

Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva, de Rogério Leandro Lima da Silveira y Erica Karnopp (organizadores)



ISBN: 978-85-7993-955-6 [Digital]

Rogério Leandro Lima da Silveira y Erica Karnopp. São Carlos: Pedro & João Edit. 2022. 1° Edición. 298 pp.

MARTÍN SEVAL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad nacional del litoral, Argentina | mseval@fhuc.unl.edu.ar

Fecha de entrega: 15 de julio de 2022 / Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2022

El libro “Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva”, organizado por Rogério Leandro Lima da Silveira y Erica Karnopp, es una publicación que presenta los principales debates que tuvieron lugar en la décima edición del Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional, del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul. Las reflexiones y análisis de los investigadores y las investigadoras que participaron del evento quedaron reflejados en los diferentes capítulos del libro, los cuales abordan el desarrollo regional desde sus múltiples dimensiones y desde un debate interdisciplinar amplio. Si bien se centra mayoritariamente en la experiencia brasilera, la matriz latinoamericana de los debates planteados los vincula con la experiencia argentina. En este sentido, el libro es un disparador para interpelar y resignificar las características de las estrategias de desarrollo regional, en particular, y del debate regional, en general, desplegados en Argentina.

El debate regional argentino observa una larga trayectoria en la que pueden visualizarse diferentes perspectivas y usos de la categoría región. Inicialmente fue entendido como un debate teórico en el que la región es adoptada como una categoría analítica para entender la espacialidad de los procesos naturales –primero– y sociales –luego–, ampliamente difundido por diferentes oleadas de naturalistas y geógrafos europeos que influyeron en el inicio de un debate vernáculo en Argentina (Benedetti y Salizzi, 2016). Sin embargo, a mediados del siglo pasado el debate regional realiza un giro significativo al incorporar a la región como una categoría de acción política, dando lugar a nuevas perspectivas de otras ciencias sociales con mayor peso en el aparato estatal. Esto ocurre en un contexto desarrollista caracterizado por un Estado nacional fuerte que intervenía de forma directa en diferentes esferas de la vida social y en el que la incorporación de la categoría región como instrumento de política pública tenía como objetivo principal desplegar acciones que procuraban actuar sobre las

disparidades regionales para favorecer la convergencia del desarrollo entre las mismas. Este momento se caracteriza por entender a la región como un objeto de desarrollo, desde un paradigma *top-down* en el que las regiones funcionaban como correas de transmisión de las políticas nacionales, por lo que eran meros espacios de recepción de estrategias de desarrollo desplegadas por el Estado nacional (Brenner, 1997; 1998; Fernández, 2001; 2017).

En este punto el libro organizado por Rogério Leandro Lima da Silveira y Erica Karnopp aporta reflexiones clave para la experiencia argentina. La publicación revisa los debates teóricos de esta primera etapa del desarrollo regional para interpelar los sustentos de la etapa actual. A diferencia de la experiencia brasilera en la que la institucionalización de la escala regional le otorga continuidad al debate, la experiencia argentina tuvo otro devenir que en parte generó un hiato en el debate regional. Luego del hastío por gran parte de la geografía vernácula con la perspectiva dominante del debate regional (Benedetti y Salizzi, 2016) y de las críticas de otras ciencias sociales en torno a las estrategias de desarrollo desarrollistas (Gorenstein, 2014), se produce el abandono de la región como categoría analítica por gran parte de la geografía vernácula y como categoría de acción política sugerida por gran parte de las ciencias sociales. La continuidad dada a este debate en Brasil y el compromiso teórico del libro con la conceptualización y resignificación de la región a partir de su vínculo con la definición de territorio permite visualizar los actores intervinientes en la construcción regional, los activos que estos actores movilizan y las instituciones que sustentan para interpelar a las nuevas estrategias de desarrollo.

El fin de la etapa desarrollista significó la retirada del Estado nacional de sus otrora compromisos con el desarrollo a partir de criterios que responden a una etapa neoliberal que pareciera haber terminado luego de la crisis de 2001. En Argentina, como en gran parte de Latinoamérica, a comienzos del siglo XXI se plantea la necesidad de un reposicionamiento del Estado nacional, iniciando una etapa que la literatura especializada dio en llamar neodesarrollismo (Bresser-Pereira, 2017; Fernández, 2017). El reposicionamiento del Estado significó el retorno de los compromisos con un desarrollo convergente a partir de estrategias de desarrollo regional sustentadas en nuevos criterios, los cuales fueron recibiendo críticas a medida que se desplegaban. El neodesarrollismo comparte el uso de la región como categoría de acción política con el período desarrollista de la segunda mitad del siglo XX, aunque a partir de estrategias diametralmente diferentes. La región comienza a ser entendida como un sujeto de desarrollo, desde un paradigma *bottom-up*, en el que las regiones comienzan a funcionar como un espacio de construcción colectiva que piensa sus propias estrategias de desarrollo involucrando a una red de actores regionales diversos (Fernández, 2001; 2017).

Las críticas a esta nueva etapa del desarrollo regional en Argentina, así como en gran parte de Latinoamérica, relativizan la construcción colectiva en estas redes al cuestionar los actores convocados, los conceptos utilizados y la relación de estas estrategias con los organismos de financiamiento internacional (OFI). El reposicionamiento del Estado nacional, en primer lugar, es contradictorio con la delegación de instrumentos de política pública a redes desplegadas por actores de por sí heterogéneos. Esto da lugar a la selectividad actoral y a la fragmentación espacial, es decir, las redes son selectivas porque convocan a ciertos actores regionales y son fragmentadoras porque solo pueden ser sostenidas en el tiempo en casos con cierta densidad actoral. Las estrategias de desarrollo regional desplegadas por el Estado nacional, en segundo lugar, diluyen su rol en el desarrollo a partir de los conceptos en los que están inspiradas. La idea de gobernanza posiciona al Estado nacional como un actor más en redes selectivas de cooperación público-privada donde no hay lugar para el conflicto. El arribo de estos conceptos al debate vernáculo, en tercer lugar, hace evidente el vínculo de los Estados nacionales con los OFI. La similitud entre las estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y el resto de Latinoamérica no es casual, ya que responden a programas de desarrollo

financiados por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otros (Fernández, 2017).

En este punto surgen interrogantes que pueden encontrar respuesta en la propuesta del libro ¿Quiénes participan en las redes de cooperación desplegadas por las estrategias de desarrollo regional? ¿Cómo revertir la selectividad actoral y la fragmentación espacial? ¿Cómo podría implicarse el Estado nacional en una estrategia de desarrollo regional amplia? ¿Cómo podría pensarse una estrategia de desarrollo regional nacional en el contexto actual? ¿Qué conceptos y perspectivas teóricas estarían presentes en este tipo de estrategia de desarrollo regional?

La triada de conceptos presentes en el título del libro puede aportar respuestas a estos interrogantes. Estos conceptos son abordados en profundidad en el primer capítulo, cuya autoría corresponde a Arilson Faveto. El autor interpela al desarrollo regional desde una perspectiva territorial basada, precisamente, en esta triada de conceptos –actores, activos e instituciones–. Los debates planteados en el capítulo desde un abordaje institucionalista luego entran en diálogo directa e indirectamente con el resto de los capítulos de la publicación, centrados en dimensiones específicas del desarrollo regional.

El primer capítulo pone en evidencia que las redes de actores impulsadas por estas estrategias de desarrollo regional, a partir de conceptos como el de gobernanza y de lógicas de cooperación público-privada en las que el conflicto está ausente, se construyen a partir de coaliciones de fuerzas sociales. Los actores individuales o una sola fuerza social difícilmente tengan la capacidad de sustentar un orden social de cosas, por lo que la selectividad al momento de constituir estas redes se sustenta en la combinación de intereses específicos, que no representan a todos los actores de una región y que no habilitan el conflicto entre los integrantes de la coalición. Estas coaliciones de fuerzas sociales están compuestas por actores con la capacidad y la necesidad de movilizar activos económicos, sociales, políticos, culturales y simbólicos. Es decir, son actores que movilizan recursos para mantener un orden social de cosas en respuesta a los intereses específicos de la coalición, por lo que su mera existencia habla de las contradicciones en la territorialización de las redes impulsadas por las estrategias de desarrollo regional. Las coaliciones de fuerzas sociales movilizan activos para generar una institucionalidad regional, entendiendo a las instituciones como reglas de juego formales e informales que distribuyen recursos desigualmente y reproducen las posiciones sociales dominantes. La institucionalidad regional dificulta el cambio porque los activos que estas coaliciones movilizan no son fortuitos, hablan de una trayectoria histórica con un fuerte componente simbólico arraigado.

Frente a esta situación, la política pública puede alterar o reforzar algunas de estas condiciones, es decir, puede redistribuir activos afectando las interacciones sociales o puede mantener la distribución desigual. Para poder discernir entre una alternativa u otra, el Estado nacional debe tener en cuenta, lo que Arilson Faveto denomina, la percolación territorial de la política pública. Es decir, la forma en como “el tejido social del territorio filtra, absorbe y redirecciona las incidencias de la política y de las inversiones externas” (Faveto, 2022: 33, traducción propia). La percolación territorial pone en evidencia nuevamente que las redes de actores impulsadas por las estrategias de desarrollo regional son construidas por coaliciones de fuerzas sociales que movilizan activos para generar instituciones afines a sus intereses. En este sentido, para el autor, la manera en cómo las regiones reciben y redireccionan las inversiones son tan importantes como las inversiones que despliega el Estado nacional a través de sus políticas públicas.

Los cambios, aunque difíciles, son posibles, de hecho, el autor recorre tres tipos de coyunturas críticas que han significado cambios significativos –choques exógenos, cambios incrementales y conflictos entre instituciones formales e informales–. Sin embargo, estos cambios no necesariamente hablan de ampliación democrática de estas redes y siempre refieren a disputas entre fuerzas sociales. Aquí el autor, en parte, encuentra la respuesta a la

pregunta sobre la dificultad de armar coaliciones plurales que permitan la creación de instituciones inclusivas para un desarrollo regional en sentido amplio. En este escenario de conflicto entre coaliciones de fuerzas sociales es difícil resolver qué fuerzas sociales pierden para que otras puedan ganar.

El resto de los capítulos da continuidad a este debate a partir de dimensiones específicas del desarrollo regional. Ivo Marcos Theis (capítulo 2) y Aristides Monteiro Neto (capítulo 3) abordan desafíos teóricos y metodológicos para repensar el desarrollo regional. Fernando César de Macedo y Jennifer Ribeiro da Silva (capítulo 4) plantean estos debates desde la enseñanza superior en el campo del desarrollo regional. Cidonea Machado Deponti (capítulo 5) y Waldecy Rodrigues y Nayara Silva dos Santos (capítulo 6) indagan sobre los actores sociales involucrados en el desarrollo regional. Virginia Elisabeta Etges (capítulo 7) plantea de forma directa la dimensión multiescalar del desarrollo regional, un debate que encuentra continuidad en los restantes capítulos desde casos concretos y problematizaciones específicas. Gonzalo Delamaza, Guillermo Díaz, Egon Montecinos y Claudio Pareja (capítulo 8) indagan sobre la multiescalaridad en los procesos de descentralización política en Chile, Javier Ghibaudi y Ariel Garcia (capítulo 9) comparan las intervenciones estatales durante la pandemia en Argentina y Brasil desde una perspectiva escalar, Erica Karnopp (capítulo 10) aborda la multiescalaridad a partir de los conceptos de verticalidades y horizontalidades de Milton Santos en el mundo rural y Margarete Panerai Araújo y Rogério Leandro Lima da Silveira (capítulo 11) se centran en el desarrollo regional en la escala urbana, específicamente en el rol de las ciudades medias en la promoción y atracción de ambientes tecnológicos e innovadores.

Por la extensión de esta reseña es difícil plantear en profundidad los debates de cada capítulo. Sin embargo, queda en claro que la interpelación de las estrategias de desarrollo regional en Brasil, Argentina y en el resto de Latinoamérica, desde la triada de conceptos plantada en el libro entre actores, activos e instituciones, demanda de un abordaje multiescalar que haga foco en los actores incluidos y excluidos de las coaliciones de fuerzas sociales, lo cual plantea un desafío teórico y metodológico cuyos debates deben ganar relevancia en los programas de posgrado. La única deuda del libro, entendiendo a las regiones como territorios de interacción entre tres conjuntos, el sistema social y el sistema natural, los flujos y procesos endógenos y exógenos y los aspectos económicos, sociales, políticos y simbólicos, se centra en el desafío de incorporar la dimensión ambiental en un contexto de cambios climáticos globales. Esta dimensión es abordada solo en un capítulo, por lo que es presentada de forma explícita en el libro como una deuda y un desafío epistemológico y político. Dicho esto, sin embargo, la publicación reseñada es un aporte teórico importante, como fuera dicho anteriormente, para interpelar y resignificar las características de las estrategias de desarrollo regional, en particular, y del debate regional, en general, desplegados en Argentina.

Referencias bibliográficas

- **Benedetti, A. y Salizzi, E. (2016).** 150 años de geografía regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988). *Folia Historia del Nordeste*, 25, 11-34.
- **Brenner, N. (1997).** State territorial restructuring and the production of spatial scale. *Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990. Political Geography*, 16(4), 273-306.
- **Brenner, N. (1998).** Between fixity and motion: accumulation, territorial organization, and the historical geography of spatial scale. *Environment and planning D, Society and Space*, 16(4), 459-481.
- **Bresser-Pereira, L. (2017).** La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía UNAM*, 14(40), 48-66.

- **Faveto, A. (2022).** O desenvolvimento regional em perspectiva – uma abordagem territorial baseada na tríade atores, ativos e instituições, en Rogério Leandro Lima da Silveira, Erica Karnopp (Orgs) Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva, São Carlos: Pedro & João Editores, 298 páginas
- **Fernández, V.R. (2001).** Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. Revista EURE, XXVIII (82), 43-63.
- **Fernández, V.R. (2017).** La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Santa Fe: Editorial UNL, Madrid: Anthropos
- **Gorenstein, S. (2014).** Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. Revista Política e Planejamento Regional, 1(1), 22-38.