

Gobernanza y dinámicas productivas regionales

Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina



José Ignacio Vigil · Víctor Ramiro Fernández

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**



José Ignacio Vigil

Abogado (UNL). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). *PhD candidate* de Departamento de Geografía (Durham University, UK). Investigador del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (UNL).

Coordinador editorial de la revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (UNL).

Víctor Ramiro Fernández

Abogado (UNL). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Doctor en Ciencias Políticas (Universidad Autónoma de Madrid). Posdoctorado (Durham University, UK; British Columbia, Canadá). Miembro de la carrera de Investigador Científico de CONICET. Investigador y Director Académico del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (UNL). Editor responsable de la revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (UNL).

ISBN 978-987-657-601-7

Índice

- 13 — **Introducción**
- 21 — **Capítulo I.**
Hacia el concepto de gobernanza. Reestructuración del Estado bajo el escenario de la globalización y nuevas perspectivas para el desarrollo de regiones
- 22 — **1. La relativización de escalas bajo la globalización**
- 24 — **1.1. El empuje regionalista**
- 25 — **2. La reestructuración escalar del Estado**
- 29 — **3. La reestructuración institucional del Estado: “del gobierno a la gobernanza”**
- 30 — **4. Organizando Babilonia: del Estado a la gobernanza**
- 32 — **5. Del mercado a la gobernanza**
- 33 — **5.1. *Résumé***
- 34 — **6. La preocupación por la gobernanza regional en Argentina y América Latina**
- 41 — **Capítulo II.**
La dimensión territorial de la gobernanza en las perspectivas del desarrollo. Principales aspectos y una crítica amistosa
- 41 — **1. La dimensión territorial de la gobernanza: la escala regional**

44	—	2. Una crítica amistosa a la perspectiva regional de la gobernanza
46	—	3. La desconsideración de la escala nacional en el análisis de la gobernanza regional
49	—	4. La desconsideración de asimetrías en las dinámicas de gobernanza locales
52	—	5. La relevancia de introducir las situaciones problemáticas planteadas
54	—	6. El escenario argentino y latinoamericano
		6.1. Contextos inestables
56	—	6.2. Los enfoques latinoamericanos del desarrollo regional y su focalización en la organización de los actores económicos y las instituciones a escala regional y local
61	—	Capítulo III.
		La gobernanza regional en las dinámicas productivas.
		Análisis de las situaciones problemáticas a partir de un estudio de caso en Argentina
62	—	1. Breves precisiones metodológicas para el análisis de las situaciones problemáticas
		1.1. La situación problemática vinculada a la influencia del contexto (nacional) en las dinámicas de gobernanza regional
63	—	1.2. La situación problemática vinculada a la posibilidad de detectar asimetrías (y sus consecuencias) en las dinámicas de gobernanza regional
64	—	2. La selección de la localidad: Las Parejas (Provincia de Santa Fe)
72	—	3. La influencia del contexto macro económico en el interior de la localidad de Las Parejas: su impacto sobre las relaciones de gobernanza
78	—	4. La detección de asimetrías internas en el sistema de gobernanza de Las Parejas
		4.1. La conformación de la gobernanza local
83	—	4.2. Asimetrías en las dinámicas de gobernanza: un análisis desde la detección de heterogeneidades en el tamaño de las empresas
90	—	5. Los resultados de las asimetrías en el sistema de gobernanza

97 —	Capítulo IV. De la revisión del abordaje empírico a la construcción de una estrategia más realista de desarrollo económico regional basada en la gobernanza
99 —	1. La revisión de los resultados de las situaciones problemáticas 1.1. Revisión metodológica para el abordaje empírico en el escenario argentino
101 —	1.2. El diagnóstico del estudio de caso, fruto de la metodología propuesta
103 —	2. Del diagnóstico a la revisión y complementación de la perspectiva regionalista
104 —	2.1. La revisión de la reificación de localidades y regiones
106 —	2.2. Repensando estrategias locales (<i>bottom-up</i>) escalaramente articuladas
109 —	3. El Estado como agente central del desarrollo regional y articulador de escalas
115 —	Breves conclusiones finales
117 —	Bibliografía

Introducción

Con posterioridad a la crisis del capitalismo de los años setenta, que redefiniera el modelo de producción keynesiano–fordista de producción en masa, y a partir de la profundización de los procesos de globalización ocurridos desde entonces, numerosos enfoques —nutridos desde las ciencias políticas y la política económica, e incluso desde la sociología— fueron destacando principalmente los cambios y transformaciones ocurridas en las formas, estructuras y modos de intervención del Estado nacional en los procesos de desarrollo, no sólo en el contexto de los países centrales sino también en el de los países periféricos, como los latinoamericanos. En el marco de esas transformaciones sobre el Estado, un centro de atención estuvo dado por la relevancia que fueron adquiriendo las nuevas formas de articulación entre el Estado y los actores económicos y productivos. Dichas articulaciones —según los enfoques que las resaltaban— han estado basadas en formas de interacción más horizontales, “cooperativas” y “reflexivas” que las formas jerárquico–dirigistas tradicionalmente atribuidas al Estado y la política económica. Tales articulaciones entre el Estado y los actores económicos venían representadas por el concepto de gobernanza, concepto que indicaba una nueva dinámica de vinculación y toma de decisión entre actores pertenecientes a las instituciones estatales, a las no estatales y a los actores económico–productivos, así como a las instituciones de la sociedad civil.

Se ha señalado que esta nueva manera de articulación de actores representada por las dinámicas de gobernanza impregnaba a su vez una nueva perspectiva y otorgaba nuevas herramientas para fomentar los procesos de desarrollo. Precisamente, los argumentos que resaltaron las dinámicas de gobernanza

coincidieron con los esquemas de interpretación de los procesos de desarrollo de fines de los ochenta y de los noventa, muchos de los cuales fueron indicando un necesario retroceso, no sólo del accionar mismo del Estado en el fortalecimiento del ámbito productivo y de atención del bienestar general, sino también de la escala de acción nacional del Estado. Paralelamente a esta relevancia que adquirían las dinámicas de gobernanza como reemplazo de las formas jerárquico-dirigistas, fue ganando un lugar protagónico también un discurso que remarcaba la emergencia de las *regiones* como “ámbitos estratégicos” y eficientes de la organización colectiva de los actores económico-productivos, convirtiendo a la escala regional en un instrumento fundamental en las respuestas dadas (tanto al nivel de diagnóstico y lectura de procesos como de estrategias de acción) a las transformaciones de los setenta, y al fuerte y agresivo proceso de globalización desarrollado desde entonces.

Más allá de reconocerse en estos enfoques regionalistas una variedad amplia de vertientes —que van desde las teorías *marshallianas* del Distrito Industrial vinculadas a las externalidades positivas generadas por la atmósfera industrial y la aglomeración territorial, hasta los más novedosos aportes de las ventajas dinámicas basadas en los aprendizajes colectivos y la innovación¹— han tenido como denominador común el reconocer las ventajas de la proximidad y de la flexibilidad, la conformación, constitución y desarrollo de los procesos de acumulación y producción, y en cierta medida, la manera de explicar cuáles eran y cómo se articulaban los elementos que generaban una relación sinérgica entre actores productivos e instituciones a escala subnacional. Dicha relación sinérgica impregnó también una nueva fisonomía en la formulación de estrategias de desarrollo a partir de generar la necesidad de revalorizar el territorio y las relaciones entre los diferentes actores económico-productivos y sociales de base local y regional.

Lo cierto es que particularmente durante los noventa, en el marco de los progresivos programas de descentralización y traspasos de competencias desde las instancias nacionales a las regionales y provinciales ocurridos bajo las transformaciones implementadas en los Estados nacionales en casi toda América Latina (y Argentina en particular), aquellos enfoques de la gobernanza convergieron con estos enfoques *regionalistas* en señalar que las interrelaciones de los actores productivos e institucionales en el espacio territorial-regional pasaban a ser fundamentales para dar soporte y —más aún— *potenciar* el desarrollo de localidades y regiones, motores a su vez de la economía en el nuevo escenario postfordista.

Fruto de ello, las dinámicas de gobernanza fueron puestas en el foco de atención de los enfoques regionalistas, conformándose una estrategia de desarrollo económico-productivo regional basada en la interacción, a nivel local, de determinados actores económicos, sociales y políticos, así como de ciertas

instituciones público–privadas del ámbito local de apoyo al sector empresarial. Dicha estrategia se fue posicionando como un modo propicio, horizontal, más democrático y armónico, al tiempo que más eficiente para una mejor organización de la vida económico–productiva. Su conformación dependía, entre otras cosas, de una sólida presencia empresarial en el territorio, del desarrollo de un cúmulo de instituciones de apoyo al sector productivo, de las cooperaciones entre ambos grupos de actores (económico–productivos e institucionales) y de las trayectorias históricas que ambos desarrollen. La combinación de esos elementos determinaba, a su vez, diferentes calidades de gobernanza regional, entendiéndose por ello la capacidad generada en el territorio de gestionar los asuntos públicos a partir de la implicación conjunta (y cooperativa) de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos (Mayntz 2000).

Si bien esta estrategia regional de desarrollo económico–productivo basada en la gobernanza tuvo su epicentro, despliegue y consolidación principalmente en los países centrales, entrando en los noventa, se fueron desplegando en América Latina (y Argentina) estrategias de desarrollo económico regional que hacían hincapié en las formas de organización basadas en la gobernanza a nivel local, primero, de la mano de los Organismos de Financiamiento Internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, luego de los *thinks tanks* académicos europeos con llegada a esta región, de los propios organismos gubernamentales nacionales latinoamericanos, y de investigadores vernáculos.

Sin embargo, y al tiempo que se consolidaba este enfoque regionalista de la gobernanza fue apareciendo también una considerable cantidad de literatura crítica en los países centrales, aunque en menor medida aun en América Latina, que sin desconocer sus potencialidades, daba cuenta de la existencia de no pocos obstáculos (o limitaciones) a una estrategia de desarrollo focalizada en la gobernanza regional, y advertía sobre las debilidades —sobre todo para las regiones más periféricas— de un esquema basado exclusivamente en la potenciación de la articulación colectiva al nivel local.

Desde una observación general, la crítica indicaba que el actual proceso de globalización (y regionalización) habilitaba una profundización de la estrategia de reproducción y expansión del capital que, dejando de lado un puñado de “casos regionales exitosos”, dificultaba a la gran mayoría de las regiones convertirse, a partir de focalizar en las instituciones de gobernanza, en artífices —por sí mismas— de su propio éxito. Dificultades que se materializaron luego en los trabajos que describían el cada vez más notorio proceso de profundización de las asimetrías regionales socio–territoriales, ya no sólo en los países de la periferia como América Latina, sino incluso en los propios países centrales.

Con mayor detenimiento, el eje de la crítica al enfoque de la gobernanza regional como estrategia central del desarrollo apuntaba principalmente a

destacar dos aspectos. Por un lado, que la focalización hacia el interior de las regiones, en las instituciones de la gobernanza, ha descuidado la consideración de las dinámicas ocurridas fuera de la localidad pero con capacidad de influir en la interacción de los actores e instituciones al nivel regional. Por otro lado, que se ha desconsiderado la posibilidad de que en las estrategias basadas en la gobernanza, reflexivas, aparentemente más horizontales y democráticas, puedan existir, sin embargo, *articulaciones asimétricas* basadas en las diferenciadas capacidades e influencias de los actores locales, y que pueden conducir a una “apropiación” del espacio local por determinados grupos locales económico-productivos —generalmente más poderosos—; y por tanto, adoptándose estrategias de acción que no necesariamente están basadas en la cooperación y la confianza mutua de los actores intervinientes.

Hacia fines de los noventa el enfoque regionalista se encontró entonces bifurcado. Una numerosa cantidad de trabajos académicos, apoyos financieros, y despliegue de políticas públicas destacaban la potencialidad de la capacidad organizativa y la articulación público-privada regional para la generación de procesos de desarrollo. Mientras tanto, una no menor cantidad de estudios y perspectivas críticas parecían —al menos— “desconfiar” de la gobernanza regional como elemento motor de la acumulación y prosperidad económica regional, en virtud de detectar debilidades importantes al enfoque.

En ese escenario, y reconstruyendo la perspectiva de la gobernanza, este trabajo tiene como *leitmotiv* inspirador una revisión crítica del enfoque de la gobernanza regional a partir de problematizar dos ejes o dimensiones de análisis que, no sólo han sido escasamente analizadas en el contexto argentino y latinoamericano, sino que, por su importancia estratégica, se vuelve indispensable incluirlas en cualquier esquema de desarrollo regional basado en la interacción de actores económico productivos e institucionales.

La *primera dimensión problemática* está vinculada al tema de la escala. Como mencionamos recientemente, la desconsideración en los enfoques de la gobernanza regional de la dimensión multiescalar de los procesos de desarrollo ha impedido visualizar correctamente las limitaciones y debilidades de una estrategia regional basada en un proceso de desarrollo que tiende, solamente, a la articulación de actores institucionales y económicos a escala local/regional o territorial. Al focalizar únicamente en la dimensión regional se pierde de vista cómo las dinámicas macro, sus alteraciones y cambios, pueden influir en la conformación misma (o continuidad) de los actores empresariales e instituciones de la escala regional, condicionando con ello los alcances de la acción colectiva. En el caso latinoamericano y argentino, las transformaciones ocurridas en el Estado (esencialmente nacional) que auspiciaron su “retiro” de la influencia en las áreas económico-productivas —entre otras—, abrió las puertas a que los enfoques regionalistas focalicen en los problemas de las

dinámicas de gobernanza regional y global pero desatendiendo instancias igualmente relevantes para las propias regiones (ej. la nacional), que pueden actuar como “escalas intermedias”, “amortiguadoras”, “promotoras” y reguladoras de los actores económicos e institucionales.

La *segunda dimensión problemática* está focalizada hacia el interior de la “comunidad local”, en la dimensión territorial de la gobernanza. Discute la manera en que los enfoques de la gobernanza regional han prestado atención hacia la articulación de los actores e instituciones económicas y sociales (por ejemplo, organismos de desarrollo regional, asociaciones comerciales, autoridades locales, etc.) que sostienen y promueven el desarrollo económico regional basados en estrategias reflexivas, horizontales y (más) democráticas. Dichos enfoques parecen minimizar (diluir) los efectos de las relaciones desiguales de poder emergentes de esas interacciones entre actores e instituciones económico-sociales, descuidando con ello la posibilidad de visualizar la existencia de dinámicas de *gobernanza regional* que (i) no necesariamente responden al patrón de *horizontalidad* propuesto por los enfoques regionalistas, sino en muchos casos a relaciones de subordinación/jerarquización con apropiación de los programas de desarrollo local por parte de las elites (empresario-institucionales) locales, (ii) no son armónicas en su interior, sino mediadas por la conflictividad, fruto de aquellas relaciones de subordinación/jerarquización y (iii) con lógicas de acción excluyentes, y por tanto, habilitando gobernanzas selectivas en la localidad.

La selección de las dimensiones problemáticas de análisis propuesta no es inocua, mucho menos fortuita. Su articulación tiene como objetivo central resaltar las *versiones críticas* del enfoque de la gobernanza, evaluando dichas dinámicas en los procesos de desarrollo y posibilitando la detección de fortalezas y debilidades en la construcción de patrones organizativos regionales más inclusivos e integradores para el contexto argentino. Más precisamente, dichas debilidades y fortalezas de los enfoques de la gobernanza surgidas del análisis de las dimensiones problemáticas deberían ser insumos necesarios en la búsqueda de respuestas a interrogantes como:

- i. ¿En qué medida las instituciones de la gobernanza regional pueden constituirse en el motor de un proceso de desarrollo regular, armónico y equitativo, a partir de potenciar las relaciones entre los actores locales?
- ii. ¿Tienen las regiones y localidades, a partir de la articulación de las instituciones de gobernanza, capacidad suficiente para auto-generar “competitividad colectiva” entre los actores productivos que les permita insertarse exitosa y colectivamente en los escenarios globales, tal y como ha sido propuesto por los enfoques y las políticas regionalistas?
- iii. ¿Qué escalas son necesarias articular para lograr el desarrollo regional?
- iv. ¿Existe aún algún rol reservado al Estado y la escala nacional en la coordinación de las dinámicas de los actores productivos para la potenciación de un desarrollo regional inclusivo?

Planteado el problema y presentado el escenario, en el marco de estos interrogantes el trabajo se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo I, se presenta la manera en que se fue configurando la perspectiva de la gobernanza regional en los discursos del desarrollo, considerando tres aspectos de las transformaciones ocurridas esencialmente sobre el Estado bajo el actual proceso de globalización: la reestructuración escalar del proceso de acumulación de capital, la reestructuración escalar del Estado (regionalización), y la reestructuración institucional del Estado (hacia el concepto de gobernanza). Se menciona también cómo Argentina y América Latina fueron partícipes de dichas transformaciones, habilitando una estrategia de desarrollo que da significación a las estructuras de gobernanza regional. Ingresando a la perspectiva regional y local de la gobernanza, y retomando las dimensiones problemáticas mencionadas recientemente, en el Capítulo II se analizan, primero, los supuestos que dan fundamento a la gobernanza al nivel regional, y luego se mencionan dos de las debilidades más importantes que han sido fuertemente destacadas por los enfoques críticos de la gobernanza como motor del desarrollo regional, y que aquí hemos identificado como situaciones problemáticas: (i) la desconsideración de las dinámicas externas a la región con capacidad de influir en el desempeño de la gobernanza regional; (ii) la falta de consideración de la posibilidad de que las relaciones socioeconómicas institucionales intra región puedan no adoptar formas horizontales entre iguales sino modalidades asimétricas donde prevalecen las imposiciones y supremacías de un grupo empresarial poderoso sobre otro u otros. Se menciona luego cómo Argentina y América Latina fueron receptores de dichas debilidades y por qué se vuelve relevante su detección y superación para la construcción de procesos de desarrollo más equitativos e inclusivos. El Capítulo III recae sobre un estudio de caso a nivel meso regional, en Argentina, en la provincia de Santa Fe; específicamente en la localidad de Las Parejas. Lejos de constituir una localidad periférica o marginal la misma se ubica en el centro de una de las regiones y provincias más ricas e importante del país, promocionada por organismos estatales nacionales y supranacionales, por organismos académicos y por una variedad de medios periodísticos locales y nacionales como ejemplo de prosperidad y desarrollo durante los últimos años. Dicha representación como un “caso exitoso” fue adquirida a partir de responder a los parámetros que los enfoques de la gobernanza regional destacan como apropiados para el desarrollo regional: la alta densidad empresarial (mayormente PyMEs), la concentración en ramas de la producción manufacturera, la presencia de instituciones de apoyo al sector productivo y el desarrollo de actividades de cooperación inter-institucional e interempresarial público-privada (ONCETIP-SeCyT Argentina 2006). Luego de justificar su elección, evaluamos cómo las dimensiones problematizadas anteriormente sobre la gobernanza regional pueden convertirse en verdaderos


obstáculos para el proceso de desarrollo regional y local. Mostramos para ello en el estudio de caso, cómo una localidad situada en un escenario prometedor se enfrenta a un problema de *lock in* regional y local, al desaparecer la dimensión institucional estatal, encontrarse con actores con tamaños heterogéneos que reproducen selectividades decisionales al interior de la localidad, y al verificar la (desconsideración e) influencia de la instancia “macro” con la meso y micro, donde las localidades y regiones se sitúan. En el Capítulo iv, se plantea pasar a una instancia propositiva para, a partir del diagnóstico obtenido en el estudio empírico, repensar las estrategias de desarrollo económico regional basadas en la gobernanza. Se hace hincapié en tres aspectos básicos: (i) la reconsideración de la forma en que las regiones y localidades son consideradas (desmistificar su reificación); (ii) reconsiderar otras escalas de análisis en las estrategias de desarrollo de base regional (estrategias de desarrollo multiescalares); (iii) reinvolucrar las instituciones estatales (más allá de la gobernanza) en la regulación y coordinación de las actividades territoriales económico-productivas, y en la coordinación de escalas, para lograr un desarrollo integral y armónico de regiones y localidades en el espacio nacional. Unas breves conclusiones son presentadas al final.

Nota

¹ Entre los principales cabe mencionar, a modo de ejemplo, los estudios de los distritos industriales (Becattini 1992), de la especialización flexible (Piore y Sabel 1984), de los nuevos espacios industriales (Scott 1988), de los clusters industriales (Porter 1990), de la nueva geografía económica (Krugman 1991), de los medios innovadores (Maillat 1995), o de la sociología económica (Granovetter 1985), etcétera.

Gobernanza y dinámicas productivas regionales

Durante los progresivos programas de descentralización y traspaso de competencias a las regiones y provincias ocurridos bajo las transformaciones en los Estados nacionales en casi toda América Latina (Argentina en particular), los enfoques de la gobernanza convergieron con los enfoques del desarrollo regional en la reformulación de una estrategia horizontal más democrática y más eficiente para organizar la vida económico-productiva de las regiones y los sistemas productivos regionales. En ese marco, se revisa críticamente el enfoque de la gobernanza regional a la luz de los siguientes interrogantes: ¿hasta qué punto las instituciones de la gobernanza pueden constituirse en el motor de un proceso de desarrollo regional? ¿Qué "escalas" deben articularse para lograr el desarrollo regional? ¿Existe todavía algún rol para el Estado en la coordinación de las dinámicas de los actores productivos regionales? La discusión toma fuerza a partir del análisis de una pujante región industrial vinculada a la producción de la maquinaria agrícola en el suroeste de la provincia de Santa Fe (Argentina), eje de programas de desarrollo basados en las estrategias de gobernanza regional.

ediciones  UNL

ISBN 978-987-657-601-7



9 789876 157601