

## Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas\*

José Ignacio Vigil y Víctor Ramiro Fernández

### Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central revisar críticamente la relación entre *gobernanza y regiones*, y su utilización en la construcción de herramientas de desarrollo regional para el escenario argentino y latinoamericano. Parte del supuesto que la inquietud por las virtudes de la gobernanza regional (aun sin utilizar necesariamente esa expresión conceptual), como un mecanismo que tiende a la construcción conjunta de los espacios regionales del desarrollo, ha minado el espectro de la elaboración de políticas públicas con una gran cantidad de instrumentos y procesos impulsados al efecto. Así, se ha visto en la última década el surgimiento, por ejemplo, de la asociatividad público-privada en los programas de gobierno regional, el auge de las agencias de desarrollo regional, la aplicación de programas industriales específicos que demandan la participación activa de los actores empresariales, el fomento a sistemas regionales de innovación para Pymes que “delegan” en los actores institucionales locales la construcción de los objetivos de los programas, la ejecución de políticas regionales basadas en la coordinación de estrategias con varios actores institucionales, etc. (ver, por ejemplo, Adam y Kriesi, 2010; CEPAL, 2005; Costamagna, 2007; Nacleiro, 2010; Narodowski, 2007).

En ese marco, el trabajo propone explorar ciertas debilidades de la relación entre *gobernanza y regiones* que permita reconsiderar la manera en que los procesos de desarrollo regional son abordados, política y conceptualmente. La discusión parte de dos ejes. Por un lado, retoma las descripciones sobre las *transformaciones del Estado* ocurridas en las últimas décadas y la creciente relevancia que fueron adquiriendo las formas de articulación y toma de decisión entre actores diversos, pertenecientes a instituciones estatales, no estatales o económico-productivas, así como a las instituciones de la sociedad civil, y que reflejaban vinculaciones más horizontales, “cooperativas” y “reflexivas” que las tradicionales formas jerárquico-dirigistas de la política económica. Por otro lado, retoma los abordajes *nuevo regionalistas* que remarcaron la emergencia de las *regiones* como “ámbitos estratégicos” y eficientes, tanto para un mejor diagnóstico y lectura de los procesos económicos en el marco de las transformaciones capitalistas postfordistas como para reformular estrategias de acción de la organización colectiva de los actores económicos. Esta convergencia de enfoques se centró principalmente en la interacción a nivel regional de determinados actores económicos, sociales y políticos, así como en instituciones público-privadas de apoyo al sector empresarial, para una mejor organización de la vida económico-productiva, muchas veces resumida en el concepto de gobernanza regional.

Sin embargo, estos enfoques fueron revisados por cierta literatura crítica que, sin desconocer sus potencialidades, daba cuenta de la existencia de no pocos obstáculos, debilidades y limitaciones en sus postulados. Surgieron preguntas tales como: ¿en qué medida las instituciones de la gobernanza regional pueden constituirse en el motor de un proceso de desarrollo más reflexivo, democrático, armónico y equitativo a partir de potenciar las relaciones entre los actores regionales? ¿Cuál es el rol reservado a la gobernanza regional en las discusiones sobre implementación de políticas? ¿Qué escalas de la gobernanza es preciso articular para lograr el desarrollo regional? ¿Existe aún algún rol reservado al Estado y a la escala nacional en la coordinación de las dinámicas de los actores productivos para la potenciación de un desarrollo regional?

Capitalizando estos interrogantes -muchos de ellos no resueltos aún-, este trabajo apunta a destacar dos elementos críticos que han sido escasamente analizados en el contexto argentino y

latinoamericano. El *primero* está vinculado a discutir la dimensión excesivamente intrarregional que dominó los abordajes de la gobernanza regional, y desconsideró la dimensión nacional y sus dinámicas, jerarquías, regulaciones y condicionamientos sobre la dimensión regional. El *segundo* cuestiona la minimización (casi dilución) de los efectos de las relaciones desiguales de poder emergentes de las interacciones entre actores e instituciones económico-sociales, descuidando (sobre todo en la construcción de programas de desarrollo regional) la posibilidad de visualizar la existencia de dinámicas de *gobernanza regional* que no necesariamente responden al patrón de *horizontalidad, armonía o apertura democrática* propuesto por dichos enfoques, sino que están mediadas por la conflictividad y contienen lógicas de acción excluyentes.

Para discutir estos aspectos se propone la siguiente secuencia. Primero se muestra el recorrido del surgimiento de la idea de gobernanza regional y sus bases conceptuales. Luego se analizan los aspectos críticos o debilidades mencionadas y se ejemplifica, en una región argentina vinculada a la producción de maquinaria agrícola, la manera en que los supuestos mencionados pueden constituirse en obstáculos para el proceso de desarrollo regional. En la tercera sección se avanza hacia una instancia propositiva para repensar las estrategias de desarrollo económico regional basadas en la gobernanza, introduciendo una mirada en los procesos regionales multinivel que involucre al Estado y a la instancia nacional en la articulación, regulación y coordinación de las actividades regionales económico-productivas. Unas breves conclusiones son presentadas al final.

## **1. Transformaciones en el Estado, regiones y gobernanza**

Con eje en tres aspectos centrales del proceso de reestructuración del Estado, interesa remarcar primero la manera en que fue adquiriendo centralidad el concepto de gobernanza, sobre todo en el campo de los *policy makers*. En tal sentido, se destaca la relativización de la dimensión nacional vinculada a las transformaciones en la forma de acumulación capitalista, y la reestructuración *escalar e institucional* del Estado. Bajo ese marco, se muestra luego cómo la literatura fue analizando aspectos a nivel regional de la gobernanza y las potencialidades que de allí emergían en el marco de los procesos de desarrollo (regional).

El *primer aspecto* refiere a la tendencia de los *procesos de reproducción del capitalismo* reciente a reacomodar sus dinámicas a partir de “saltos de escala” de las regulaciones (por ejemplo, nacionales) que impiden el desplazamiento de los efectos negativos de sus contradicciones internas, en busca de instancias más proactivas-adaptativas para transformar y reconvertir estructuras institucionales (por ejemplo, regionales) más viables a su propia reproducción. No pocos analistas han señalado que la dimensión nacional fue perdiendo significación como la escala “natural” de acumulación y regulación social y económica<sup>1</sup>. Se ha indicado que se asiste a una dinámica espacial del capitalismo que es continuamente construida, des-construida y re-construida a través de una dialéctica histórica específica de *desterritorialización* (eliminación de las barreras territoriales de la acumulación para la consecución de materias primas, recursos y fuerza de trabajo más baratos, así como la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de inversión) y *reterritorialización* (reconfiguración de la organización territorial y de la producción del espacio de asentamiento del capital) (Brenner, 1999 y 2004; Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003; Jessop, 2002). En ese proceso dialéctico se ha ido modificando la matriz organizativa territorial nacional que largamente definió la geografía política y económica del capitalismo, descentralizándose significativamente el papel de la escala nacional e intensificándose consecuentemente la importancia de las formas/dimensiones subnacionales y supranacionales de la organización económica territorial.

En buena medida, y en el marco del proceso de reestructuración capitalista, una contribución al proceso de relativización de la escala nacional de acumulación estuvo dada por el empuje *nuevo regionalista* (Keating, 1998 y 2004), que desde comienzos de los años 70 inundó de conceptos el debate académico, remarcando la aparente pérdida de centralidad -e incluso la suplantación (al menos analíticamente)- de las economías nacionales como las unidades geográficas más significativas del

capitalismo (Becattini, 1969, 1978 y 1979; Piore y Sabel, 1984; Scott, 1988; Storper, 1997; Storper y Scott, 1989). Como denominador común, estos aportes reconocieron las ventajas de la relación sinérgica entre actores productivos e instituciones a escala subnacional, las ventajas de la *proximidad* (espacial) y de la *flexibilidad*, el desarrollo de los procesos de acumulación y producción a escala regional sobre la base de la actuación *cara-a-cara* basada en la confianza, la incorporación de los servicios e instituciones especiales para las empresas, la aparición de una comunidad de profesionales complementaria, la reducción de los costos de transacción y de comunicación, etc., facilitando un derrame tecnológico y de conocimiento que permitía además obtener mayores beneficios que la actuación aislada de los actores empresariales<sup>2</sup>.

El *segundo aspecto* en el camino a la gobernanza refiere a la transformación en las estructuras estatales y a la desarticulación interna del aparato estatal en términos de su coherencia vertical, con una progresiva *desnacionalización* (por su dispersión territorial) representada por la expansión del sistema supranacional y por la adquisición de roles importantes por parte de las entidades locales y regionales. En parte, este proceso de desnacionalización de la coherencia vertical del Estado ha sido atribuido a los dinámicos y cambiantes procesos de globalización que impactan sobre su estructura. En ese marco, y en términos estilizados, algunos analistas refieren a estos impactos como generando algo parecido al *decaimiento y/o cuasi desaparición* del Estado, convertido en una de las tantas instancias reguladoras posibles (Omhae, 1995). Otros, más moderados y vinculados a las “teorías de la constricción del Estado”, han indicado que éste mantiene aún una posición estratégica aunque con un creciente vaciamiento y transformación de su poder y funciones, y una disminución de capacidades para producir políticas en la arena doméstica (hacia el interior), a la vez que se produce una distribución (y difuminación) de su poder entre otros actores locales o externos (Strange, 1996). Ambas perspectivas han coincidido en señalar que los cambios en la política económica internacional, con el incremento de acuerdos y organizaciones internacionales, erosiona la libre capacidad de los Estados nacionales como hacedores de políticas, en función del peso que poseen las presiones de la competencia comercial, las preferencias de las corporaciones multinacionales y los mercados financieros, forzando cambios que juegan a favor de las preferencias de los inversores globales por sobre las necesidades de la política económica local (doméstica) (Weiss, 2003a).

Menos en términos de erosión o socavamiento del Estado, otras vertientes tienden a describir un proceso de reorganización y reacomodamiento territorial y funcional de sus actividades económicas, políticas e ideológicas en niveles distintos a los de la escala nacional: *hacia arriba*, a partir de la aparición y consolidación de numerosas instancias, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el G8, etc.; bloques como el NAFTA, el GATT, el MERCOSUR, la Unión Europea, la UNASUR y, más recientemente, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), etc.; y *hacia abajo*, con el traspaso de competencias y descentralizaciones, con la posibilidad de que los acuerdos capital/trabajo pasen hacia regulaciones o negociaciones ubicadas en la instancia regional/local; o bien, pasen a ser organizadas (reguladas) por el mercado (Jessop, 2002; Swyngedouw, 1997 y 2004).

En ese marco, ha ido creciendo y madurando un debate (abierto aún), particularmente presente en los enfoques del desarrollo, que describe la reconfiguración de la anterior forma geométrica *isomórfica* del Estado hacia un régimen *polimórfico* (Morgan, 2007) donde la instancia regional aparece como el “caldo de cultivo” para experimentos institucionales y reguladores de la gobernanza del desarrollo económico (Jones y MacLeod, 1999), así como la arena clave para reducir el *déficit democrático* y promover una sociedad pluralista basada en “políticas participativas” (Amin, 1999).

El *tercer aspecto* del surgimiento de la gobernanza se vincula al denominado “giro institucional” del Estado. En forma simplificada, se ha ido señalando la existencia de un esquema de análisis, proveniente principalmente de las ciencias políticas, que comenzó a plantear una crítica a la concepción verticalista weberiana del Estado, y su manifestación keynesiana, asociada a la “autonomía” y la “soberanía externa”, con jerarquía sobre cualquier otra manifestación de intereses con intenciones de

governar la sociedad. Dicha crítica ha venido a romper con la vieja tradición sobre la localización de las demandas (y necesidades) en la sociedad y las capacidades (y respuestas) en el Estado, sosteniendo al mismo tiempo que las instituciones de la gobernanza constituyen una respuesta más efectiva a los problemas de la formulación/elaboración y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 1998). En buena medida, surgió como una posible superación de los problemas detectados tanto en la *planificación* o dirección jerárquica como en la *implementación* de las políticas, focalizándose en sus “destinatarios”, aduciendo que la mayor o menor receptividad de la política por los sujetos involucrados influía en su efectividad. Incluyó luego la focalización en el grado de “conocimiento” de los problemas, resaltando que la mejor forma de resolverlos estaría asociada a las instituciones encargadas de la generación y aplicación de la política pública más cercanas al problema, y no en una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (Kenis y Schneider, 1991; Kooiman, 1993 y 2004)<sup>3</sup>.

Este giro estatal implicó entonces una apertura institucional para abarcar las *policy networks*, las formas de autorregulación horizontal, la coordinación de las actividades individuales, y los sistemas de negociación (corporativos y de autorregulación social), resumidos como el paso “del gobierno a la gobernanza”, o en términos de *Sociedad en Red* (Messner, 1997), o como coordinación horizontal de política, o bien -en su definición por la negativa- “ni mercado ni jerarquía” (Powel, 1990), indicando con ello la existencia de una aparente “tercera vía” para intentar mediar/solucionar las ya tradicionales acusaciones de las fallas del mercado y del Estado. Así, la gobernanza fue representando un conjunto relativamente estable de relaciones que no son jerárquicamente organizadas, sino interdependientes, vinculando a una variedad de actores que tienen un interés en común en relación con un objetivo, y que intercambian recursos para conseguir sus metas, reconociendo que la interacción colectiva de esos actores es la mejor manera de lograrlo (Börzel, 1998).

Paralelamente al giro institucional, aunque menos ligado a la discusión del Estado, fue creciendo en presencia una línea de trabajo que centraba en las instituciones de la gobernanza una forma válida y más eficiente de organización económica, y que consideraba la innovación colectiva como fuente de la competitividad. En sus raíces, esta corriente ha estado más vinculada a los trabajos de List y a los de la economía de los costos de transacción de Coase y O. Williamson, tendiendo a resaltar cómo las preferencias recíprocas y de apoyo mutuo entre empresas e instituciones, donde cada parte es dependiente de los insumos que la otra controla, pueden proveer ventajas asociadas a la diseminación de información y de conocimientos, y la producción de nuevas ideas, así como un aumento en la velocidad y flexibilidad de las formas de producción (Powel, 1990).

Referentes de esta corriente han sido los enfoques provenientes fundamentalmente de la *economía del conocimiento, del aprendizaje y de la innovación* (Cooke y Morgan, 1998; Lundvall, 1993; Lundvall y Johnson, 1994). Muchos de estos aportes fueron resaltando las diferencias macroeconómicas entre países vinculando la dinámica microeconómica del progreso técnico a escala empresarial con el papel autónomo del sistema institucional en el nivel meso, indicando que la acumulación de capital en las empresas está estrechamente vinculada a la acumulación de tecnología derivada de la *innovación* fruto del *aprendizaje colectivo* que puede producir mejoras (*upgradings*) a nivel de productos y procesos en las mismas empresas, y como resultado, avanzar en la competitividad de la región en la que esas empresas están ubicadas. La generación de aprendizajes, elemento clave de este debate, se entiende como un proceso de carácter interactivo con base en el intercambio de información, de conocimientos y de habilidades que, en ocasiones, son formalizables (es decir, transferibles para obtener equivalentes niveles de productividad en los actores productivos que los adopten) y, en otras, transferibles solo parcialmente, siendo la *proximidad geográfica* y la *interacción de las estructuras y el entorno institucional* elementos esenciales para su generación. La innovación y la creación del conocimiento, por tanto, se vuelven procesos interactivos que son modelados por un repertorio variado de rutinas institucionales y convenciones sociales (Morgan, 1997)<sup>4</sup>.

Ahora bien, la gobernanza fue adquiriendo -no sin contradicciones<sup>5</sup>- un rol importante en los

procesos de reestructuración estatal a *nivel regional*, remitiendo a la articulación de las diferentes capacidades de los actores locales, la inmersión y el enraizamiento de las instituciones público-privadas de apoyo al sector productivo, y el involucramiento del Estado subnacional, junto con los propios destinatarios de sus acciones, en la conformación de la política pública (local o regional). Los análisis que se centran en las formas de *gobernanza regional* comenzaron a alejarse de la consideración o del cuestionamiento acerca de “quién gobierna”, para desarrollar más bien una perspectiva cercana al análisis de la “capacidad de actuar” o de “gobernar” (MacLeod y Goodwin, 1999: 507), resaltando la ausencia de un centro de poder o comando fuerte y destacando la forma en que se lleva a cabo la cooperación de intereses mutuos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (Goodwin y Painter, 1996).

En ese sentido, la gobernanza regional refiere al amplio espectro de instituciones alrededor del Estado local/regional encargadas no solo del diseño sino también de la implementación de los diferentes tipos de política (principalmente) económica y social de alcance regional. Esto es, instituciones que trabajan al lado del gobierno regional/local en ciertos casos, y en lugar del gobierno local en otros, dando *continuidad* al aparato tomador de decisiones. Esa *continuidad* decisional ya no es atributo del Estado regional en su forma jerárquica tradicional, sino de “un *conjunto reflexivo de instituciones (...)* capaz de combatir la incertidumbre económica y originar la cooperación industrial a través de estructuras de comunicación que monitorean y comparten información (...) [cuyos] apoyos institucionales proveen un medio de *colectivizar la acción* de los agentes económicos y prevenir el fracaso del mercado (Jones, 2001: 1189).

El énfasis puesto en la acción conjunta resalta la propensión a que las decisiones relacionadas con el destino económico-productivo e, incluso, social de la localidad o región, o de determinados aspectos de ella, se adopten por medio de una asociación de actores independientes a la vez que dependientes entre ellos, dando mayor importancia al proceso participativo de la toma de decisiones y, por lo tanto, desafiando a los interesados a encontrar formas de desarrollar una esfera pública interactiva y pluralista, que incluya tanto al Estado como a instituciones no estatales.

En ese marco, y es lo que se ha intentado dejar en claro en esta sección, el énfasis en la gobernanza regional generó un viraje hacia la descripción y análisis de la manera en que ocurren las interacciones y vínculos de reciprocidad e interdependencia entre los agentes económico-productivos y las instituciones de base local/regional, y hacia la evaluación de las calidades obtenidas por la organización de los actores institucionales y económicos al interior de las regiones y localidades. Este viraje ha calado hondo en los hacedores de políticas así como en profesionales, consultores y asesores de estrategias de desarrollo regional, tanto en instituciones regionales, gobiernos nacionales y organismos supranacionales, preocupados por apoyar, dar soporte y desplegar las interconexiones locales requeridas en la nueva etapa postfordista.

## **2. Una crítica amistosa a la perspectiva de la gobernanza regional. El caso argentino**

Luego de este breve recorrido que enfatiza en la gobernanza regional, se destacan a continuación dos debilidades del enfoque que traen aparejadas importantes advertencias al modo en que se enmarca y presenta el desarrollo regional y se elaboran y ejecutan políticas públicas destinadas a lograrlo: la sobre-centralidad de la gobernanza al nivel intrarregional con la consecuente pérdida de dimensión de otras instancias que pueden influir en las articulaciones regionales; y la excesiva preservación de un esquema cooperativo y aparentemente más democrático de gobernanza regional con ausencia de conflicto, de actores desiguales y asimetrías de poder. Se muestra luego, con referencias a un estudio de caso en una región argentina, por qué la no consideración de dichos elementos en los análisis de gobernanza puede obstaculizar procesos de desarrollo regional antes que fomentarlos.

### **La reificación de la gobernanza regional**

Respecto de la *primera debilidad*, debe decirse que los enfoques de la gobernanza regional tienden a

describir la construcción y funcionamiento de la base institucional regional, a analizar el impulso dado a la generación de agencias de desarrollo público-privadas y de organizaciones empresariales interactuando con representaciones sociales, políticas y sectoriales, y a mostrar la manera en que dichos actores intervienen conjuntamente en la construcción de los espacios de decisión regional. En principio, este aporte no encuentra cuestionamientos y es sumamente útil para la construcción regional. Sin embargo, el enfoque de la gobernanza regional se torna vulnerable cuando sus argumentos quedan asociados a una tendencia a *reificar* la interacción regional con respecto a otras escalas o dimensiones geográficas o institucionales, como un objeto de investigación empírica y como un lugar de intervención política. Entre algunas de las debilidades emergentes de esa reificación, cabe destacar que en el proceso de construcción regional se desconsidera la dependencia de procesos políticos, económicos y sociales más amplios, externos a los ambientes regionales. En la mayoría de los enfoques regionalistas que trabajan con la idea de gobernanza, el denominador común suele ser la interacción intrarregional y la relación entre empresas y sus entornos institucionales. En muchos casos, lo que en el fondo se está postulando es que los crecientes imperativos de la economía mundial se pueden afrontar concentrando la potencialidad de las interacciones a nivel local/regional (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003).

Descuida también el rol de las *conectividades a la distancia* en las formas de organización de las interacciones regionales y los efectos que de ello emergen. Por ejemplo, la creciente introducción de la espacialidad topológica (Serres y Latour, 1995) en los estudios regionalistas pone en la escena regional actores que aparecen distantes físicamente, pero próximos en los intereses sobre las acciones o planes que se quieren ejecutar, y no son considerados en los enfoques de la gobernanza: ¿cuán locales (o globales) son las asociaciones políticas de trabajadores, inmigrantes o ONG de actuación local pero financiadas internacionalmente o vinculadas a redes transnacionales? (Amin, 2002: 388, y 2004). La espacialidad topológica permitiría, por ejemplo, introducir nuevos canales de generación de innovación o conocimiento más allá de la proximidad física y la coordinación interinstitucional local (Amin y Cohendet, 2004), o permitiría revisar la manera en que determinados actores con intereses compartidos puedan coordinar acciones a la distancia en “comunidades de prácticas” (Amin, 2003 y 2005; Amin y Roberts, 2008a y 2008b).

Relega incluso todo un abanico de elementos que trabajan en la articulación de escalas, geografías y niveles decisionales que influyen en los actores locales o regionales, determinan comportamientos y establecen o fijan direccionamientos de los intereses regionales. Muchos de estos aportes han estado vinculados a las ideas foucaultianas de *gubernamentalidad* (*governmentality*) (Burchell, Gordon y Miller, 1991; Dean, 2010), trabajando en la noción de direccionamientos “a la distancia”, sobre todo de la instancia nacional sobre la regional (comparar Hudson, 2006; MacKinnon, 2000; Murdoch y Ward, 1997; Painter, 2005; Raco, 2003; Raco e Imrie, 2000).

Finalmente, desconsidera el *impacto* que los vaivenes de la macroeconomía de muchos países periféricos (e incluso, cada vez más, de muchas economías “centrales”) producen sobre los ámbitos mesorregionales donde se ejecutan las dinámicas de la gobernanza. Su análisis permitiría, por ejemplo, evaluar la manera en que determinados cambios en el comportamiento macro obstaculizan la vida y existencia de actores económicos e institucionales al nivel local y regional, constituyendo una “traba” o cuello de botella a la articulación e interacción demandada desde los enfoques regionalistas para la configuración de regiones con capacidad de inserción en los enlaces globales (Fernández y Vigil, 2006).

Vale la pena quizá aclarar que no es la intención desvirtuar las ventajas de la gobernanza regional, sino llamar la atención acerca de la excesiva focalización y, en ocasiones, fetichización de “lo regional” considerado como un recorte territorial.

### *El caso argentino I*

Los elementos mencionados como parte de las debilidades pueden encontrarse en muchos de los

análisis regionales. El caso de la región argentina del suroeste de la provincia de Santa Fe (y este de Córdoba), una región tradicionalmente vinculada a la producción de maquinaria agrícola y agropartes, sirve para ejemplificar dichas situaciones. Conformada por las ciudades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas (Santa Fe) y Marcos Juárez (Córdoba), en los últimos años la región ha ido apareciendo conceptual y políticamente como ejemplo de un proceso basado en la interacción de actores locales y regionales. Se han ejecutado en la región programas de regeneración económica que tienen como objetivo avanzar en dichas interacciones como mecanismo de obtención de competitividad. Se constituyó al efecto una organización *ad hoc*, de carácter híbrida, constituida por actores públicos (representantes del gobierno provincial, municipal, de universidades, entidades autárquicas, escuelas técnicas, etc.) y privados (cámaras o fundaciones empresariales, empresarios, representaciones sectoriales, centros industriales, etc.), encargada de definir los objetivos de desarrollo, articular acciones y monitorear los resultados (ver CECMA, 2006; Castellarín, Moro y Bianchi, 2003; León, 2006). Aunque el caso ha sido discutido ampliamente en otros trabajos (ver Fernández y Vigil, 2009; Seval, 2011; Vigil, 2010; Vigil y Fernández, 2011)<sup>6</sup>, respecto de esta primera observación sobre las debilidades de la gobernanza regional, interesa aquí resaltar lo siguiente.

Muchos análisis sobre la región tienden a concentrar la mirada en las potencialidades de esas interacciones regionales, y pierden de vista la conformación e inserción institucional regional a redes más amplias de actuación que transmiten determinados intereses sectoriales y políticos. Por ejemplo, tienden a desconsiderar el sentido de la actuación del Estado nacional a través de los programas de promoción de aglomeraciones productivas, financiando, a partir del año 2005 a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) -organismo descentralizado dentro de la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina)-, la creación de las organizaciones regionales encargadas de liderar las dinámicas de gobernanza<sup>7</sup>.

Los análisis descuidan también el rol y la función en la región del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que introduce un determinado *paquete* conceptual cuyo objetivo es la regeneración económica regional<sup>8</sup>, y que fue implementado y financiado por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR) para potenciar complejos productivos de base PyME (SSEPyMEyDR, 2005). Descuidan a su vez, el rol del programa Proargentina ([www.proargentina.gov.ar](http://www.proargentina.gov.ar)) perteneciente al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), una conformación multilateral de apoyo económico entre Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay<sup>9</sup>, tendiente a brindar soporte técnico y financiero a grupos de PyME conectadas con la finalidad de explorar y alcanzar mercados externos con sus productos. Desatienden, asimismo, el rol de las instituciones autárquicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), encargado de generar para la región bajo análisis posibles nichos de exportación donde colocar los productos (Bragachini, 2008), orientando el proceso productivo en ese sentido (generando instancias de articulación con compradores internacionales, ferias, reuniones de negocios, misiones comerciales inversas, etc.).

Los enfoques de la gobernanza regional descuidan también los apoyos y aportes (mayormente financieros) impulsados por el Consejo Federal de Inversiones (CFI)<sup>10</sup> a través de su oficina regional de la provincia de Santa Fe a inicios de la década del 2000. Estos permitieron identificar y describir la existencia de un grupo de empresas especializadas en el sector metalmecánico/maquinaria agrícola, delimitando las posibles instituciones intervinientes y el espacio geográfico sobre el cual debía constituirse la aglomeración productiva (Castellarín ...[et al], 2003). Descuida, incluso, la función de organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el seguimiento del comportamiento del sector de la producción de la maquinaria agrícola a partir de los informes semestrales que ayudan a posicionar al sector y la región como un espacio económicamente importante y políticamente estratégico (ha sido de los pocos sectores económicos de Argentina que recibieron atención especial en los informes de coyuntura del INDEC desde el año 2002). Relegan, igualmente, el rol y la función de los acuerdos intergubernamentales firmados entre Argentina y Venezuela para el

intercambio de asistencia técnica en siembra directa por parte del primero, y el compromiso de compra de maquinaria agrícola por parte del segundo, y que hacia el año 2006 hizo que Venezuela representara hasta casi el 60% del destino de todas las exportaciones argentinas de maquinaria agrícola<sup>11</sup>. Ello marca la importancia del acuerdo para la región bajo análisis, siendo además un elemento clave en la dirección de los objetivos, metas, y potencialidades de dicha región. Desestiman además la manera en que determinada coyuntura económica nacional puede producir una reacción negativa en la referida región: el caso del conflicto del sector agropecuario con el gobierno nacional por la problemática de las retenciones de granos a los exportadores agropecuarios, ocurrido durante gran parte del año 2008 y parte del 2009, es un ejemplo de ello. La reacción del sector agropecuario a dicha medida generó un congelamiento de la actividad agropecuaria, caída consecuente de la compra de maquinarias y equipos (la región bajo estudio fue una de las zonas donde más disminuyó la demanda), y un complicado panorama para el empresario de maquinaria agrícola cuyo mercado mayoritario (más del 90%) es el productor agropecuario argentino. Dicho proceso conflictivo demandó una serie de rearticulaciones y redefiniciones de intereses entre el gobierno nacional, el sector empresarial metalmeccánico (maquinaria agrícola) y el sector de producción agropecuaria en conflicto.

La lista es solo ilustrativa y podría extenderse. Cada región tendrá una serie de conectividades diferentes. Lo que se intenta indicar con ello es que el abordaje de la gobernanza regional, dada su excesiva preocupación intrarregional, tiene poco que decir respecto de los procesos del caso propuesto. La descripción efectuada no pretende contribuir a un programa *panfletario* del gobierno nacional (al indicarse que muchas de las dinámicas regionales que aparecen en el estudio de caso tienen una manifiesta dimensión nacional), sino mostrar que la gobernanza regional, y la construcción regional misma, incluyendo la definición de intereses, de articulaciones, de objetivos y problemáticas, pueden ser mejor interpretadas apelando a este conjunto de articulaciones a diferentes niveles o geografías.

### *El caso argentino II*

La segunda observación a resaltar en esta tendencia a la *fetichización* de las interacciones regionales, sobre todo en los abordajes de la gobernanza vinculada al desarrollo regional, es que se minimiza la capacidad del contexto macroeconómico para alterar la *vida misma* de los actores económico-productivos regionales y sus interacciones y vinculaciones empresario-institucionales. La continuidad de los actores y sus interacciones resultan imprescindibles para la construcción y posterior solidificación de la confianza que da basamento a la generación de redes de colaboración.

Siguiendo con la región bajo estudio, se propone un breve ejercicio para representar este aspecto. No pocas lecturas del proceso económico de la Argentina reciente muestran que los procesos reformistas de retiro del Estado y el consecuente esquema desregulador, privatizador y aperturista que caracterizaron el período de “convertibilidad”, alimentaron la entrada incontrolada de capital internacional con el objetivo de valorización financiera (Basualdo, 2000) y contribuyeron a generar en el campo productivo una matriz altamente concentrada de inversores -crecientemente transnacionales- que tomaron posesión de nichos de mercado con tasas de rentabilidad asegurada (Azpiazu, 1999). Ello generó una desvinculación entre los actores que controlaron el proceso concentrado y extranjerizado y los actores del sector productivo interno (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001). Se dio paso así a la conformación de una “estructura productiva dual”, en la que han convivido grupos concentrados locales con las empresas transnacionales (beneficiadas por las privatizaciones y las desregulaciones) y grupos de Pymes que, despojados del esquema proteccionista, “sufrieron” los mecanismos de “selección natural” impuestos por el mercado ante la apertura externa y la desregulación (Azpiazu ...[et al], 2001; Fernández, Tealdo y Villalba, 2005).

Dicho esquema generó una reducción del tejido empresarial industrial y de servicios, medido en términos de establecimientos o unidades productivas, una importante disminución de los niveles de empleo a ellos asociados, y una fuerte descomplejización del tejido industrial reflejada en la reducción del coeficiente de valor agregado sobre el valor de producción, fundada en la pérdida de actividades



antes desarrolladas en el mercado interno, así como en la conversión de las empresas -otrora productoras- hacia formas de ensamble y comercialización (Fernández ...[et al], 2005; Kosacoff y Ramos, 2001; Monza, 2001). En lo estrictamente regional, la provincia de Santa Fe (Argentina) fue receptora de dicho proceso de descomplejización de la estructura productiva, a partir de una marcada disminución de las unidades productivas industriales (con similares comportamientos en los sectores de servicios y comercio) *vis a vis* la expulsión de mano de obra asociada a ellos y pérdida de la capacidad de generación de valor agregado (Fernández ...[et al], 2005). Más aun, al interior de la provincia, el sector industrial metalmecánico, así como la región de la maquinaria agrícola, visualizaron un fuerte debilitamiento de la cantidad de establecimientos y de la población ocupada, y disminuyeron los indicadores de la complejidad del conjunto del entramado. Luego de 2001, y a juicio de algunos analistas (Azpiazu y Schorr, 2010; García Delgado y Chojo Ortiz, 2006), se produjeron en Argentina una serie de transformaciones estructurales que modificaron dichos patrones de desarrollo hacia un modelo más cercano a la “valoración productiva” (por sobre la financiera).

Cuando se analiza este proceso, se observa que el tejido empresarial se inserta en un contexto de inestabilidad que despliega, en períodos cortos, ciclos de caídas y recuperaciones del número de establecimientos. En ese marco, la región de la maquinaria agrícola muestra un alto porcentaje de su parque industrial productivo con una antigüedad que podría denominarse como relativamente “joven”, ya que casi un tercio del parque industrial se constituyó (o reconstituyó) durante los noventa, y otro tercio, con posterioridad al 2001 (el tercio restante es anterior a los 90). Si bien la “adaptabilidad” y la capacidad de transformación (a los cambios de contexto, al aprovechamiento de nuevos nichos, etc.) es una característica clave de las Pymes, la “juventud” de las empresas no es un dato menor desde el punto de vista de las relaciones de gobernanza e interacción entre empresas e instituciones, puesto que dichas interacciones suelen estar basadas en la rutina, en la confianza y en trayectorias históricas que se solidifican en el tiempo. Por tanto, la destrucción de tejido se vuelve un verdadero obstáculo al desarrollo continuo y permanente de dichas interacciones. De hecho, la dinámica de las interacciones y acciones conjuntas empresariales y empresario-institucionales ha ido acompañando el comportamiento que tuvo el ciclo de destrucción y de nacimiento del tejido empresarial; es decir, ha sido susceptible a las “reglas de juego” macroeconómicas (Fernández y Vigil, 2006; Vigil y Fernández, 2011).

### **La gobernanza regional con dinámicas armónicas y homogéneas**

La *segunda debilidad* refiere a la manera en que el esquema de gobernanza regional ha preservado una idea de articulaciones armónicas y homogéneas de las interacciones. Como se describió con anterioridad, la aparición de la gobernanza y su manifestación a escala regional implicó una transformación de las formas más tradicionales de gobierno hacia una concepción por la cual el Estado se vuelve un “posibilitador estratégico” de la acción política, y de “soporte” o proveedor de los “servicios” necesarios para que la “comunidad organizada” pueda, de forma coordinada, conducir sus propios destinos bajo procesos más democráticos.

Esta mirada de la gobernanza en el contexto regional, en la mayoría de los abordajes, tiende a minimizar la existencia de relaciones de poder en las que se expresa la influencia de determinados actores en los procesos decisionales. Incluso algunos de los abordajes más sofisticados, que han incorporado la posibilidad de divergencias e intereses opuestos, han indicado la prevalencia dentro de las redes de gobernanza regional de lo que denominan “*problem-solving orientation*” (Messner, 1997). Sostienen ello por considerar que, aun cuando la divergencia pueda ocurrir, incluso en estrategias de desarrollo regional en las que verdaderamente exista un actor poderoso con mayor capacidad de influencia en el proceso decisional local o regional (como de hecho suele ocurrir en la mayoría de las situaciones), necesariamente los actores más poderosos deberán contar con la “colaboración” del resto de los actores. De estos obtendrán las complementariedades requeridas para sus estrategias colectivas, fruto -precisamente- de la idea de la existencia de una “dispersión” de recursos entre los actores. En virtud de la necesaria cooperación que los actores deben realizar, construyen intereses compartidos (y

colectivos) que aportan a la edificación de una identidad común que suaviza posibles diferencias.

Como muestran algunos enfoques regionalistas críticos, la convergencia hacia la focalización de la naturaleza cooperativa y reflexiva de las relaciones económicas en los enfoques de la gobernanza regional capta solo una parte de la ecuación de la interacción, y descuida cualquier consideración seria de la perspectiva de la rivalidad y el conflicto entre los diferentes actores empresariales y las instituciones (Cumbers ...[et al], 2003).

Por ejemplo, y sobre todo en los programas de regeneración económica regional, se corre el riesgo de focalizar en la simple verificación de la existencia de una determinada “densidad institucional” regional (Amin y Thrift, 1994 y 1995) como condición del éxito. Se descuida, así, el rol de las elites locales y la manera en que ciertos actores se comportan en determinadas situaciones y en ciertos períodos históricos, reflejando relaciones de control y poder *entre* y *sobre* ellos, simplemente por la posibilidad de que algunas instituciones o actores económicos posean una “mayor ventaja”, o sean más importantes que otros en la construcción y dirección (o incluso el boicot) de los destinos de una localidad o región. Esas “mayores ventajas” o mayor influencia en el proceso decisonal pueden provenir de fuentes diversas. En ocasiones, del mayor tamaño relativo de un actor, o de su mejor posicionamiento estratégico en la cadena de producción, o de su trayectoria histórica productiva en la localidad o región, e, incluso, debido a su posicionamiento o relevancia “social” en un determinado territorio. Se descuida, por tanto, todo un abanico bibliográfico que ha trabajado la inclusión del poder y sus formas y manifestaciones espaciales cambiantes en los procesos de desarrollo regional, en la regeneración económica, en la construcción regional, etc. (ver Allen, 2008; Allen y Cochrane, 2007; Hudson, 2006). Su no consideración en la construcción de políticas regionales basadas en la gobernanza podría conducir a avalar con programas estatales y marcos conceptuales los esfuerzos de grupos elitistas para construir y promover agendas regionales que oculten las relaciones de poder desiguales entre los intereses particulares (MacKinnon, Cumbers y Chapman, 2002). Asimismo, la falta de comunicación e interacción esperada en una localidad o región como motor del crecimiento endógeno, fruto de aquellas situaciones asimétricas en las relaciones de los actores intervinientes, puede acabar reforzando fácilmente un “bloqueo” institucional que resultaría perjudicial (más aun que la no interacción ni cooperación) entre los agentes de la localidad o región.

### *El caso argentino III*

La detección de la forma en que las heterogeneidades de los actores empresariales del territorio se trasladan al sistema de gobernanza institucional requiere un abordaje metodológico de sus variables. En el caso de la región de la maquinaria agrícola del suroeste de la provincia de Santa Fe (Argentina), como se había mencionado, los actores de la región conformaron una institución *ad hoc* con una Unidad Coordinadora Técnica (CECMA, 2006) encargada de ejecutar un programa de financiamiento destinado a la regeneración económica regional. Ello colocaba a esta institución (donde confluyen todos los actores regionales de apoyo al sector productivo y los actores económicos) en la posición de determinar los objetivos generales de desarrollo de la región, las herramientas necesarias para implementarlos, la forma de ejecución de los subproyectos y la designación de prioridades e intereses. Cualquiera que recorra la región podrá ver que el entramado productivo está constituido por actores empresariales de variados tamaños, como de hecho ocurre en casi todos los entramados empresariales, con mayor o menos nivel de especialización productiva. En otros trabajos se ha mostrado la conformación del entramado y las heterogeneidades de los actores, así como su traslado al sistema institucional (ver Fernández y Vigil, 2009; Seval, 2011; Vigil y Fernández, 2011; Vigil y Lauxmann, 2010). En localidades como las que conforman la región bajo estudio, de alrededor de 15.000 habitantes cada una, las empresas “grandes” (por ejemplo, con más de 200 empleados y altos niveles de facturación) representan un factor de poder importante en términos de la cantidad de familias afectadas a dicha dinámica empresarial. Son, por tanto, actores económicos locales de referencia, y en ocasiones poseen mayor liderazgo para llevar adelante procesos de regeneración económica que los propios

poderes municipales o regionales. Su presencia (o ausencia) en las organizaciones e instituciones con las que se construyen las dinámicas de gobernanza (instituciones empresariales, cámaras comerciales, centros industriales, fundaciones, etc.) es fundamental para la definición de los objetivos de desarrollo regional.

Estas diferencias de tamaño pueden dar paso, por tanto, a la existencia de un núcleo básico de actores empresariales que actuarían como “representantes” de la localidad o bien *referentes necesarios*, más cercanos al círculo decisonal de las instituciones de apoyo al sector productivo. Si bien las instituciones poseen intención de universalidad en su actuación, la práctica revela que su accionar reproduce las asimetrías provenientes de las heterogeneidades por tamaños de los actores productivos de la localidad, conformando una coalición decisonal asimétrica: *mayor participación en el sistema decisonal de las empresas más grandes*. Ello ha producido, por un lado, el desplazamiento de la toma de decisiones en aspectos centrales para la región desde el Estado hacia el núcleo de actores empresariales más grande, respecto, por ejemplo, a quiénes y cómo se llevan adelante los procesos asociativos productivos, la definición de los objetivos del plan de acción de regeneración económica regional, la delimitación del espacio territorial donde se aplica el programa, la determinación del tipo de alianzas y alineamientos que deben realizarse con otros actores institucionales y políticos (ver Seval, 2011; Vigil y Fernández, 2011). Por otro lado, la reproducción de ese esquema en el que aparece una coalición de actores (elites locales) al comando del sistema decisonal, parece inhibir progresivamente la concertación de alianzas y procesos asociativos productivos entre actores con tamaños dispares (por ejemplo, *pools* de compras, alianzas de exportación, etc.), lo que conforma un círculo vicioso de difícil ruptura y potencia con ello no solo la dispersión de recursos entre los actores económicos locales, sino también irrita el proceso (supuestamente) más “democrático” de la gobernanza regional.

### **3. Repensando la gobernanza. Reconsideraciones para una agenda actual y futura**

Se ha señalado a lo largo de este trabajo que las dinámicas que vinculan la gobernanza y las regiones han aparecido como una alternativa a la concentración y centralización de una política de desarrollo económico, y como una posibilidad de aprovechar los recursos altamente dispersos entre los actores que intervienen en la política regional y local, a partir de contribuir colectivamente a la construcción de la “capacidad local”, la orientación local y el establecimiento de un orden de organización del poder diferente del Estado central.

Sin embargo, no parece plausible establecer recetas y esquemas de desarrollo universales replicables a todos los contextos. Las situaciones presentadas, aun cuando muestran la debilidad de los enfoques, no desestiman la importancia de la gobernanza como herramienta para potenciar el desarrollo local, ni desestiman tampoco a las *regiones* como espacios adecuados para la acumulación a partir de los procesos de aprendizaje e innovación por interacción. Lo que intentan es hacer explícito un llamado de atención, desde ciertas corrientes críticas, hacia elementos no considerados por la perspectiva de la gobernanza regional, que bien podrían complementar el esquema del desarrollo basado especialmente en la articulación de actores económicos a escala local/regional, haciéndolo más holístico, complejo y realista.

En ese sentido, se presentan aquí, a modo de cierre, tres aspectos centrales que podrían alentar la agenda futura: i) repensar el conflicto como posibilidad, fruto de las trayectorias de los actores; ii) revisar la “reificación” de las regiones, para examinar la manera en que se configuran las estrategias de desarrollo económico regional sobre la base de conexiones a diversas geografías o niveles; iii) reconsiderar la implicación del Estado en esa articulación multinivel.

#### **Repensar la posibilidad de conflicto**

La visualización (o al menos la posibilidad de visualización) de determinadas configuraciones heterogéneas de las relaciones de gobernanza entre actores económico-productivos e institucionales implica un abordaje empírico que no tome dichas relaciones como “algo dado”, supuestamente

coherente y no contradictorio, sino como un esquema más complejo, que permita verificar el tipo de actores económico-productivos e institucionales que operan en la región, así como que posibilite visualizar las disparidades en sus tamaños, las formas de vinculación, y la obtención/apropiación de beneficios para algunos de los actores involucrados por encima de otros. Bajo este marco, la gobernanza regional, lejos de democratizar los procesos de decisión y horizontalizarlos (como supone), reforzaría las asimetrías internas. Las estrategias de la gobernanza regional han utilizado categorías y conceptos tales como la interacción local, la confianza y la colaboración. También han partido de supuestos como la autosuficiencia, la capacidad regional y la potencialidad *bottom-up*. Toman dichas categorías, conceptos y supuestos “como algo dado” y, en ocasiones, sin exigir un abordaje que contemple cómo se desenvuelven en escenarios concretos (Hadjimichalis, 2006), o bien suponiendo que si funcionan en un escenario determinado podrían funcionar igualmente en otros.

Así, la adopción de un esquema de desarrollo económico regional basado en las dinámicas de gobernanza, concebido bajo un patrón de reproducción territorialmente autoconstruido, delimitado y cerrado, aislado del contexto y ajeno al reconocimiento de las desigualdades decisionales, que actúa en un escenario que no reconoce el conflicto, las heterogeneidades, las asimetrías ni el poder derivado de ellas, habilitaría un análisis empírico selectivamente focalizado al interior de la localidad, preocupado por las formas colaborativas, comunitarias y armoniosas que benefician (o podrían hacerlo) a todos los actores intervinientes. Si, por el contrario, se aborda el desarrollo regional mediante la descripción de sus especificidades y trayectorias pero sin tomarlas como “dadas”, permitiría obtener indicadores que visualizarían un escenario más complejo y realista, que atienda a las realidades específicas sobre las cuales actúan los conceptos teóricos que se propone replicar. Quizás deberían articularse mejor los aportes sobre las diferentes configuraciones de los sistemas productivos regionales (por ejemplo, los de Markusen, 1996) con las instancias de gobernanza. Algunos abordajes más recientes sobre la revisión de la política de cohesión social para la Unión Europea plantean crecientemente la necesidad de considerar este problema (Farole, Rodríguez-Pose y Storper, 2009), y ciertos enfoques vernáculos argentinos han advertido -aunque todavía muy apegados a estrategias excesivamente *bottom up*- la necesidad de revisar las relaciones de poder que emergen *en* y son expresadas *por* el territorio, y su materialización en los programas políticos, sobre todo en el marco de estrategias para el ámbito rural (Manzanal ...[et al], 2009). Aun así, su traslado al campo político es todavía escaso, en parte, por el tercer aspecto que se menciona luego.

### **Focalizarse en las interconexiones más allá de las regiones**

Sería un error considerar el giro nacional e institucional del Estado, descrito al inicio, como una manera de habilitar y posicionar a la escala regional como instancia clave para reducir el *déficit democrático* y promover una sociedad pluralista basada en “políticas participativas” si con ello se tiende a “reificar” a las localidades y regiones. Es decir, si se restringe su esquema de articulación y gobernanza a espacios territoriales que delimitan actores económicos e institucionales. Ello conduciría a concebir a las regiones como “cerramientos”, o sea como instancias dependientes del desarrollo de sus cualidades internas, circunscritas exclusivamente a su sinergia interna (armónica y democrática).

Una reciente y creciente producción académica vinculada a las dinámicas regionales ha comenzado a mostrar una mayor “sensibilidad” a la construcción de las escalas, indicando que las estrategias de desarrollo económico regional deben una buena parte de su constitución y desarrollo a instancias extralocales o translocales, principalmente nacionales<sup>12</sup>.

Ello parece cierto, y particularmente relevante para Argentina, en virtud de dos aspectos. Por un lado, y aun cuando se ha avanzado en el proceso de descentralización y traspaso de competencias de la escala nacional a la regional, gran parte del esquema de gobernanza que habilita la interacción económica a escala regional parece aún estar regulado, establecido y definido *nacionalmente*, por lo que las regiones y localidades tienen virtualmente “poco que decir” en la organización de sus instituciones y poca autonomía político-administrativa (considérese, por ejemplo, la definición de las

políticas monetarias que determinan la capacidad exportadora de un productor, o bien la protección o fomento de los sectores económicos a partir del despliegue de una u otra política sectorial nacional, etc., como vimos para el caso de la región de la maquinaria agrícola). Por otro lado, en virtud de la escasa capacidad real del esquema de gobernanza regional para imponer condicionamientos y disciplinar a determinados actores empresariales (y flujos decisionales, fundamentalmente financieros) con capacidad de producir grandes impactos en el sistema de producción local. La posibilidad de “romper” con la reificación regional puede implicar asumir lo que algunos han llamado un “giro relacional” (Yeung, 2005). Esta perspectiva permitiría repensar la manera en que las regiones son constituidas, revisando la posibilidad de que los actores locales (empresariales e institucionales, e incluso gubernamentales) puedan fabricar su propio destino -ya no solo económico, sino social y político-, independientemente de las realidades, decisiones y actores que operan en otras dimensiones escalares. De esta manera, lo local podría expresarse más bien a partir de la interacción permanente con esos flujos y dinámicas que lo atraviesan. Las regiones y localidades, por lo tanto, dejan de ser percibidas como lugares predefinidos, y las esferas públicas y las relaciones económicas como algo “estrictamente local”, para pasar a comprenderse como un resultado necesario de relaciones translocales (de flujos y redes).

En ese camino de *des-reificar* lo regional y local, las regiones y localidades pueden abrirse a un esquema que les permita evitar que las formas *delegativas* y promotoras de la participación colectiva de la gobernanza a nivel local queden pobremente acotadas a una acción política (un proyecto de desarrollo económico) sustentada en “lo íntimo” o “lo diario”, relegando al mismo tiempo el resto de las dimensiones problemáticas a otros ámbitos decisorios nacionales o internacionales. Ello no implica una postura antilocalista, sino que, por el contrario, despeja el camino a rejerarquizar lo regional/local, entendido como una instancia desde donde se deberían definir determinados “modelos de prosperidad” sustentados en estrategias de *conectividad multi-geográfica*, que compatibilicen con la construcción conjunta del desarrollo *en beneficio de esas instancias regionales*. Más que una política (económico regional) “de la proximidad”, ello invita, por ejemplo, a repensar en una política (económico regional) “relacional” (Amin, 2004). Como tal, esta es una política que no queda confinada solamente a lo local, a lo “diario” o lo íntimo, pretendiendo que desde lo local y desde un patrón *bottom-up* se pueda contar con capacidad de controlar eficazmente las fuerzas y dinámicas que participan, influyen y se despliegan globalmente y al mismo tiempo penetran los “nuevos” espacios regionales y locales (definidos ahora, y en virtud de sus múltiples influencias, como espacios locales “transterritoriales”). Por el contrario, una política económica regional de desarrollo que sea “relacional” considera más bien “lo nacional” y “lo internacional” como espacios que, si bien son aptos para otro tipo de política (por ejemplo, la política de las regulaciones económicas, de las cuestiones de Estado, etc.), deben hallarse estrechamente articulados al desarrollo de la política local, en sentido estricto.

### **Utilizar las transformaciones del Estado para reconsiderar su inclusión**

El proceso de transformaciones que experimentó Argentina estuvo impulsado por un fundamento que colocaba al Estado como el vector central del retroceso económico y social sufrido en la región en los últimos años. Fruto de ello, el consecuente diagnóstico liberal fue -en su manifestación más extrema- propugnar su retiro y achicamiento, y, en un sentido menos drástico, propiciar una reorganización funcional y territorial (o escalar). Dicha reorganización implicaba, a su vez, la transferencia (entera o en parte) de actividades y funciones a otros actores no estatales, o no nacionales, dando paso al proceso denominado “ahuecamiento” (*hollowing out*) del Estado en su forma “desarrollista” latinoamericana, principalmente a escala nacional pero también regional y local.

Como han mostrado muchos analistas, el proceso de *descentralización* y sus consecuentes transferencias de responsabilidades a los estados subnacionales (por ejemplo, en salud, educación, seguridad, obras públicas, etc.) no siempre ocurrió con sus correspondientes recursos, y en muchas ocasiones estuvo guiado por un criterio estrictamente fiscalista de reducción de gastos, generando una

disminución en la cantidad y calidad en la oferta de servicios públicos básicos y una reducción de la capacidad de dar respuesta (directa) a las demandas de la sociedad (Cao y Vaca, 2006; Esteso y Cao, 2001)<sup>13</sup>. Más aun, el ahuecamiento del Estado que emergió de las *desregulaciones* y *privatizaciones* se orientó en el campo productivo a consolidar y profundizar un esquema concentrado de inversores - crecientemente transnacionales y de alto perfil rentista- que se posicionaron en el escenario local con tasas de rentabilidad asegurada (Azpiazu, 1999; Azpiazu ...[et al], 2001). Por su parte, esa *descentralización* no se tradujo -por diferentes causas- en que las provincias reforzaran sus estructuras institucionales estatales (Cao y Rubins, 1994); en cambio, redirigieron el gasto hacia las áreas de legitimación, contribuyendo a debilitar la capacidad de actuación del estado regional en las áreas económicas y en el diseño y aplicación de políticas industriales (Fernández ...[et al], 2006)<sup>14</sup>. En ese marco de transformaciones de la centralidad del Estado, el auge de las dinámicas de gobernanza -como hemos visto- habilitaba un esquema que delegaba a los actores institucionales locales (y a su habilidad para construir redes de apoyo) la implementación de políticas (por ejemplo, la de aglomeraciones productivas regionales), reduciéndose el Estado a una “agencia más”, a una “entidad de apoyo” (casi prescindible) a las formas de gobernanza local y regional.

Sin embargo, los diagnósticos obtenidos a modo de ejemplo en el estudio de caso han mostrado que el funcionamiento de las localidades y regiones, en ausencia del Estado, puede quedar enmarcado en lógicas de reproducción conflictivas y actores heterogéneos que reproducen lógicas de interacción selectivas que influyen regresivamente sobre el conjunto de los actores de la localidad o la región. El remedio es, pues, peor que la enfermedad.

Lejos de ello, como ha remarcado un cuerpo sustancial de aportes académicos en el marco de los procesos de globalización, el Estado parece preservar aún un papel fundamental y estratégico en los procesos de desarrollo (ver, por ejemplo, Mann, 1997; Wade, 2008; Weiss, 1998 y 2003b). Sin embargo, el mismo se encuentra bajo una redefinición de sus modalidades de organización e intervención *fordokeynesiana*, producto de la creciente necesidad de asumir nuevas y ampliadas formas de coordinación institucional impulsadas por una incrementada diversidad espacial y por la necesidad de reorientar sus funciones, entre las que se incluyen desde el aseguramiento del *bienestar* hasta la creación y estímulo de ambientes innovadores (Brenner, 2004; Brenner ...[et al], 2003; Jessop, 2002). Por lo tanto, la posibilidad de que las regiones y localidades reviertan estas actitudes asimétricas internas y capitalicen las “oportunidades” dadas por los nuevos patrones postfordistas de proximidad (espacial o relacional) y actuación conjunta, requiere de una *rejerarquización del Estado* respecto del escaso tratamiento que le han dado los enfoques dominantes del desarrollo regional. Es decir, requiere habilitar una *intervención política* que permita avanzar sobre las situaciones problemáticas planteadas, en especial en la reversión y disciplinamiento de determinados comportamientos colectivos, así como en la definición y planificación -políticamente consensuada y socialmente aceptada- de las metas y objetivos del desarrollo regional y nacional. A nivel regional, el Estado vuelve a ser un componente central en la articulación de actores, como director y generador decisional del rumbo económico regional (social y políticamente consensuado) que permita al conjunto de los actores productivos desarrollarse y competir, aprovechando los beneficios otorgados por la proximidad y las externalidades de la actuación conjunta.

Todo ello implica, a su vez, reformular la idea de la *identidad* del Estado, ya no como una agencia más, sino como un actor político con una especificidad característica que le permite actuar sobre un territorio ejerciendo el monopolio de la coacción y de la extracción de recursos, utilizando tales instrumentos para conformar el ordenamiento interno, direccionar la inserción externa y establecer la defensa respecto de la acción de otros Estados y actores externos. En virtud de esta identidad, su *función* no debería ser ya la de un mero *creador de entornos favorables*, sino que sería más compleja: debería intervenir extrayendo los recursos del proceso de acumulación, direccionándolos a través de sus instrumentos regulativos, fiscales y financieros para propiciar la organización de los actores territoriales y potenciar su inserción en la dinámica del proceso productivo. Ciertamente, este es un

amplio tema que excede este trabajo, pero podría brevemente indicarse que esa reclamada intervención institucional del Estado debe inscribirse dentro de un proceso que tienda a: i) (re)construir las desgastadas *estructuras y capacidades* estatales (Fernández ...[et al], 2006), sobre todo en el escenario latinoamericano y argentino luego de la experiencia neoliberal de la década del noventa; ii) restituir la capacidad reguladora sobre el *sistema financiero* (Fernández, Lauxmann y Tealdo, 2012) que permita orientar (y ampliar) parte del crédito hacia segmentos productivos dinámicos considerados estratégicos en el desarrollo nacional, e incluyendo -no marginalmente- aquellos escenarios regionales tradicionalmente periféricos; iii) avanzar en la cualificación de *la estructura fiscal* revirtiendo la larga trayectoria de regresividad que ha caracterizado la experiencia argentina y buena parte de la latinoamericana (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2009; Gaggero, 2008; Gaggero y Grasso, 2007); iv) finalmente, y basada en esa identidad y en esas funciones, la *morfología* del Estado demanda tanto una adecuada articulación horizontal de las distintas instancias nacionales y regionales con los actores territoriales (económico-productivos y sociales), como también una pertinente articulación vertical, de abajo hacia arriba (y viceversa), donde las instancias regionales generen, a partir de los procesos de concertación, un Estado Nacional que sea capaz de darle a los territorios una escala operativa y política que permita asegurar un comportamiento redistributivo y equilibrado al interior y entre las regiones (Fernández, 2010).

#### **4. Breves conclusiones finales**

Este trabajo ha girado fundamentalmente alrededor de una crítica a los enfoques de la gobernanza regional que adquirieron gran relevancia en las últimas décadas en los estudios del desarrollo, alimentando al mismo tiempo el diseño y aplicación de políticas públicas.

La intención no ha sido otra que la de intentar aportar a una mirada crítica, pretendiendo contribuir a revisar algunos supuestos sobre los que trabaja la gobernanza, vinculados a su reproducción cerrada, armoniosa, horizontal, participativa y aparentemente más democrática. Desde esa intención, de ninguna manera se desestiman las valiosas contribuciones sobre las ventajas y beneficios dados por la perspectiva de la gobernanza regional y de la construcción colectiva de la política pública. Sin embargo, se procura alertar sobre los mecanismos y las herramientas del desarrollo regional que son replicados en escenarios muchas veces diferentes de aquellos en los que originariamente surgieron. De hecho, durante las últimas décadas, el escenario latinoamericano en general, y el argentino en particular, han sido testigos de una serie de alteraciones y modificaciones con repercusiones profundas en diferentes escalas (nacional, regional y local), y sus trayectorias de desarrollo no han sido similares ni semejantes a las trayectorias de los países centrales. En ese marco, sería prudente pensar entonces en estrategias de desarrollo regional basadas en las dinámicas de gobernanza, que, por un lado, sean coherentes con el entorno y las trayectorias en donde se aplican; y por otro, fruto de la primera premisa, que dichas estrategias no sean elaboradas como un “problema” exclusivamente “regional”, resoluble desde los propios elementos, recursos y dinámicas internas de localidades y regiones, sino como una política nacionalmente articulada, local y regionalmente compleja y, por tanto, multigeográficamente compuesta.

#### **Notas**

<sup>1</sup> En lo político, dicha “naturalización” se manifestaba por la organización nacional de las instituciones encargadas de regular la vida social sobre un ciudadano con derechos y obligaciones en los límites del territorio nacional, con un sistema de atención y coberturas universales nacionalmente construido que aseguraba la reproducción de la mano de obra, con un seguro social minimizador de riesgos, un sistema de redistribución a través del sistema fiscal, y el aseguramiento del consumo colectivo de ciertos bienes y servicios a través del financiamiento público. En lo económico, la naturalización de la escala estaba dada por la asunción de lo nacional como objeto del manejo macroeconómico.

<sup>2</sup> Para una revisión crítica reciente de estas vertientes y sus perspectivas “latinoamericanas”, ver Fernández, Amin y Vigil (2008); Fernández y Vigil (2009).

<sup>3</sup> En algunas de sus vertientes más extremas, vinculados a la reforma del Estado, se incluyen los clásicos aportes de Barzelay (1998), Osborne y Gaebler (1992) y las corrientes del *New Public Management*.

<sup>4</sup> El debate sobre la *proximidad* espacial como fuente de conocimiento permanece abierto aún. Existe actualmente un gran caudal de aportes, sobre todo en la geografía económica, que destaca la posibilidad de coordinación de actividades y generación de conocimiento “a la distancia” (comparar Amin y Cohendet, 2004; Amin y Roberts, 2008a; Amin y Wilkinson, 1999; Malmberg, 1997; Malmberg y Maskell, 1997; Maskell y Malmberg, 1999). No es la intención entrar aquí en ese debate, sino situarlo como elemento que contribuye a la discusión sobre las dinámicas de gobernanza regional.

<sup>5</sup> Comparar Imrie y Raco (1999), Ward (2000).

<sup>6</sup> Brevemente, la región ha sido constituida y presentada como una aglomeración del tipo *cluster empresarial* o *aglomerado de empresas*, con una entidad que coordina la construcción de dicho espacio regional, integra los actores interesados en la iniciativa y dirige el proceso general de captación y redireccionamiento de recursos.

<sup>7</sup> Proyecto N° NA 002/06 denominado CECMA (Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo” - Resolución N° 225/2006 de la ANPCyT (27-12-2006); ejecución 2006-2010.

<sup>8</sup> Se ha trabajado en otro lugar (ver Fernández ...[et al], 2008) el proceso de conformación de una ortodoxia nueva regionalista y los problemas de su institucionalización y replicación conceptual/académica y política en el escenario latinoamericano, a partir de programas como los del PNUD.

<sup>9</sup> El programa, dirigido a Pymes, brinda herramientas (financiamiento) para desarrollar negocios de exportación, propiciando la interacción con los distintos actores locales, públicos y privados. Entre las actividades del programa figuran: Sensibilización (concientización de la importancia de exportar), Capacitación, Asistencia Técnica y Promoción Comercial (asistir a ferias y rondas de negocios) (ver <http://www.fonplata.org>).

<sup>10</sup> El Consejo Federal de Inversiones es un organismo federal cuyo objetivo es promover el desarrollo armónico e integral de las regiones, orientando las inversiones hacia la promoción de las Pymes con base en dos ejes esenciales: Federalismo y Desarrollo Regional (ver <http://www.cfired.org.ar>).

<sup>11</sup> Por medio de una serie de acuerdos bilaterales, el gobierno venezolano se comprometió a comprar US\$ 500 millones en maquinaria agrícola argentina durante 2005-2006 y 2011, como parte de su programa para la Soberanía y Seguridad Alimentaria.

<sup>12</sup> Existe una cierta tensión en la literatura reciente sobre la relación entre las concepciones “relacionales” de la región y las concepciones que hacen hincapié en las “escalas” o en la “política de escalas”. Incluso, cuando hay posturas escalares relacionales en las discusiones regionales, la tensión no parece resuelta. Para algunos, ideas/conceptos como “conexiones espaciales plurales de los actores” o “expresiones geográficas múltiples”, resultan apropiadas para definir las interconexiones que construyen una región; para otros, los conceptos de “escala” o “múltiples escalas” son más útiles para captar y explicar los cambiantes procesos regionales (comparar Amin, 2002 y 2004; Fernández y Brandão, 2010; Jessop, Brenner y Jones, 2008; MacLeod y Jones, 2007).

<sup>13</sup> El empuje de los organismos internacionales de financiamiento fue significativo en este proceso. Sirva como ejemplo el informe del Banco Mundial “*Argentina: from Insolvency to Growth*”, de 1993, que, alentando acciones profundizadoras, indicaba la relevancia de emprender medidas ligadas a reformas administrativas, reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social y un sistema de



coparticipación federal, e indicaba que “el traspaso de la educación secundaria a las provincias debería facilitar el achicamiento o aun el cierre del Ministerio de Educación” (World Bank, 1993: xxxviii).

<sup>14</sup> Son significativas aquí también las sugerencias de los organismos internacionales. El Banco Mundial sostenía, por ejemplo, que los países en desarrollo generalmente no poseen capacidades estatales y su construcción es un proceso de largo plazo, por tanto es mejor pedir a los Estados que intervengan lo menos posible en las herramientas de política industrial (Fernández, Güemes y Vigil, 2006).

## **Bibliografía**

- Adam, S. y Kriesi, H. (2010), “El enfoque de redes”, en *Teorías del proceso de las políticas públicas*, P. A. Sabatier (ed.), Buenos Aires, Westview Press; Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Allen, J. (2008), “Pragmatism and Power, or the Power to Make a Difference in a Radically Contingent World”, en *Geoforum*, Vol. 39 N° 4, pp. 1613-1624.
- Allen, J. y Cochrane, A. (2007), “Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power”, en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1161-1175.
- Amin, A. (1999), “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23 N° 2, pp. 365-378.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Spatialities of Globalization”, en *Environment and Planning A*, Vol. 34 N° 3, pp. 385-399.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Space of Corporate Learning”, en *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*, J. Peck y H. W. Yeung (eds.), London, Sage.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Regions Unbound: Towards a New Politics of Place”, en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 86 N° 1, pp. 33-44.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Local Community on Trial”, en *Economy and Society*, Vol. 34 N° 4, pp. 612-633.
- Amin, A. y Cohendet, P. (2004), *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*, Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A. y Roberts, J. (2008a), “Knowing in Action: Beyond Communities of Practice”, en *Research Policy*, Vol. 37 N° 2, pp. 353-369.
- \_\_\_\_\_ (2008b), “The Resurgence of Community in Economic Thought and Practice”, en *Community, Economic Creativity, and Organization*, A. Amin y J. Roberts (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A. y Thrift, N. (1994), “Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects”, en *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, N° 3, pp. 405-427.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Institutional Issues for the European Regions: from Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, en *Economy and Society*, Vol. 24 N° 1, pp. 41-66.
- Amin, A. y Wilkinson, F. (1999), “Learning, Proximity and Industrial Performance: an Introduction”, en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23 N° 2, pp. 121-125.
- Azpiazu, D. (1999), “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados: ¿seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Realidad Económica*, N° 164, pp. 78-106.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. M.; y Schorr, M. (2001), *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*, Buenos Aires, FLACSO. Área de Economía y Tecnología.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), “La industria argentina en la postconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41 N° 161, pp. 111-139.
- Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Basualdo, E. M. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, Universidad de Quilmes; FLACSO.
- Becattini, G. (1969), “Lo sviluppo socioeconomico della Toscana: un’ipotesi di lavoro”, en *Il Ponte*, N° 11, pp. 1404-1425.
- \_\_\_\_\_ (1978), “The Economic Development of Tuscany: an Interpretation”, en *Economic Notes*, Vol. 2 N° 3, pp. 107-123.
- \_\_\_\_\_ (1979), “Dal ‘settore’ industriale al ‘distretto’ industriale: alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale”, en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, Vol. 5 N° 1, pp. 7-21.
- Börzel, T. A. (1998), “Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks”, en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, pp. 253-273.
- Bragachini, M. (2008), Crecimiento sostenido de la maquinaria agrícola argentina: mercado interno y exportaciones, Manfredi, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, mimeo.
- Brenner, N. (1999), “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies”, en *Theory and Society*, Vol. 28 N° 1, pp. 39-78.
- \_\_\_\_\_ (2004), *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York, Oxford University Press.
- Brenner, N.; Jessop, B.; Jones, M.; y MacLeod, G. (2003), *State/Space: a Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Burchell, G.; Gordon, C.; y Miller, P. (eds.) (1991), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Cao, H. y Rubins, R. (1994), “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en *Realidad Económica*, N° 128, pp. 90-104.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006), “El fracaso del proceso descentralizador argentino: una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”, en *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 2, <http://www.ucm.es/info/nomadas>.
- Castellarín, J. L.; Moro, J. I.; y Bianchi, P. A. (2003), Producción regional exportable: potenciación e internacionalización del cluster de Las Parejas, Las Parejas, Consejo Federal de Inversiones, mimeo.
- CECMA (2006), Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo PI-TEC: Proyecto N° NA 002/06, Las Parejas, Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola, mimeo.
- CEPAL (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina: políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 88).
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2009), *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos*, Santiago, CEPAL, GTZ.
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, New York, Oxford University Press.
- Costamagna, P. (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Argentina*, Santiago, ILPES. Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional; CEPAL.
- Cumbers, A.; MacKinnon, D.; y McMaster, R. (2003), “Institutions, Power and Space: Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography”, en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 N° 4, pp. 325-342.
- Dean, M. (2010), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London, Sage Publications.
- Esteso, R. y Cao, H. (2001), “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 1 N° 1, pp. 59-86.

- Farole, T.; Rodríguez-Pose, A.; y Storper, M. (2009), "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions", London, written in the context of the report "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy" for the European Commission.
- Fernández, V. R. (2010), "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares: ¿por qué y cómo recuperar la escala nacional?", en *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, V. R. Fernández y C. A. Brandão (eds.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Amin, A.; y Vigil, J. I. (comps.) (2008), *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R. y Brandão, C. (eds.) (2010), *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Güemes, C.; Magnin, J. P.; y Vigil, J. I. (2006), *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe, Editorial UNL.
- Fernández, V. R.; Güemes, C.; y Vigil, J. I. (2006), "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial: explorando efectos sobre el escenario latinoamericano", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 37 N° 144.
- Fernández, V. R.; Lauxmann, C.; y Tealdo, J. C. (2012), "Sistema financiero bancario y sistema social de producción en Argentina: continuidades y cambios 1990-2010", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 43 N° 170.
- Fernández, V. R.; Tealdo, J. C.; y Villalba, M. (2005), *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los 90s*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2006), "Repensando el nuevo regionalismo en América Latina: desde el aislacionismo intraterritorial hacia una estrategia de desarrollo integradora", en *Economía y Desarrollo*, Vol. 5 N° 2, pp. 9-67.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Clusters y desarrollo regional en América Latina: reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Gaggero, J. (2008), "La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico", en *Ciclos*, Vol. 18 Nos. 33-34, pp. 215-237.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2007), "La reforma tributaria necesaria en Argentina: problemas estructurales, desafíos y propuesta", en *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: la experiencia argentina*, R. Boyer y J. C. Neffa (eds.), Buenos Aires, Miño y Dávila; CEIL-PIETTE; Institut CDC pour la Recherche.
- García Delgado, D. y Chojo Ortiz, I. (2006), "Hacia un nuevo modelo de desarrollo: transformación y reproducción en el posneoliberalismo", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 6 N° 7, pp. 119-152.
- Goodwin, M. y Painter, J. (1996), "Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 21 N° 4, pp. 635-648.
- Hadjimichalis, C. (2006), "Non-Economic Factors in Economic Geography and in 'New Regionalism': a Sympathetic Critique", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30 N° 3, pp. 690-704.
- Hudson, R. (2006), "Regional Devolution and Regional Economic Success: Myths and Illusions about Power", en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 88 N° 2, pp. 159-171.
- Imrie, R. y Raco, M. (1999), "How New Is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24 N° 1, pp. 45-63.
- Jessop, B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Jessop, B.; Brenner, N.; y Jones, M. (2008), "Theorizing Sociospatial Relations", en *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 26 N° 3, pp. 389-401.

- Jones, M. (2001), "The Rise of the Regional State in Economic Governance: Partnerships for Prosperity or New Scales of State Power?", en *Environment and Planning A*, Vol. 33 N° 7, pp. 1185-1211.
- Jones, M. y MacLeod, G. (1999), "Towards a Regional Renaissance? Reconfiguring and Rescaling England's Economic Governance", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24 N° 3, pp. 295-313.
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2004), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kenis, P. y Schneider, V. (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, B. Marin y R. Mayntz (eds.), Frankfurt, Campus Verlag.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government, Society Interactions*, London, Sage.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Gobernar en gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 16, pp. 171-194.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- León, C. (2006), *Proyectos integrados de aglomerados productivos (PI-TEC)*, Buenos Aires, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Educación.
- Lundvall, B.-A. (1993), "Explaining Interfirm Cooperation and Innovation", en *The Embedded Firm: on the Socioeconomics of Industrial Networks*, G. Grabher (ed.), London, Routledge.
- Lundvall, B.-A. y Johnson, B. (1994), "The Learning Economy", en *Journal of Industry Studies*, Vol. 1 N° 2, pp. 23-42.
- MacKinnon, D. (2000), "Managerialism, Governmentality and the State: a Neo-Foucauldian Approach to Local Economic Governance", en *Political Geography*, Vol. 19 N° 3, pp. 293-314.
- MacKinnon, D.; Cumbers, A.; y Chapman, K. (2002), "Learning, Innovation and Regional Development: a Critical Appraisal of Recent Debates", en *Progress in Human Geography*, Vol. 26 N° 3, pp. 293-311.
- MacLeod, G. y Goodwin, M. (1999), "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", en *Progress in Human Geography*, Vol. 23 N° 4, pp. 503-527.
- MacLeod, G. y Jones, M. (2007), "Territorial, Scalar, Networked, Connected: in What Sense a 'Regional World'?", en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1177-1191.
- Malmberg, A. (1997), "Industrial Geography: Location and Learning", en *Progress in Human Geography*, Vol. 21 N° 4, pp. 573-582.
- Malmberg, A. y Maskell, P. (1997), "Towards an Explanation of Regional Specialization and Industry Agglomeration", en *European Planning Studies*, Vol. 5 N° 1, pp. 25-41.
- Mann, M. (1997), "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?", en *Review of International Political Economy*, Vol. 4 N° 3, pp. 472-496.
- Manzanal, M.; Arqueros, M. X.; Arzeno, M.; y Nardi, M. A. (2009), "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica", en *EURE*, Vol. 35 N° 105, pp. 131-153.
- Markusen, A. (1996), "Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts", en *Economic Geography*, Vol. 72 N° 3, pp. 293-313.
- Maskell, P. y Malmberg, A. (1999), "Localised Learning and Industrial Competitiveness", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23 N° 2, pp. 167-185.
- Mayntz, R. (1998), "New Challenges to Governance Theory", Florence, European University Institute (Jean Monnet Chair Papers RSC; N° 98/50).
- Messner, D. (1997), *The Network Society: Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, London, Frank Cass.

- Monza, A. (2001), "Crecimiento y empleo", en *Enoikos*, Año 9 N° 18, pp. 7-12.
- Morgan, K. (1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", en *Regional Studies*, Vol. 31 N° 5, pp. 491-503.
- \_\_\_\_\_ (2007), "The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement?", en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1237-1251.
- Murdoch, J. y Ward, N. (1997), "Governmentality and Territoriality: the Statistical Manufacture of Britain's 'National Farm'", en *Political Geography*, Vol. 16 N° 4, pp. 307-324.
- Nacleiro, A. (2010), *Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico*, Buenos Aires, PNUD.
- Narodowski, P. (2007), "La escala local, desde la periferia: análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía argentina", en *Geograficando*, Vol. 3 N° 3, pp. 67-88.
- Omhae, K. (1995), *End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Painter, J. (2005), "Governmentality and Regional Economic Strategies", en *Habitus as a Sense of Place*, J. Hillier y E. Rooksby (eds.), Aldershot, Ashgate.
- Piore, M. y Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Powel, W. W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", en *Research in Organizational Behavior*, B. M. Staw y L. L. Cummings (eds.), Greenwich, JAI Press, v. 12.
- Raco, M. (2003), "Governmentality, Subject-Building, and the Discourses and Practices of Devolution in the UK", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, N° 28, pp. 75-95.
- Raco, M. e Imrie, R. (2000), "Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy", en *Environment and Planning A*, Vol. 32 N° 12, pp. 2187-2204.
- Scott, A. J. (1988), *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London, Pion.
- Serres, M. y Latour, B. (1995), *Conversations on Science, Culture and Time*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Seval, M. (2011), "Heterogeneidades, instituciones y políticas de desarrollo regional: el caso del aglomerado productivo de la maquinaria agrícola argentina", Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias.
- SSePyMEyDR (2005), Reglamento Operativo del Proyecto PNUD ARG/05/024: promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional, Buenos Aires, Ministerio de Industria. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, <http://www.sepyme.gov.ar>.
- Storper, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press.
- Storper, M. y Scott, A. J. (1989), "The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes", en *The Power of Geography*, Boston, Unwin Hyman.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Swyngedouw, E. A. (1997), "Neither Global nor Local: 'Glocalisation' and the Politics of Scale", en *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, K. Cox (ed.), New York, Guilford Press.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17 N° 1, pp. 25-48.

- Vigil, J. I. (2010), “El proceso de construcción discursiva del aglomerado de la maquinaria agrícola del suroeste de Santa Fe”, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas (Documento de Trabajo IIETE; N° 5).
- Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2011), *Gobernanza y dinámicas productivas de desarrollo regional: evaluando enfoques en el escenario argentino a partir de un estudio de caso*, Santa Fe, Ediciones UNL.
- Vigil, J. I. y Lauxmann, C. (2010), “Sistema productivo y dinámicas de innovación: evolución y performance en el conglomerado productivo de la maquinaria agrícola de Santa Fe”, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas (Documento de Trabajo IIETE; N° 6).
- Wade, R. H. (2008), “Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del Este Asiático”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 8 N° 10, pp. 7-28.
- Ward, K. (2000), “A Critique in Search of a Corpus: Re-Visiting Governance and Re-Interpreting Urban Politics”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 25 N° 2, pp. 169-185.
- Weiss, L. (1998), *The Myth of Powerless State*, Sydney, Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003a), “Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In”, en *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, L. Weiss (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2003b), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (1993), *Argentina: from Insolvency to Growth*, Washington, World Bank (World Bank Country Studies).
- Yeung, H. W. (2005) “Rethinking Relational Economic Geography”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 30 N° 1, pp. 37-51.