

Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina

Desarrollo local y regional /
Perspectivas

José Ignacio Vigil

Docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas.
Coordinador Académico del Instituto de Investigación, Estado,
Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral.

1. Introducción

Este trabajo propone una intervención en el debate reciente sobre conceptos y políticas de desarrollo regional, y plantea una revisión crítica de los enfoques teóricos y políticos en Argentina. Se parte del hecho que en la última década han sido impulsadas en Argentina una serie de programas que han alentado las alianzas interempresarias e interinstitucionales a nivel regional y que han tenido por objetivo fomentar procesos de *aglomeraciones productivas regionales* compuestos fundamentalmente por redes de PyME manufactureras que deben aprovechar las ventajas competitivas de la proximidad para producir procesos de innovación colectiva y obtener mejores posiciones en los mercados internacionales (CEPAL, 2005; Kantis, 2005; Naclerio, 2010, 2013). Este *nuevo* auge por el “regionalismo” coincidió con la construcción y emergencia discursiva de un *modelo de desarrollo en la posconvertibilidad* que se inició con una serie de medidas heterodoxas, y que intentaba apuntalarse sobre la base de la relevancia asignada a la industria de producción nacional (Ministerio de Industria, 2011; MPFIPS, 2004) y específicamente, a las regiones productivas de PyME (Donato, 2010; SSePyMEyDR, 2005). En ese marco, este trabajo sostiene que deben revisarse las corrientes regionalistas y la manera de fomentar procesos de regeneración económica regional. Luego de un breve repaso de los conceptos y políticas recientes, se discuten tres elementos que deberían ser colocados en la agenda próxima del desarrollo regional: la posibilidad de ampliar la comprensión sobre qué son y cómo se construyen las regiones; abrir los espacios regionales a interpretarlos como nodos que resultan de prácticas de poder, y la necesidad de reincluir la teorización del Estado nacional en los enfoques regionales.

2. Conceptos y políticas regionales en la Argentina reciente

La manera de entender las regiones y promocionar sus procesos económicos ha ido cambiando en el tiempo. A riesgo de reduccionismo, pueden sintetizarse tres etapas básicas del regionalismo en Argentina y buena parte de América Latina.

Primero, y hasta quizá mediados de los 70, la política regional estuvo caracterizada por una mirada *keynesiano desarrollista* que se colocó como una temprana crítica al enfoque más liberal de libre mercado. Se construyó con una articulación de aportes entre los que figuraban las teorías de centro-periferia mixturadas con enfoques menos vernáculos como las teorías de los polos de desarrollo (Perroux, 1963), las aportaciones de las causaciones circulares acumulativas (Myrdal, 1959) y los enfoques del desarrollo desigual (Hirschmann, 1964). Por ejemplo, las ideas de centro-periferia para el análisis regional estaban basadas en análisis histórico-estructurales para describir la manera en que ciertas regiones se conectan a procesos de intercambio generando que determinados territorios pueden ser capaces de desarrollarse más que otros, generándose instancias subnacionales desiguales. Por su parte, la literatura de los polos del desarrollo sugería que debía haber una industria “central” que sea capaz de guiar o traccionar al resto de la economía (o a cierta parte de ella), y que esos polos industriales traccionantes debían recrearse con acción estatal central. Al mismo tiempo, las causaciones myrdalianas en las economías de mercado indicaban ciertas debilidades de esos procesos (*backwash effects*) que tendían a ampliar las diferencias entre las regiones ricas y pobres, y que debían ser corregidos desde el Estado central (Hirschmann, 1964).¹

Segundo, y casi en la misma época, cobró fuerza también una versión más radical propuesta por un grupo de investigadores vinculados al denominado “Seminario sobre la Cuestión Regional” (Coraggio, Sabaté, y Colman, 1989) y que se alzó como una crítica neomarxista a los enlaces perdidos de las teorías *keynesiano desarrollistas*, al tiempo que se presentaba como una crítica también a la emergente *tercera vía “nuevo regionalismo”* (ver luego). La propuesta indicaba que los países de América Latina habían estado influenciados por teorías externas que difícilmente podían dar respuestas a los problemas de sus propios contextos. Se indicó que los polos de desarrollo no tenían habilidad para retener el valor agregado que se generaba a nivel regional y en definitiva se terminaba reforzando un proceso neocolonialista interno. Más

1) Algunas experiencias en América Latina y Argentina en base a estos conceptos pueden verse en Riffo Pérez (2013).

“

este trabajo propone una intervención en el debate reciente sobre conceptos y políticas de desarrollo regional y plantea una revisión crítica de los enfoques teóricos y políticos en Argentina



aún, los planificadores urbanos no eran considerados como actores políticos ni *direccionadores* de procesos sociales, sino como jugadores neutrales, y el desarrollo, una utopía voluntarista; y por tanto se desconsideraban posibles prácticas de poder desplegadas en nombre del desarrollo regional. Se sugería la necesidad previa de reconstruir críticamente las condiciones históricas y las limitantes del desarrollo regional desigual latinoamericano, como la tendencia a la valorización del capital que impiden su enraizamiento a un territorio y que tiende al salto de escalas de regulación provocando dificultades en la generación de estrategias colaborativas y cooperativas a nivel local, o la existencia de heterogeneidades estructurales entre regiones y entre actores (Coraggio, 1974; Coraggio, Sabaté, y Colman, 2010; de Mattos, 1987; Rofman, 1974). Tercero, avanzado los años 80, América Latina en general y Argentina en particular, se inclinaron ante la influencia de políticas que visualizaron al Estado como un *problema* antes que una *solución*. Los enfoques más neoliberales caracterizados por el *Consenso de Washington* proponían recortes al accionar del Estado, sobre todo central, y sugerían el traspaso de competencias hacia las instancias subnacionales para reducir el gasto público nacional (Burki, Perry, & Dillinger, 1999) pero también para promover los procesos de desarrollo local y regional de manera *bottom-up*. En ese contexto de transformaciones estatales emergió una *tercera vía* regionalista que fue consolidándose en los '90. Paradojalmente, esta *tercera vía* coincidió con la hipótesis del *Estado como problema* y de la necesidad de descentralizar funciones, transferir competencias y devolver capacidad de acción a las instancias subnacionales ya que el centralismo histórico de la mayoría de los países de América Latina había actuado asfixiando las potencialidades que ahora deberían ser capaces de mostrar las regiones (Boisier, 1987, 1988). Los conceptos y las políticas tendían ya no a una preocupación por la reafectación o redistribución de las riquezas dadas, sino a construir o generar *nuevos* recursos e ingresos regionales. Para ello, el Estado debía asumir ahora un carácter menos sobreabarcador y todopoderoso como durante el período anterior y más “estratégico” en la planificación regional. En ese marco, los enfoques regionalistas proponían reconstruir un nuevo “contrato social” y devolver a las regiones su poder; deconstruir la escala nacional de planificación y reconstruir las regiones como *sujetos de desarrollo*, como *cuasiestados*, como instancias descentralizadas social y políticamente. Ello permitiría revertir el retraso de los espacios regionales y transformarlos desde espacios inanimados, pasivos, internamente incoherentes,

multiidentitarios e incapaces de movilizarse tras un objetivo común, hacia instancias cohesivas, organizadas, activas y capaces de construir su propio futuro bajo un proyecto político compartido reconocible (Boisier, 1990).

Esta *tercera vía* “latinoamericana” convergió también con una gran variedad de conceptos que ya venían desarrollándose en los países centrales. Dos corrientes “*no latinas*” son quizás las más conocidas y las que ganaron la posición en las políticas públicas que se implementarían en durante los años 90.

Por un lado, deben señalarse una serie de pioneros análisis como los de la llamada Escuela de California que focalizó en la reducción de costo de transacción por flexibilidad y aglomeración (Scott, 1988), y los aportes institucionalistas de la escuela posmarshalliana de los *distritos industriales* y sus trabajos sobre la concentración geográfica de firmas especializadas para obtener ventajas de las economías externas (Becattini, 1977; Becattini, Bellandi, Dei Ottati, & Sforzi, 2003). También podrían incluirse a los estudios asociados al concepto de “capital social” (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993) que explicaba el desarrollo del norte de Italia ante el atraso del sur, de lazos paternalistas y relaciones verticalistas.

Esta primera corriente recibió importantes críticas: se indicó por ejemplo que el auge de las formas flexibles de base PyME que alimentaron el regionalismo no era necesariamente la regla, ni siquiera la forma predominante de organización productiva (Amin & Robins, 1990); o que esa forma de organización de la producción no generaba mayor cantidad de puestos de trabajo que la organización de las grandes firmas (Harrison, 1994); o bien que la performance exitosa de muchas de las regiones analizadas se debía a la existencia de “trabajo en negro” y por tanto no eran replicables (Rossi, 2004). Sin embargo, los enfoques se fusionaron con otras corrientes y perspectivas, sobrevivieron e incluso se sofisticaron. Ganó fuerzas por ejemplo, el concepto de Sistema Regional de Innovación (Cooke & Morgan, 1994) que estudiaba las relaciones entre las organizaciones e instituciones presentes en un territorio regional para contribuir al proceso de *innovación* en las firmas, como por ejemplo, las instituciones educativas o de capacitación o de I+D, las redes de relaciones entre usuario–productor y/o las instituciones intermedias, etc. que conformaban un sistema regional endógeno que facilita el proceso de innovación, motor de la generación de riquezas.²

Por otro, y durante los '90, tomó fuerzas una segunda corriente vinculada al enfoque de los clusters industriales propuesta por Michel Porter (1994, 1998), para quien los determinantes

2) En cierta medida los enfoques sobre regiones de aprendizaje de Richard Florida (1995), contribuyeron en esta línea.

económicos esenciales del paso de la eficiencia estática a las mejoras dinámicas estaban dadas por la capacidad de innovar, actividad que depende del ambiente próximo en el que se desarrollan las empresas y por las ventajas producidas por la cercanía de las firmas entre sí o a los factores de producción. Menos institucionalista que las anteriores y focalizado en la competitividad, en la organización de los factores de la producción a nivel local y en las condiciones de la demanda, el concepto de cluster tuvo una doble connotación y consecuencia. *Primero*: fue quizá el más influyente de los enfoques regionales, quizá —a juzgar por varios comentaristas— por su estilo “amigable”, no conflictivo y directo para convencer a los *policymakers* (Martin & Sunley, 2003) contribuyendo esa virtud incluso a su difusión global por los organismos de financiamiento internacional (Barca, 2009; European-Commission, 2007; WorldBank, 2009). *Segundo*, fue utilizado como herramienta útil para insertar las regiones en los procesos de globalización. La búsqueda de competitividad hacía que las regiones deban hacer atractivos sus territorios al capital global, cuya movilidad creciente y habilidad para saltar escalas de regulación, les permitía alojarse en aquellos territorios donde mejores condiciones se les ofreciera. Así, muchos países de América Latina se vieron forzados a introducir procesos de reforma estructural que dieran cabida a esta propuesta. Como mencionamos, la descentralización iniciada durante las reformas neoliberales en buena medida promovió los procesos de regionalización y cimentó las bases para la reproducción de las tendencias *nuevo regionalismo* y los clusters.

En ese contexto, las políticas públicas sobre clusters y aglomeraciones productivas variaban de “limitada” a “activa” intervención estatal. La primera versión está usualmente asociada a la corriente del Banco Mundial (e.g. WorldBank, 2004). La segunda tiende a focalizar en la necesidad de fortalecer el asociativismo local, la descentralización de las políticas industriales a las instancias inferiores proveyendo ambientes favorables, redistribuyendo fondos y recursos a las regiones menos favorecidas, generando servicios de asesoría, entrenamiento, R&D, etc. para las firmas a nivel regional (Meyer-Stamer & Harnes-Liedtke, 2005; Morris, Robbins, & Barnes, 2004). El rol del Estado era mayormente el de ayudar a las regiones desde el lado de la “oferta”, a construir espacios de acumulación que sean exitosos, en el marco de mayor participación ciudadana y a partir de una gobernanza participativa para potenciar desarrollos de “*abajo hacia arriba*”.

Resumiendo; la mutación de los enfoques fue mostrando un creciente predominio de la tercera vía regionalista menos preocupada por la actuación del Estado nacional (como la keynesiano desarrollista) y más positiva que la crítica neomarxista sobre el potencial que podría desplegar la organización participativa regional. Y en el campo político, la influencia de enfoques externos predominó como modelo de programas de

regeneración económica regional. Fue tan fuerte esta idea que, por ejemplo, durante los años 2000, considerando solo tres países (Brasil, Chile y México) se habían aplicado más de 650 proyectos nacionales basados en algún tipo de financiamiento o colaboración técnica para apoyar iniciativas del tipo clúster industrial o programas asociativos colaborativos entre empresas a nivel regional (CEPAL, 2005). El caso argentino también es paradigmático en ese sentido: según reportes recientes, sólo el programa de complejos productivos de la SEPyme (Ministerio de Industria) registraba para 2013 apoyo a 153 iniciativas asociativas empresariales del tipo cluster en búsqueda de competitividad regional (Naclerio, 2013).

3. ¿Por qué son débiles (o problemáticas) estas políticas (y conceptos)?

En el último tiempo comenzó a ganar fuerza una corriente quizá incipiente y desarticulada aún, que ha venido indicando que no necesariamente debería existir una relación directa entre *empowerment* de las regiones (esto es, delegación de funciones a las instancias subnacionales y fortalecimiento regional por el lado de la oferta) y su regeneración económica o su desarrollo exitoso. Déjese mencionar tres elementos importantes —entre otros— de por qué el *empowerment* regional debe ser revisado.

3.1. No todas las regiones son iguales

En primer lugar, porque no todas las regiones son iguales y porque sus construcciones y redes de gobernanza, pueden —por ejemplo— estar diferencialmente mediadas por estructuras de mercado, variadas regulaciones, desigual capacidad de los actores para alcanzar acuerdos, heterogéneas configuraciones de poder, múltiples escalas de valores predominantes, etc., todos los cuales hacen a la posibilidad de existencia de espacios regionales de diferente tipo, que requieren a su vez de diferentes tipos de políticas. Algunos enfoques recientes, aun cuando reconocen la clara necesidad de fortalecer el lado de la “oferta” económica regional (ej. cuando más densa y compleja la red institucional en el territorio, mejores las potencialidades para el desarrollo), también reconocen que, en ocasiones, los actores participantes de la construcción regional (o una buena parte de ellos), pueden ser distantes (más allá de lo definible como dentro de ciertos límites regionales), y que por tanto, las regiones, incluso industriales, pueden construirse simultáneamente por vínculos (económicos e institucionales) supranacionales y nacionales, que penetran permanentemente esas realidades locales y regionales. Según cómo se teján las redes de relaciones distantes y próximas aparecían diferentes configuraciones espaciales. Las regiones comenzaron a dejar de verse como espacios cerrados y coherentes (Allen & Cochrane, 2007; Amin, 2004). Las topologías (y tecnologías) indicaban que





la manera de entender las regiones y promocionar sus procesos económicos ha ido cambiando en el tiempo

no era necesario *estar* físicamente en la región para tener un interés concreto en su desarrollo, actuar en su gobierno y definir su dirección. Aparecían descripciones de regiones transfronterizas, otras constituidas por redes de variada intensidad y alcance siendo, en ocasiones, difícil de discernir dónde comienza o termina un espacio económico.

Comenzaron incluso a proliferar los análisis que sostenían, por ejemplo, la idea de las *comunidades de prácticas* que señalan que aun en grandes y distantes redes globales es posible desarrollar relaciones de confianza mutua, compartir y transmitir conocimiento tácitos (y valores), coordinar actividades colectivas, generar *spillovers*, etc. (Amin & Cohendet, 2004; Gertler, 2008; Storper, 2008; ver también Boschma, 2005). Es decir, casi las mismas externalidades que generaba la proximidad geográfica topográfica. Incluso se ampliaron las perspectivas al reconocer la importancia de las “redes distantes” (no próximas) en la generación de conocimiento y de cómo ciertas aglomeraciones de empresas pueden estar conectados a conductos (redes globales) donde se les permite acceder a conocimiento clave, información y *skills* (Wolfe & Gertler, 2004). Es decir, la proximidad por sí misma no era el único indicador de articulaciones coherentes.

La variedad de emergentes regionales es amplio y complementa las visiones tradicionales del *nuevo regionalismo* al tiempo que comienza a cuestionar algunos de sus supuestos esenciales, como la relación causal entre comunidad local y éxito en la revitalización económica, o la posibilidad de que los propios actores locales sean capaces de gobernar política y económicamente su propio espacio local. La potenciación del desarrollo regional debía entonces ampliar la gama de instrumentos en vistas a comprender (y en ocasiones, aprovechar) cómo se están construyendo (o podrían construirse) las regiones económicas por los actores interesados en ella pero sin suponer su parroquialidad, pertenencia local y/o endogeneidad.

3.2. Los enfoques regionalistas descuidan la consideración de las lógicas y prácticas de poder de los actores para construir el espacio (económico) regional que se quiere fomentar.

A fin de comprender las conexiones dentro o fruto de las cuales las regiones se configuran, se requiere entender que esas conexiones pueden representar intereses diversos, modelos de región variados y proyectos políticos de desarrollo divergentes. Puede ser más factible entender que los actores económicos, políticos y sociales tendrán más desacuerdos que consensos en la construcción

de procesos, y por tanto no debiera suponerse que existiría una comunidad local armónica coherente internamente homogénea que dinamizará en beneficio de todos un proyecto regional, como ha supuesto el *nuevo regionalismo*. Existe una creciente literatura que ha trabajado sobre la idea de que las regiones debieran ser vistas como *ensambles de conexiones* que emergen, se consolidan y desarrollan como consecuencia de un mix variado de *prácticas de poder* (Allen, 2008, 2010, 2011; Allen & Cochrane, 2007). Dos aspectos suelen resaltarse aquí: por un lado, que las regiones son construcciones sociales que emergen fruto de una serie de ensamblajes de múltiples niveles o geografías por parte de actores que convergen con un *interés* en la región, y que llevan adelante un proyecto político que puede no resultar necesariamente del consenso. Por otro, que es necesario comprender esa construcción social regional no sólo por la posición estructural que ocupa cada actor (institucional y económico) en esa red (por ejemplo, un proyecto de interés de las agencias de financiamiento internacional, o del Estado nacional, o de los gobiernos regionales, o de la actuación de las elites empresariales locales, etc.), sino también la variedad de prácticas que ejercitan dichos actores (individual o conjuntamente) para llevar adelante (y enrollar y/o convencer) al resto de los actores en un proyecto económico-político regional (ej. por movilización de agendas, de recursos financieros, de prácticas de seducción y/o dominación, condicionamientos, imposición de regulaciones, porasesoramiento de expertos o “gurús” regionalistas, etc.). El foco en las prácticas efectivas que llevan adelante los actores para la construcción del proyecto es fundamental pues es lo que determina el direccionamiento que tendrá dicho proceso. Por ejemplo, sería muy útil entender si los espacios regionales de empresas aglomeradas que se promueven están siendo cooptados por elites locales en su propio beneficio, o si dichos programas reproducen lógicas neoliberales de las agencias que los promueven, o si responden a un proceso de industrialización impartido desde el Estado nacional.

El planteo quizá converge también con una creciente literatura que indica que la manera en que se aplican las políticas y/o programas (ej. sociales o económicos) requiere comprender la forma cambiante en que determinadas políticas “viajan” y se aplican en contextos variables. Entender ello se vuelve altamente pertinente para el caso latinoamericano pues como vimos las políticas reproducían conceptos nacidos para explicar contextos diferentes en los países centrales. Así, suele indicarse que cuando viajan, dichos programas pueden modificar su sentido original a medida que aterrizan en

“

las regiones son construcciones sociales que emergen fruto de una serie de ensamblajes de múltiples niveles o geografías por parte de actores que convergen con un interés en la región y que llevan adelante un proyecto político que puede no resultar necesariamente del consenso



nuevos contextos fruto de las mediaciones político-institucionales e ideológicas que los canalizan y materializan (Peck, 2011; Peck & Theodore, 2010). Por ejemplo, puede ocurrir que lo que se supone tiene una connotación heterodoxa en un contexto puede germinar como funcional a un esquema neoliberal en otro, como podría suceder con los programas de aglomeraciones productivas. Como mencionamos, puede ocurrir que un determinado grupo de elites locales se apoderen del proceso en beneficio propio—excluyendo a otros—; o bien puede ocurrir que esas elites estén conectadas a redes globales (clientes del producto regional) de la cual tienen poco control y por tanto que exista poca capacidad de retener el valor agregado generado en esa cadena de producción, que no beneficia ni a la región ni a la estructura productiva del país sino quizá al grupo de actores empresariales que aplican el programa. O más aún, que dichos programas reproduzcan las ya existentes asimetrías *intra* e *interregionales*. En cualquier caso, fomentar el desarrollo regional e incentivar las redes de PyME debe enmarcarse en un análisis (y sinceramiento) de comprensión de las lógicas por las cuales los actores llevan adelante las iniciativas de desarrollo regional, con entendimiento de las prácticas y su finalidad. Las acciones de *filling in* por el lado de la oferta, aisladas, pueden producir los efectos contrarios a los deseados.

3.3. Los enfoques regionalistas no explican el comportamiento del Estado nacional

Entender que las regiones se construyen de manera diversa, con múltiples conexiones internas y externas o distantes y fruto de lógicas de poder, conjuga además con un tercer elemento crítico. La mayoría de los enfoques *nuevoregionalismo*, han trabajado sobre un esquema de gobernanza horizontal tendiente a explicar la articulación entre el gobierno (local o regional) con los actores productivos o económicos locales o regionales. Si bien este esquema de la gobernanza ha tenido gran potencial explicativo de algunas dinámicas regionales, está “anclado” territorialmente, y sus descripciones tienden a focalizar en el nivel local-regional, de manera horizontal, en ocasiones relegando la manera en que —por ejemplo— la dimensión nacional se hace presente en la definición de las dinámicas regionales (Vigil & Fernández, 2012). En el caso argentino y latinoamericano esta advertencia es relevante pues el auge de los programas de aglomeraciones productivas y cluster empresariales antes mencionados ha tenido lugar en el marco de esquemas que aparecen orquestados y coordinados intelectual, conceptual y financieramente por programas de los gobiernos

nacionales. Pero las teorías utilizadas para generar el desarrollo regional sólo explican parte del esquema, y son frágiles en la comprensión holística de los procesos.

Además de las redes y conexiones que mencionamos que es necesario comprender, existe una creciente literatura “regionalista” que tiende a analizar la manera en que el Estado —como un actor distintivo— interviene en los niveles regionales. Por ejemplo, algunos enfoques han indicado que aunque el Estado ha sufrido transformaciones y reescalamientos,³ ello no implica una retirada de sus funciones en la arena económico-social, sino una transformación morfológica que debería servir para entender su reimplicación (Brenner, 2003). Para algunos puede implicar relocalizar las regiones en una teoría más amplia del Estado (y sus escalas, nacional, supra y subnacional), *que respete las autonomías regionales* (una de las conquistas del *nuevo regionalismo*) pero que incluya a las regiones como parte de un proyecto político y económico nacional (estatal). En ese sentido, se resalta que el Estado nacional tiene aún un rol importante como hacedor de políticas macroeconómicas (por ejemplo, las tradicionales de bienestar de mantenimiento y protección del empleo o redistributivas, tributarias, financieras, determinante de las relaciones fiscales, etc.) y regionales propiamente dichas. Claro que existen diferentes conceptualizaciones del Estado, y de sus roles, al tiempo que diferentes posibilidades de proyectos políticos nacionales. Entender cuál es el proyecto nacional —cuando exista— y la manera en que allí se insertan las economías regionales puede dar una visión más amplia de *por qué* se fomentan —y *con qué* herramientas— *qué tipo* de aglomeraciones productivas o regiones económicas.

Ello podría implicar por ejemplo re teorizar las regiones en el marco de una implicación estatal (nacional, supra y subnacional), que permita combinar una gobernanza asociativa descentralizada con una guía estratégica central capaz de influenciar efectivamente a las redes y construir habilidades o capacidades, asegurar la innovación institucional y avanzar en la construcción de espacios regionales (Amin & Thomas, 1996). Pero más aún, podría implicar (sería necesario) reclamar, en los enfoques regionalistas, un Estado altamente involucrado en revertir las asimetrías estructurales de los países latinoamericanos. No debería ser un Estado que simplemente delega, transfiere competencias y apuntala las regiones por el lado de la oferta, sino que guía el proceso. No es un actor más de una red de conexiones de geografías variables, sino quizá uno estratégico con posibilidades de ejercitar herramientas

3) *Reescalamiento* refiere a la transferencia de funciones hacia las instancias supranacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, el G8, o bloques como el

NAFTA, el GATT, el MERCOSUR, la Unión Europea, la UNASUR, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños); o hacia abajo, a las instancias subnacionales o provinciales.

que permitan direccionar los procesos. Puede implicar por ejemplo, cumplir funciones de control, regulación y desestructuración de los grupos económicos concentrados y de la movilidad del capital, o de apuntalamiento de los grandes proyectos de infraestructura, transporte y comunicaciones, de fomento a determinados sectores económicos y áreas industriales menos favorecidas (con incentivos fiscales y/o financieros, por medio de radicación de empresas, o redireccionando las estrategias de producción (ej. abriendo mercados externos para las economías regionales, incentivando los eslabonamientos productivos industriales, mejorando la agregación de valor en los sectores competitivos industriales traccionantes), etc. Más aún, en términos estrictamente regionales, es un actor que puede construir (o incitar a hacerlo) determinadas regiones o direccionarlas hacia nuevos patrones de producción a través de las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno (Vigil, 2013). En cualquier caso, se trata más bien de acoplar a la gobernanza regional ciertos elementos que emergen de la dimensión nacional, pero invitando a re teorizar el Estado y sus formas de implicación en los enfoques “nuevo regionalismo”.

4. Conclusiones

El artículo ha tenido la intención de repasar brevemente los enfoques más destacados de la literatura reciente sobre regiones en Argentina y quizá en varias partes de América Latina, y sus políticas, e intentó una triple advertencia de las debilidades o problemas que poseen esos marcos conceptuales y políticos, así como los desafíos que enfrentan. Se remarcó por ejemplo el cambio que han tenido en las últimas tres décadas, destacándose —en línea con una creciente literatura reciente— una progresiva pérdida de visualización de la dimensión nacional del Estado, sobre todo entrado los años 90 de la mano de las reformas neoliberales, así como una marcada tendencia a impulsar los procesos de desarrollo regional con herramientas que no recalcan en las formas cambiantes que han adquirido las regiones, y finalmente una escasa inclinación a mirar los procesos regionales como espacios donde convergen intereses, lógicas de poder y proyectos políticos diferentes sobre qué hacer en una región y cómo hacerlo. Al mismo tiempo, cada elemento se convertía en un desafío que se indicó como necesario para que el *nuevo regionalismo* se piense a sí mismo. Seguramente habrá más elementos a reconsiderar y re teorizar, pero quizá éstos son urgentes para reubicar los enfoques y políticas de la Argentina reciente en un contexto más actual, más sincero y por tanto, más realista.

Bibliografía

- Allen, J. (2008). Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control, *Globalization and World Cities Study Group (GaWC) Research Bulletin* 270.
- Allen, J. (2010). “Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control”, *GaWC Research Bulletin* 270.
- Allen, J. (2011). Topological twists: power’s shifting geographies. *Dialogues in Human Geography*, 1 (In press).
- Allen, J., & Cochrane, A. (2007). “Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power”, *Regional Studies*, 41 (9), 1161–1175.
- Amin, A. (2004). “Regions unbound: towards a new politics of place”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86 (1), 33–44.
- Amin, A., & Cohendet, P. (2004). *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford: Oxford University Press
- Amin, A., & Robins, K. (1990). “Industrial districts and regional development: limits and possibilities”, pp. 185–219 in *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Amin, A., & Thomas, D. (1996). “The negotiated economy: state and civic institutions in Denmark”, *Economy and Society*, 25 (2), 255–281.
- Barca, F. (2009). An agenda for reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations: prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Becattini, G. (1977). “Dal ‘Settore’ Industriale al ‘Distretto’ Industriale. Alcune Considerazioni sull’Unità di Indagine dell’Economia Industriale”, *Rivista di Economia e Politica Industriale* (1), 7–21.
- Becattini, G., Bellandi, M., Dei Ottati, G., & Sforzi, F. (2003). *From industrial districts to local development. An itinerary of research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Boisier, S. (1987). “Decentralization and regional development in Latin America today”, *CEPAL Review*, 31, 133–144.
- Boisier, S. (1988). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Planificación y Política Regional.
- Boisier, S. (1990). *Territorio, Estado y Sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile* Santiago de Chile: Pehuen & Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (Universidad Católica de Valparaíso).
- Boschma, R.A. (2005). “Proximity and Innovation: A Critical Assessment”, *Regional Studies*, 39(1), 61–74.
- Brenner, N. (2003). “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, *EURE*, 29 (86), 5–35.
- Burki, S.J., Perry, G.E., & Dillinger, W.R. (1999). *Beyond the center: decentralizing the State*. Washington, D.C.: The World Bank.
- CEPAL. (2005). Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina: políticas de articulación y articulación de políticas.
- Cooke, P., & Morgan, K. (1994). “The regional innovation system in Baden-Württemberg”, *International Journal of Technology Management*, 9 (3/4), 394–429.

- Coraggio, J.L. (1974). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo, *Planificación Regional y Urbana en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES–Siglo XXI.
- Coraggio, J. L., Sabaté, A. F., y Colman, O. (1989). *La cuestión regional en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Coraggio, J.L., Sabaté, A.F., & Colman, O. (2010). *La cuestión regional en América Latina*. México: El Colegio Mexiquense, A.C. & Universidad Autónoma de México.
- De Mattos, C.A. (1987). "The state, decision-making and planning in Latin America", *CEPAL Review*, 31, 115-131.
- Donato, V.N. (2010). Informe 2009–2010. Evolución reciente, situación actual y desafíos para 2011. In V. N. Donato (Ed.). Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME.
- European-Commission. (2007). *Growing Regions, Growing Europe*. Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Florida, R. (1995). "Toward the learning region", *Futures*, 27 (5), 527–536.
- Gertler, M. S. (2008). "Buzz Without Being There? Communities of Practice in Context" in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.
- Harrison, B. (1994). *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*. New York: Basic Books.
- Hirschmann, A.O. (1964). *La Estrategia del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kantis, H. (2005). Clusters y nuevos polos emprendedores intensivos en conocimiento en Argentina: INSME
- Martin, R., & Sunley, P. (2003). "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea", *Journal of Economic Geography*, 3, 5–35.
- Meyer-Stamer, J., & Harmes-Liedtke, U. (2005). Como Promover Clusters, *Mesopartner Documento de trabajo 08/2005* Duisburg Mesopartner.
- Ministerio de Industria (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina.
- Morris, M., Robbins, G., & Barnes, J. (2004). What should be the role of government in fostering clusters?, *50th Anniversary Conference Reviewing the First Decade of Development and Democracy in South Africa* (pp. 24). International Convention Centre, Durban, South Africa: School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal.
- MPFIPS (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Naclerio, A. (2010). *Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Naclerio, A. (2013). Desarrollo local. Política Clusters. Experiencias del Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales, *Seminario del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE)*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Peck, J. (2011). "Geographies of policy: from transfer–diffusion to mobility–mutation", *Progress in Human Geography*, 1-25.
- Peck, J., & Theodore, N. (2010). "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations", *Geoforum*, 41(2), 169–174.
- Perroux, F. (1963). "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, II (3–4).
- Porter, M.E. (1994). "The role of location in competition", *Journal of the Economics of Business*, 1(1), 35–39.
- Porter, M.E. (1998). "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Putnam, R.D., Leonardi, R., & Nanetti, R.Y. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Riffo Pérez, L. (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, *Desarrollo Territorial* N° 15. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.
- Rofman, A. B. (1974). *Dependencia, Estructura de Poder y Formación Regional en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Rossi, U. (2004). "New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2), 466–476.
- Scott, A. (1988). *New industrial spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- SSePyMEyDR (2005). Reglamento Operativo Proyecto PNUD ARG/05/024 – Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional. www.sePyME.gov.ar/web: Ministerio de Industria y Turismo de la Nación Argentina.
- Storper, M. (2008). "Community and economics" in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.
- Vigil, J.I. (2013). "Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino." *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(1), 52–78.
- Vigil, J.I., & Fernández, V.R. (2012). "Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas", *Revista del Reforma y Democracia*, 53, 21–60.
- Wolfe, D.A., & Gertler, M.S. (2004). "Clusters from the Inside and Out: Local Dynamics and Global Linkages", *Urban Studies*, 41(5/6), 1071–1093.
- WorldBank (2004). Local Economic Development (LED): <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>.
- WorldBank (2009). Reshaping Economic Geography, *World Development Report* Washington D.C.: World Bank.