedias, las pymes y las cooperativas funcionen bien se hace más ágil el trabajo de la localidad; al sector privado hay que apoyarlo, apuntalarlo constantemente, pero también, muchas veces recordarles cuál es el mejor camino para el funcionamiento en comunidad, y no fortaleciendo intereses particularistas. ***Esto ha llevado a que el gobierno local le dé importancia a la mayoría de las solicitudes de los privados, pero las soluciones no derivaron de una acción concreta del gobierno local sino que éste terminaba aceptando y acompañando procesos que venían desde sectores superiores con el fin de responder a demandas privadas***” (énfasis agregado).

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

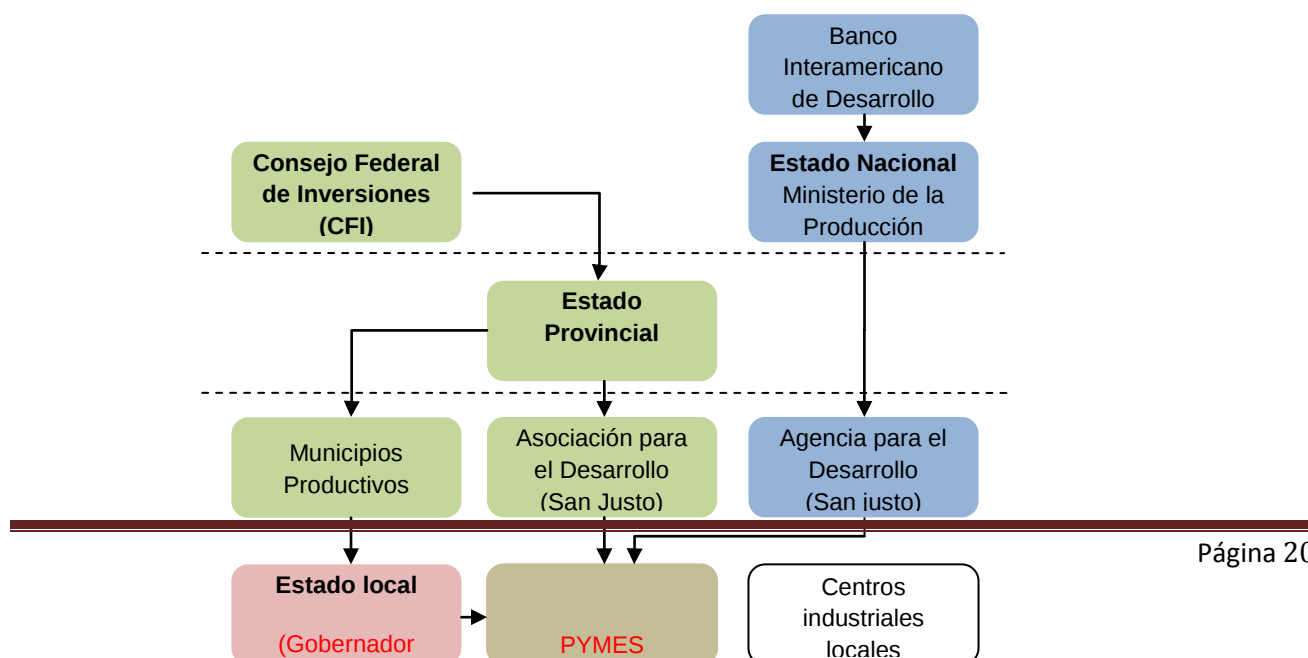
“no de formuladora de programas o políticas, sino de simple intermediaria entre la instancia nacional y la local con poca capacidad de acción, y más bien con capacidad de ***reacción y acoplamiento a procesos ajenos***” (informante clave vinculado a la Secretaría de la Producción de Gobernador Crespo,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

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

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

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

Figura 4: diagrama institucional resultante de la articulación de programas y políticas



4.3. Desarticulaciones multinivel por diferencias de políticas partidarias

Finalmente, en la búsqueda de la sinergia y la coordinación de las políticas de múltiples geografías que hemos intentado describir en el marco de los abordajes de capacidades estatales, aparece un elemento que suele ser descuidado en este tipo de análisis. De la misma manera que los recursos económicos son componentes que permiten analizar las características de la interacción, las relaciones de interacción multinivel son también muchas de las veces (la mayoría) mediadas por cuestiones de diferencias en los “colores” políticos, los que van configurando diferentes alianzas entre los niveles institucionales estatales y entre éstos y los actores económicos y sociales. Sería un error obviar que muchas de las veces la habilidad para articular políticas horizontales y verticales (desde abajo hacia arriba y viceversa) tiene más que ver con los elementos de política partidaria que con la solides y racionalidad de las estructuras estatales en términos de capacidades. Precisamente, en los análisis sobre reforma del Estado y gobernanza suele reducirse la efectividad del Estado a una cuestión de capacidad “técnica”, no política o institucional. La inclusión de la dimensión “política”, complejiza la obtención de la lógica general racional del Estado, y permitiría comprender (no justificar) la dificultad para obtener alianzas dentro de sus diferentes niveles, al tiempo que aporta elementos para entender el porqué del despliegue simultáneo de diferentes instancias de fomento a las regiones y sus empresas.

En ese marco, en la exploración de las características de las estructuras estatales locales y su habilidad para coordinar acciones con otras instancias hacia dentro del Estado y con la sociedad

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

civil, nos preguntábamos qué implicancia tenía en las interacciones interinstitucionales las diferencias partidarias o políticas de cada instancia estatal. Y en ese sentido, en qué medida eso afectaba o condicionaba las capacidades locales y su posibilidad de asegurar esquemas de fortalecimiento del crecimiento económico regional en la localidad bajo análisis. El breve análisis efectuado en el caso de estudio –que intenta complementar la descripción de los recursos presupuestarios de la localidad- revela que sí existen interferencias para articular acciones (y sobre todo, financiamiento) cuando las instancias o niveles estatales son de partidos políticos diferentes, y que de alguna manera ello contribuye a justificar los “salteos” de instancias y/o solapamientos que vimos en los programas y políticas anteriores.

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

“Antes trabajábamos mucho en conjunto, periódicamente el gobierno provincial recorría la localidad, se fogueaba constantemente el apoyo a la producción y había mucha relación con los funcionarios y los ministros; lo mismo ocurría con la relación entre la localidad y la instancia que le tocaba representar al senador. Lamentablemente a partir del 2007 con la llegada del FPCyS (Frente Progresista Cívico y Social) el vínculo con el Gobierno provincial y el representante del senado se rompió totalmente” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, período 1999-2011; perteneciente al Partido Justicialista).

El comentario es coincidente con otros relevamientos sobre el tema. Así, un representante de la cámara de diputados provinciales se refería a la problemática de las diferenciaciones de

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

asignaciones presupuestarias que hace la provincia sobre los ámbitos locales de acuerdo a similitudes o diferencias partidarias:

“[...] desde 2008 las localidades con autoridades Peronistas (PJ) han sido discriminadas por el gobierno provincial (FPCyS) [...] En el año 2011, de las inversiones de, por ejemplo, la Dirección Provincial de Vialidad en el rubro "Obras Especiales" (construcción de iluminación, alcantarillado, estabilizado granular, cordón cuneta) las localidades y comunas que responden al FPCyS recibieron el 59.77% de los montos asignados, mientras que las localidades del PJ obtuvieron el 32.83% y los vecinalistas el 6.30% [...] Durante 2013, de un total de 91 convenios celebrados entre la Dirección Provincial de Vialidad y los Municipios y Comunas, se benefició a 67 localidades del FPCyS y sólo se firmó convenios con 13 localidades opositoras. Con relación a esto, si tomamos en cuenta los montos de dichos convenios, la diferencia es aún mayor, porque del total de \$7.700.000, el 90%, es decir \$6.695.000, se los ha destinado a Municipios y Comunas del oficialismo provincial (FPCyS), mientras que para las administradas por el justicialismo (PJ), el importe no llega al 10% (\$769.000), y el 3% restante (\$236.000) ha sido para las localidades administradas por otros partidos políticos [...] Por su parte, los aportes de materiales para obra pública, como por ejemplo, el plan Rapiado, el plan Cuenca Lechera y/o el plan Caminos Rurales, de un total de 21.330 toneladas, el 68% (14.550 toneladas), fueron entregadas a localidades del oficialismo provincial, mientras que las localidades del justicialismo (PJ) recibieron 3.460 toneladas, y las correspondientes a otros partidos 3.320 toneladas, representando en ambos casos un porcentaje cercano al 16% [...] (Extraído de la entrevista al diputado provincial del Partido Justicialista, Presidente de la Comisión de Obras y Servicios Públicos de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe; periódico Sin Mordaza, 28/02/2013, y El Protagonista, 04/10/2013).

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

“[...] hasta 2001 (año en que se produce la crisis político, institucional y económica de argentina con la salida anticipada del gobierno nacional en manos de la Alianza FREPASO) la relación y la atención a las problemáticas de la localidad y la región han sido escasas. Luego del 2001 (año en que la dirección del gobierno nacional cambió de color político y pasó a estar en manos de una sucesión de presidentes momentáneos que respondían al Partido Justicialista) la relación con la localidad mejoró [...]” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, 2013; perteneciente al Partido Justicialista).

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

En ese sentido, luego del 2001, y solo a los fines de dejar explícita la buena relación entre los niveles nacional y local (Gobernador Crespo) durante el período en que tuvieron el mismo color político-partidario, el representante del Ejecutivo local (Gobernador Crespo) indicaba que además de la ejecución de los programas del Ministerio de Industria de la Nación Argentina que impulsó a las Agencias para el Desarrollo que mencionamos en el apartado anterior, hubo una serie de políticas puntuales que eran reflejo de demandas del Estado local al nacional:

“[...] el programa de aportes de materiales para obras de infraestructuras impulsado por el gobierno nacional [Presidente Duhalde] junto a los ‘planes trabajar’ de la región permitió que la industria y el comercio local no sufrieran caídas bruscas y prácticamente no hubo cierre de fábricas en la región. Estos planes generaron posibilidades para mantener mano de obra ocupada e inyectaron dinero en la población permitiendo que los empresarios mantuvieran por lo menos la fuente de trabajo existente, lo que posibilitó una salida rápida y organizada de la crisis post 2001. Luego, en segundo lugar, ya fuera de la crisis, con el Gobierno de Kirchner se construyó un plan federal de 40 viviendas y se creó una cooperativa de trabajo única en el Departamento San Justo que aún se encuentra en ejercicio, la cual permitió la realización de 16 viviendas de primera calidad y una gran parte de cordón cuneta y cloacas [...]” (representante del ejecutivo local, Gobernador Crespo, 2013; perteneciente al Partido Justicialista).

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

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

“el Gobierno Nacional discrimina a la provincia de Santa Fe, principalmente en lo que respecta a los Planes Federales de Vivienda destacando que Santa Fe recibía \$71 por habitante en 2006, cuando gobernaba el justicialismo, y durante 2013 recibió \$ 4,75. Por otro lado, en materia de Seguridad y según datos del Presupuesto 2014 correspondientes al Ministerio de Justicia, Santa Fe recibirá 126,26 pesos por habitante cuando la media es 807,21 pesos y en relación al presupuesto del área de Desarrollo Social, Santa Fe recibirá este año 56,80 pesos por habitante cuando la media nacional

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

es de 203,07 pesos” (extraído de información documental presentada en el sitio informativo Notife.com 13/03/2014).

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

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

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

Gobernante	Período				
	1999 –2001	2001 –2003	2003 –2007	2007 –2011	2011 –2015
Nivel Nacional	Alianza FREPASO	PJ	PJ	PJ	PJ
Nivel Provincial	PJ		PJ	FPCyS	FPCyS
Nivel Departamental	PJ		PJ	FPCyS	FPCyS
Ejecutivo local	PJ				PJ
PJ: Partido Justicialista					
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social					

Fuente: elaboración propia

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

5. Reflexiones finales

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

El caso de Gobernador Crespo y su región es un claro ejemplo de un supuesto esquema descentralizador con delegación de funciones de regeneración económica tendiente a empoderar a los actores subnacionales; y podría incluso decirse que ha recibido apoyo al fortalecimiento burocrático en las áreas de la producción (secretarías de la producción), al menos desde el nivel provincial, y al menos inicialmente. Como hemos visto, existió un intento de descentralizar funciones hacia la localidad bajo análisis que fue justificado desde el mismo Programa “Municipios Productivos” del Ministerio de la Producción de Santa Fe que daba lugar a la formación de las *Secretarías de la Producción* locales, con una consiguiente inicial dotación de espacio físico, capacitación y equipamiento para cumplir sus funciones. Podría considerarse como un claro ejemplo de empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades locales en el área productiva. Luego incluso la localidad vio la aparición de las denominadas Asociaciones para el Desarrollo, que ocuparon también una posición significativa en la promoción de acciones de desarrollo local y regeneración económica, articulándose con los actores locales en instancias deliberativas. Y de las denominadas Agencias para el Desarrollo Regional, también con asiento en la localidad bajo estudio, cuya idea central era descentralizar funciones desde la instancia nacional. Tanto nación como provincia afianzaban la idea descentralizadora hacia las instancias inferiores, justificada en los enfoques de la administración pública y reforma del Estado así como en las propias teorías regionalistas que abogaban por la necesidad de des-asfixiar las instancias locales de la presencia del Estado nacional.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Sin embargo, como hemos visto, el diagnóstico ha mostrado que el resultado para el caso analizado ha sido problemático. Las instancias locales no contaban con recursos humanos burocráticos acordes (autónomos) por lo que las secretarías de producción fueron ocupadas por personal político que impedía la consolidación de la planta burocrática, la generación de información y la capacitación, a largo plazo. En el caso estudiado la situación se empeora a partir de 2011, donde quien se encarga de la secretaría de la producción no solo pertenece al personal político, sino que también se desempeñaba en el ámbito privado como asistente contable de una de las empresas lácteas más grandes del país, quitándole así autonomía a las decisiones gubernamentales. Las instancias nacionales y provinciales “descentralizadas” (agencias y asociaciones) fueron más bien utilizadas como correas de transmisión para “bajar” las políticas y programas (nacionales y provinciales) hacia la localidad, obstruyéndole la oportunidad a las secretarías de la producción locales de conformarse como instancias autónomas y descentralizadas que se hagan cargo de la articulación de actores locales para buscarle solución a los temas de políticas económico-productivas, y quedando más bien relegadas a acoplarse a las acciones y programas de los actores “intermedios”. Incluso muchas veces la falta de coordinación de las políticas locales hizo que muchos recursos se articulen directamente entre nación o provincia y las Agencias/Asociaciones, y desde ésta a los empresarios locales, sin necesidad de la intervención del gobierno local. Como consecuencia, se abona poco a la consolidación de la conformación de estructuras estatales locales solidas con habilidad para, desde allí, articularse con los actores de las demás instancias estatales (provinciales y nacionales) y con los actores económicos. Algo similar estaba ocurriendo al cierre de este trabajo, con las oficinas *GenIA* del Ministerio de Industria de la Nación Argentina⁵, que requerirán quizá el mismo análisis que aquí se propuso.

En ese contexto, bien podríamos preguntarnos entonces si en verdad no habría que mirar de manera diferente el esquema de articulaciones, analizando la penetración de las instancias nacionales y regionales precisamente como instrumentos de las capacidades estatales, pero de las instancias supralocales o nacionales. En ese sentido, el análisis tendería a verificar si existe una consolidación del enraizamiento que redunde en la obtención de los resultados que el Estado (nacional o regional) propone como metas y objetivos para articularse con los actores económicos locales. Este podría ser un aspecto válido, si el proceso no hubiese estado marcado por una conceptualización tendiente a proponer la constante descentralización de funciones económico-productivas, como el mejor mecanismo para lograr competitividad local y promover el desarrollo regional. Aun así, no parece proyectarse una consolidación del enraizamiento de las estructuras estatales nacionales y regionales, sino más bien programas híbridos y aislados, e incluso desarticulados, muchos de ellos con soporte de financiamiento supranacional.

⁵ <http://www.industria.gob.ar>

También podríamos preguntarnos, desde un análisis regional, si en verdad así funcionan la mayoría de las regiones: con una variedad de programas y con articulaciones superpuestas, solapadas e impulsadas desde diferentes instancias estatales; algunas veces más coordinadamente, otras menos articuladas. Probablemente, esa también sea una respuesta válida y certera. Sin embargo, eso demandaría colocar los programas como herramientas de análisis en el marco de estrategias más amplias de toma de decisiones de la instancia nacional; demandaría también revisar el marco conceptual de la descentralización que les da sostén a la delegación de funciones hacia las instancias inferiores. Demandaría incluso revisar si no le correspondería al Estado nacional generar instancias más dinámicas antes que jerárquicas, precisamente en el marco de la comprensión de la dificultad de generar racionalidades en las estructuras estatales, y en el marco de una multiplicidad de actores intervinientes. La lista puede ampliarse, pero sin duda estos son algunos elementos que deberían estar en la agenda de investigación futura sobre capacidades estatales subnacionales y desarrollo económico regional.

6. Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (ed.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Alfini, F. (ed.) (2013). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.
- Allen, J. (2010). 'Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control', *GaWC Research Bulletin* 270.
- Andrieu, P. (1999). *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.
- Aragno, J. (2002). Programa Municipios Productivos. Relaciones Provincia-Municipios Santa Fe 1996-2001, *IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales (REDMUNI)*. Córdoba.
- Banco-Mundial. (1997). *El Estado en un mundo de transformación, Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.
- Barzelay, M. (1998a). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (1998b). 'La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10(Febrero).

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

- Barzelay, M. (2001). 'La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19(Febrero).
- Barzelay, M. (2012). Studying public management as a design science, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia: CLAD.
- Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). 'Back to the future: making public administration a design science', *Public Administration*, 70, 295-297.
- Bassols, M., & Mendoza, C. (eds.) (2011). *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*. México: Anthropos & Universidad Autónoma Metropolitana.
- Börzel, T. A. (2005). Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement, *New modes of governance project*. Berlin: Free University of Berlin.
- Brenner, N. (2004). *New State Space. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., & MacLeod, G. (2003). *State/Space. A reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R. (1999). *Beyond the center: decentralizing the State*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Caussi, M. (2006). *La Ciudad Inclusiva. Estrategias de revitalización económica de territorios*. Rosario: Secretaría de Industria, Comercio y Servicios. Ministerio de la Producción. Santa Fe.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). 'Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina', *Revista de la CEPAL*, 84(Diciembre), 117-134.
- Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. CEPAL.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996a). 'Development strategies across the public-private divide', *World Development*, 24(6), 1033-1037.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

- Evans, P. (1996b). 'Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy', *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Evans, P. (1997). 'The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization', *World Politics*, 50(October).
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). 'Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth', *American Sociological Review*, 64.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (eds.) (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, V. R., Güemes, C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, V. R., & Vigil, J. I. (2012). 'Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina', *Revista de Políticas Públicas do Programa de Pos Graduacao em Políticas da Universidade Federal do Maranhao*, 16(1), 51-65.
- Florida, R. (2009). *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*. New York: Basic Books.
- Garcilazo, J. (2011). El rol de una OSC en redes de innovación: un estudio de casos a partir de la Fundación Potenciar de Rafaela, *Maestría en Estudios Organizacionales*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Grandinetti, R., & Nari, P. (eds.) (2010). *Las Capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el ICGD*. Rosario: Ediciones Políticas y Gestión.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. (1998). 'La reforma del Estado en América Latina', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 11(Junio).
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2011). 'De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina.' *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51-95.
- Isuani, E. A. (2009). 'El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable', *Politikos*, 12, 35-72.
- Longo, F. (2001). 'Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19(Febrero).

- Mann, M. (1991). 'El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados', *Zona Abierta*, 57-58.
- Mayntz, R. (1998). 'New challenges to governance theory', *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*
- MEyFP. (2009). Santa Fe. Santa Fe: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP). Subsecretaría de Programación Económica.
- MEyFP. (2011). Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción (1a ed. ed.). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP).
- MI. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).
- MI. (2013). Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI). Proyecto PNUD ARG/08/001.
- MPFIPS. (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (2013). Open Government: Promises, Assumptions, Challenges, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1-2): American Society for Public Administration.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). 'Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación', *Redes*, 2(4), 99-128.
- Prats i Català, J. (2000). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Biblioteca de IDEAS: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Repetto, F. (2007). 'Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas', pp. 41-84 in G. Alonso (ed), *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Skocpol, T. (1989). 'El Estado regresa al primer plano', *Zona Abierta*, 50(enero-marzo).
- Skocpol, T. (2008). 'Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect', *Scandinavian Political Studies* 31(2), 109-124.
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). 'Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta', *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 21, 127-158.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

- van Lindert, P., & Verkoren, O. (2012). 'La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura', *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 9-48.
- Wade, R. H. (2008). 'Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 8(10), 7-28.
- Weiss, L. (2003). 'Introduction: bringing domestic institutions back in', pp. 1-34 in L. Weiss (ed), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, J. (1990). 'What Washington Means by Policy Reform' in *Latin America Adjustment: how much has happened*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus, *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Williner, A. (2012). La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de los territorios de América Latina y El Caribe, 1962-2012, *Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).