

01 Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina

José Ignacio Vigil y Waldemar Ockstat

RESUMEN Las ideas de gobernanza y gobernanza regional ganaron un lugar privilegiado en las discusiones sobre la reforma del Estado y reactivaron la tendencia a la articulación entre Estado y sociedad civil. Sin embargo, los resultados de esos esquemas de gobernanza no siempre han sido auspiciosos y la puesta en escena de las debilidades del planteo estuvo generalmente relegada, tanto en los propios enfoques de la administración pública como en los análisis económicos del desarrollo regional y local. En ese marco se plantea una revisión de algunos aspectos débiles de la gobernanza en el desarrollo regional, a partir de describir situaciones críticas basadas en análisis empíricos que permitirán revisar los supuestos del enfoque de la gobernanza en el desarrollo regional. Se concluye sobre la necesidad de re-teorizar la gobernanza en contrapunto con el Estado (nacional) como elemento para potenciar el desarrollo regional.

Pending issues on regional development governance in Argentina

SUMMARY Governance and regional governance ideas have rise in importance on debates on state reform and have paved the way to revise the relation between state and civil society. However, the outcomes of the governance dynamics have not always been promising and the staging of it weaknesses of the governance approach have most of the time been pushed into the background not just within public administration debates but also on economic analysis on local and regional development. That so, the paper aim to revise some of the weaknesses or pending issues of the governance approach on regional development based on the description of critic situations on empirical analysis which will allow revising some of the theoretical ground of the regional governance. The paper goes in the direction to re-theorize the regional governance in harmony with the (national) state in order to reinforce regional development.

Palabras clave Gobernanza | Desarrollo regional
| Santa Fe | Reforma Estado | Estado

Key words Governance | Regional development
| Santa Fe | State reform | State

José Ignacio Vigil
Waldemar Ockstat
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

Fecha de recepción: 13 | 05 | 2015

Fecha de aceptación final: 28 | 07 | 2015

1. Introducción

Por más de 30 años la ciencia social y el debate académico y político del desarrollo económico de ciudades, regiones y sistemas urbanos han prestado atención a las siempre cambiantes *dinámicas de regulación* entre *Estado* y *sociedad civil* en cualquiera de sus niveles institucionales, sea nacional como regional y local. Tanto en los enfoques de la administración político-burocrática (Barzelay, 1998; Bresser Pereira, 1998) como en los de las dinámicas de acumulación económica —incluso en las tradiciones más marxistas (Harvey, 2007) y marxistas gramscianas (Jessop, 1994, 1997) donde la articulación Estado/sociedad civil ha sido tradicionalmente más borrosa—, aparecieron términos como gobernanza, redes, interdependencia, capacidad institucional, deliberación, reflexividad, etc., que fueron ganando un lugar privilegiado en la arena académica y política frente a las más tradicionales ideas de Estado, gobierno, poder, jerarquía, autoridad, soberanía, etc. Los conceptos venían a poner en escena una variedad de (nuevas) formas de acción «colectiva», conformadas por diferentes categorías de actores organizados (tanto públicos como privados, agencias estatales, movimientos urbanos, redes sectoriales, instituciones privadas, grupos auto-regulados, asociaciones, cámaras, fundaciones, etc.) que iban reclamando mayor voz y mejor participación en los procesos de gestión, diseño y ejecución de políticas públicas.

La literatura fue entonces poco a poco reconociendo que en la definición y aplicación de políticas y/o programas y la prestación de servicios, predominaban esquemas poli céntricos dinamizados por una pluralidad de actores en supuesta «mayor» igualdad de condiciones de diálogo, localizados a diferentes escalas de regulación o niveles institucionales, que generaban acuerdos innovadores aparentemente más democráticos que daban soluciones *prácticas* a situaciones que anteriormente eran en su mayoría provistas por el Estado (nacional, provincial y local). Genéricamente colocadas bajo el paraguas conceptual de la *gobernanza*, estos esquemas o dinámicas parecían representar un avance para reanimar los espacios de intervención del Estado tendiente a hacer la actividad de gobierno más reflexiva, participativa y democrática en su interacción con la sociedad civil. Pero sobre todo, que parecían aparentemente más efectivos en la realización de la política y la prestación de servicios comparada con la esclerótica, jerárquica y en ocasiones autoritaria forma estatal. (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006; Marks & Hooghe, 2004)

Sin embargo, los resultados de esos esquemas o dinámicas de gobernanza no siempre han sido auspiciosos o exitosos y la puesta en escena de las debilidades o falencias del planteo que estimuló el paso del gobierno a la gobernanza estuvo generalmente relegada, tanto en los propios enfoques

de la administración pública como en los análisis económicos del desarrollo regional y local, donde fuera particularmente acogida esta dinámica.

En ese marco, y sin ánimo de provocar una ruptura desalentadora hacia el avance de las discusiones aún pendientes sobre la gobernanza en la mejora de las políticas de desarrollo regional, la intención de este trabajo es rescatar una *mirada crítica* y desnudar algunas contradicciones y tensiones en sus supuestas ventajas a partir de describir algunas experiencias empíricas que podrían abonar a repensar la gobernanza como estrategia de política y paradigma conceptual. Entre otros posibles, proponemos remarcar tres aspectos o variables que surgen de la sistematización de experiencias significativas en la provincia de Santa Fe (Argentina), y que bien pueden ser representativas de situaciones similares en otros contextos para aportar a esa agenda de discusión sobre la gobernanza del desarrollo regional.

El *primer aspecto* crítico destaca la excesiva fe acrítica de las ventajas democráticas de las formas reflexivas de la gobernanza. Sugiere revisar los supuestos de los mecanismos que dieron paso a la creación de los arreglos institucionales de la gobernanza, dado que en ocasiones estos mecanismos han permitido empoderar nuevos actores pero desapoderaron a otros, desembocando en un déficit democrático mayor que el que se quería ofrecer, sobre todo en contextos como el argentino donde han predominado las reformas pro-mercado sobre el Estado que volvieron *cuasi-spenceriana* la arena socio-política sobre la cual transitan los acuerdos de gobernanza. Se discuten para ello dos experiencias que reflejan estas contradicciones, una en el campo de la planificación urbana en Rafaela (Santa Fe), y otra en el ámbito de procesos de regeneración económico-productiva regional (conglomerado productivo de la Maquinaria agrícola, Santa Fe).

El *segundo aspecto* crítico está vinculado a mostrar las dificultades de la gobernanza cuando deben coordinarse *múltiples instancias de regulación* (nacional, regional y local) en un mismo territorio, generándose una explosión de complejas articulaciones, donde cada una puja por re-direccionar los procesos de desarrollo regional y local. Se discuten allí dos experiencias: una muestra las dificultades de las instancias locales para articularse con el resto de las instancias regionales y nacionales de regulación y con los actores económicos para dinamizar e impulsar la economía local, debido a la multiplicidad de intereses diversos y la debilidad de esas estructuras estatales locales. La otra muestra cómo en el marco de la multiplicidad de voces y expresiones organizacionales a que da lugar la gobernanza, y la falta de articulación que existe entre los niveles institucionales (nacional, regional local), el Estado (en este caso Nacional) aprovecha para desarrollar mecanismos de gobierno (*gubernamentalidad*) *saltando escalas* para re-direccionar *en el terreno* el proceso de desarrollo regional.

El *tercer aspecto* crítico plantea algunos problemas sobre el exagerado reemplazo del Estado/gobierno por la *gobernanza* y su tendencia al empoderamiento hacia los actores sociales y económicos. Se ilustra la situación a partir de dos experiencias: una recoge las dificultades en la aplicación de políticas sociales *básicas* en Santa Fe (la

provisión de agua potable y servicios cloacales) bajo el esquema de gobernanza. La otra experiencia describe las debilidades de la articulación entre el Estado (regional) y las denominadas Agencias para el Desarrollo Económico Regional (paradigma de gobernanza en la provincia de Santa Fe). Se describe allí que aun cuando se construyó un fuerte esquema discursivo hacia las ventajas de las Agencias para la implementación de las políticas productivas de desarrollo regional, su articulación con el Estado ha sido deslucida y algo ecléctica, opacando los resultados de las políticas.

El objetivo de la descripción crítica de estas variables empíricamente es precisamente revisar y repensar la manera en que se proponen esquemas descentralizados de gobernanza como modelo eventualmente conducente al éxito económico regional y el cumplimiento democrático. En términos generales, y aun cuando existen innumerables situaciones que remarcan resultados beneficiosos de las innovadoras prácticas de gobernanza, hay razones aún para ser escépticos y críticos sobre las sugerentes ventajas participativas y reflexivas del *empowerment*, la descentralización y la gobernanza en el desarrollo regional en el contexto argentino.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la segunda sección, se describe brevemente el contexto a partir del cual surgieron las variantes de la gobernanza en Argentina y que sirve de antesala a la descripción de los casos. La tercera sección hace un breve recorrido de la gobernanza regional. La cuarta sección se introduce en el debate de los aspectos críticos empíricos mencionados. La quinta sección ensaya unas breves conclusiones para revisar la agenda de investigación futura de la gobernanza.

2. Breve puesta en escena del contexto de surgimiento de la gobernanza en el proceso de reforma reciente del Estado argentino

Una breve descripción sobre la emergencia de la gobernanza en el contexto argentino nos permitirá encontrar algunas de las raíces de las dificultades que pondremos luego en escena. Podríamos comenzar de modo más general, indicando que la discusión de la gobernanza como esquema de diseño y ejecución de políticas tiene ya un cierto grado de maduración y su teorización no es tan reciente. El concepto fue ganando lugar incipientemente desde fines de la década del '70 y principios de la del '80, en el marco de un intenso proceso de transformaciones tanto en las formas de producción keynesiano-fordistas (Amin, 1994) como en la *morfología* de intervención del Estado, sobre todo nacional, en las economías capitalistas. (Jessop, 1994; Mayntz, 1998; Powel, 1990)

Los variados enfoques que lo proponían indicaban que el concepto representaba una nueva forma y aparente *mejor* manera de articular intereses para gobernar y ejecutar acciones, programas y políticas públicas. Frente a

la idea de *Estado*, que actúa usualmente a través de *regulaciones* y *leyes*, donde manifiesta los valores de la ideología política que lo auspicia, la idea de *gobernanza* planteaba una forma de decisión menos rígida que, aun en el marco de una determinada posición política o ideológica, dejaba lugar a la negociación continua. Y frente a la idea de *gobierno* —al menos para buena parte de la literatura específica— la *gobernanza* aparecía como una idea cuyo significado intentaba transmitir un sentido de horizontalidad, de concertación, menos dirigista, de mayor reflexividad, participación, interacción, tendiente a la articulación de actores y de intereses en el diseño y ejecución de programas, políticas públicas y prestación de servicios.¹

En ese contexto, la idea tradicional de *gobierno* o *planificación racional-compreensiva* (Mattos, 2004) comenzó a perder su atractivo y su poder de convocatoria, y eventualmente a ser reemplazada en la literatura especializada y en el debate político por la de *gobernanza*. Esta especie de desencanto por la *planificación* fue impulsada además por una especie de aparente «desilusión» sobre sus *modestos* resultados obtenidos desde mediados de la década del '70 y por una —quizá excesiva— «idealización» de la planificación como instrumento certero para promover el desarrollo económico y social. Así, avanzados los '80 y entrados los '90, los nombres y esquemas vinculados a la *gobernanza* emergieron con mayor nitidez, se consolidaron en los enfoques del desarrollo —y del desarrollo regional— y justificaron y demandaron el surgimiento de mayores estructuras descentralizadas. No solo en los países centrales que habían estado revisando la idea de «gran gobierno» (Rose, 1998) que había caracterizado sus procesos históricos recientes, sino en varios países de la periferia de América Latina a los que no pocos autores habían identificado como poseedores hasta fines de los '70 de una fuerte tradición centralista estatal² —incluyendo varias versiones autoritarias (O'Donnell, 1982)—, mayor incluso al centralismo estatal de las versiones europeas.

Lo cierto es que la literatura especializada discutía cada vez más fuertemente sobre las posibles ventajas esperables de la «subpolítica» —como llamaron algunos a los espacios de la gobernanza— que iba emergiendo *por detrás y más allá* de las instituciones tradicionales de representación política, y avanzaba sobre los posibles efectos macro sociales y económicos que dichas transformaciones en los mecanismos reflexivos de articulación de actores económicos, políticos y sociales iban produciendo en los países que los adoptaban (Grindle, 2007). No pocos estudios comenzaron a relacionar *Gobernanza* con *Desarrollo* a partir de analizar los indicadores económicos

1 La literatura ha discutido ampliamente sobre las definiciones de gobernanza. El lector puede revisar Börzel, (1998); Hewitt de Alcántara, (1998); Kooiman, (1993); Mayntz, (1998); Messner, (1997), por mencionar algunos de los más citados de la primera generación del debate. Una revisión más actual puede verse en Bevir (2011) y Levi-Faur (2012).

2 La conocida expresión de Matriz Estado Centrista (MEC) (Cavarozzi, 1996) hacía referencia al papel central del Estado en, por ejemplo, la constitución de los movimientos obreros, en buena medida en la determinación de los niveles de acumulación capitalista y hasta en su accionar como sustituto, a su rol como constructor político e ideológico de la nación y su rol económico en definición y articulación de las clases.

de los países tanto en estudios macro comparados³ como con estudios de caso específicos por países. A veces, se utilizó la idea de gobernanza en sentido amplio incluyendo no solo las modificaciones hacia las formas de gestión articulada y reflexiva de la política pública sino también los análisis vinculados a lo que cierta parte de la literatura fue denominando «buena gobernanza», incluyendo desde las propuestas de reformas burocráticas *weberianas* (Evans & Rauch, 1999) a los análisis de mejora de las instituciones anticorrupción y las que focalizaban en asegurar los derechos de propiedad y estabilidad al sistema jurídico contractual (Friedman et al., 1999; Mauro, 1995; World Bank, 1997), hasta los análisis de la gobernanza en la descentralización fiscal (Huther & Shah, 1998), entre otros. En ocasiones esa relación de causalidad entre «buena gobernanza» y resultados positivos en las variables macro económicas del desarrollo fue criticada, indicándose que la relación de causalidad es en verdad inversa, y que aquellos elementos o indicadores que definen o caracterizan la «buena gobernanza» podrían ser precisamente resultado consecuente de la mejora económica que iban obteniendo los países. (Chang, 2002)

La materialización de estas ideas o representaciones de la gobernanza fue variada y con matices diferentes en cada lugar, dependiendo de su contexto político, económico e institucional (Lindert & Verkoren, 2012) y de las fortalezas, debilidades y capacidades de los Estados y sistemas políticos (Grindle, 2007; Moore, 2001)⁴. En lo que refiere a la gobernanza como mecanismo de articulación de actores, en ocasiones emergió con impulsos *desde el Estado*, como delegaciones de ciertas funciones vinculadas a su rol de generador de bienestar y que se creían iban siendo mejor ejercidas por los actores *sociales* supuestamente mejor organizados (Kenis & Schneider, 1991; Kooiman, 1993, 2004). En otras ocasiones, emergieron *desde una sociedad civil* cada vez más «auto-organizada», pero que reclamaba incluir al actor estatal como medio de mitigar los efectos derivados de la complejidad de la dinámica de la interacción y el intercambio de información, conocimientos y habilidades, entre los actores económicos y sociales dejados a su libre accionar. (Morgan, 2007)

En el caso *argentino*, por ejemplo, estas formas de gobernanza emergieron principalmente en el marco de los procesos de reforma sobre el Estado durante fines de los '80 y principios de los '90, teñidas dichas reformas en buena medida de matices neoliberales. Brevemente, la primera generación de reformas importantes sobre el Estado focalizó —como es sabido— en un fuerte achicamiento y disminución —o desguace— de la estructura estatal, sobre todo nacional antes que por una lógica de modernización o racionalización. La asociación de los procesos de reforma con la idea

3 Comparar Kaufman & Kraay, (2002) y WorldBank, (2000)

4 Por ejemplo, Moore (2001) establece tipologías guías para clasificar posibles variaciones de sistemas políticos a partir de algunas características claves (ej.: estabilidad institucional, capacidad de organización del Estado, grado de legitimidad, etc.) sobre las cuales pueden proyectarse materializaciones vinculadas al sistema de gobernanza.

de descentralización de funciones o traspaso de competencias hacia las instancias inferiores fundado en la necesidad de reducir el aparato estatal, es decir el gasto nacional, y mejorar la oferta y efectividad de los servicios públicos en su adaptación a las necesidades y preferencias locales, dio paso a una reestructuración de relaciones fiscales, legales, etc. Entre los distintos niveles de gobierno como el central, el intermedio y el local; así como también entre el sector público y la sociedad civil.

Fruto de que en Argentina se priorizó el desmantelamiento del Estado por sobre la *efectividad* del traspaso de competencias y la interrelación o articulación de las instancias de gobierno, la gobernanza apareció como una especie de delegación de funciones del Estado quien, por su parte, parecía más deseoso por dirigir y *timonear* los procesos, sobre todo económicos, que por *remar* en la nave estatal, según una vieja analogía de los reformadores que habilitó el ahuecamiento del Estado y los diseños de *privatización* y *descentralización* de una gran mayoría de funciones estatales. En ese contexto, la gobernanza, sobre todo a nivel regional, aparecía entonces como un espacio o instancia *residual* que recolectaba lo que el Estado delegaba. (Andrieu, 1999; Oszlak, 2003; Zurbriggen, 2014)⁵

Las siguientes generaciones de reformas en Argentina se ocuparon de intentar mejorar los aspectos técnicos de la provisión de servicios, con mayor énfasis en la subsidiariedad de la intervención, la preocupación por la *eficiencia* y la *eficacia* de las acciones estatales. En ese marco, sobre todo las corrientes de inspiración institucionalista, vieron quizá con buenos ojos a la gobernanza y la «buena» gobernanza, como aquel concepto que representaba la articulación reflexiva entre Estado y sociedad civil que se estaba intentando forjar (Burki & Perry, 1998). A su vez, los posteriores modelos de administración pública orientados por las ideas del *gerenciamiento público*, con un arsenal conceptual diferente, acompañaron este proceso de mutación del gobierno a la gobernanza, dando mayor relevancia a los mecanismos de implicación de los actores sociales receptores de los bienes y servicios otrora propiciados por el Estado. Así aparecieron y se reafirmaron las ideas de la *accountability* o rendición de cuentas hacia la sociedad civil, repartiendo la distribución de riesgos y recompensas entre el Estado y los actores no estatales, e incentivando a los ciudadanos, en ocasiones devenidos en *clientes*, a adquirir mayor *responsabilidad* por las acciones estatales, sobre todo a nivel local donde se instaba a esta instancia a convertirse en el principal motor para que la sociedad civil participe efectivamente en asuntos que conciernen a sus propios entornos de vida y de producción (Bontenbal & van Lindert, 2008; de Mattos, 2004).

Reafirmando incluso esa tendencia, más recientemente, reapareció la preocupación por la *transparencia* de la administración pública, entre cuyas discusiones emergió la vinculación a las ideas de *gobierno abierto* (Concha & Naser, 2012; Merlo Rodríguez, 2013; Oszlak, 2013) tendientes precisamente a que el Estado pueda ser constantemente *inte-*

5 Ver también Cavarozzi & Abal Medina, (1999).

ractado por la sociedad civil en forma —aparentemente— más democrática y reflexiva, y conjugando en definitiva con algunos de los principios básicos de la gobernanza.

Ahora bien, el concepto de gobernanza y sus análisis fueron entonces ganando un lugar privilegiado en la sucesiva agenda de la reforma del Estado argentino, y aunque abarcaba una amplia avenida de carriles variados de investigación, tuvo quizá una preocupación común que —diremos— resulta problemática: ha tendido más a limitar o atenuar y controlar el poder estatal antes que por una focalización en la manera en que las dinámicas reflexivas podrían articularse y dar complemento a la acción estatal. Para algunos analistas (Fukuyama, 2013), esta tendencia generó un desprendimiento poco feliz de la gobernanza como preocupación autónoma respecto del Estado dando con ello lugar a no pocos debates y problemas. Dos son de particular importancia para nuestra línea argumental.

Por un lado, dio paso a una exagerada ausencia de la preocupación por el estudio de las estructuras internas del Estado y sus capacidades, como mecanismo e instrumento necesario para facilitar los procesos de acumulación y redistribución de recursos y para re-direccionar los procesos de desarrollo económico y social (Skocpol, 2008; Weiss, 2003). Una preocupación que, en el marco del reclamo reciente por *traer el Estado de vuelta al primer plano* que han mostrado al menos discursivamente una gran cantidad de países en América Latina durante la última década —en parte como contestación al neoliberalismo que los precedió— puso al descubierto los *condicionantes* que aún posee la estructura estatal para intervenir con cierto grado de efectividad en los procesos de desarrollo fruto de la larga despreocupación política por la construcción de sus *capacidades* (Alonso, 2007; Fernández & Vigil, 2012; Fernández, Vigil, & Güemes, 2006; Isuani, 2012)

Por otro lado, el excesivo reemplazo del Estado/gobierno por la gobernanza tuvo a su vez una mayor preocupación por resaltar las ventajas y beneficios *discursivos* de las formas en que deberían desarrollarse las dinámicas reflexivas de articulación y participación y menos por el *fondo* mismo del proceso y sus resultados. Por ejemplo, por la manera en que determinados actores terminan en la práctica gravitando más fuertemente e influyen estratégicamente en el sentido y dirección del debate y la decisión política, como veremos luego en algunos casos de estudio. No puede obviarse que en la nueva arquitectura de fuerzas reflexivas que proponían las dinámicas de gobernanza, existen necesariamente, por estructura o coyuntura, vértices formadores y captadores de mayor posibilidad de decisión y direccionamiento de procesos políticos y económicos, y por tanto, incluir estos debates en la dinámica de gobernanza podría enriquecer no solo los análisis conceptuales (Bassols & Mendoza, 2011; Dallabrida, 2011), sino también los diagnósticos políticos y los diseños de programas de acción. Su debate en profundidad es aún un tema pendiente en el contexto argentino, sobre todo por el fuerte lastre que acarrió el paradigma neoliberal de los '90 (aún en parte sin revertir) en la profundización de la concentración de actores y grupos económicos que, como mencionamos al inicio, convertía la actividad social en arena de un combate spenceriano.

3. El giro desde lo regional y la necesidad de generar los mecanismos de concertación reflexiva entre Estado y sociedad civil

Ahora bien, si la gobernanza a nivel nacional en Argentina se desplegó mayormente al amparo de las reformas neoliberales y de los '90 —de achique y «devolución» de funciones por parte del Estado a la esfera social y económica privada, potenciada luego por las aún incipientes reformas ofrecidas por las orientaciones conceptuales de la *nueva gerencia pública*—, en los debates del desarrollo regional y local, ámbito que nos incumbe aquí, el concepto de gobernanza fue ganando lugar privilegiado a través de una inmensa variedad de expresiones y conceptos regionalistas que intentaban reflejar esta nueva orientación en la forma de gobernar y de emprender proyectos políticos (Goodwin & Painter, 1996).

El planteo *regionalista* habilitó un camino hacia la gobernanza desde varios cuerpos conceptuales. Por ejemplo, desde los trabajos de las nuevas formas de organización regional de la producción flexibles para la generación de riqueza (Piore & Sabel, 1984), desde los aportes de las ventajas de la proximidad para la reducción de costos de transacción y economías externas (Scott, 1988), desde los análisis de las ventajas de la interacción de los actores económicos como elemento de generación de innovación y aprendizaje colectivo —conocimiento tácito— que podía generar mejoras a nivel de productos y procesos en las empresas, facilitado por una infraestructura institucional local que permitiera la circulación de información y mejorara la oferta de servicios empresariales (Amin & Thrift, 1994; Cooke & Morgan, 1998; Storper, 1995, 1997), entre otros.⁶

En ese marco, el regionalismo auspició desde sus comienzos la necesidad de la *delegación de funciones* desde el Estado central hacia las instancias inferiores para poder avanzar en la apertura del potencial de los territorios como *sujetos activos del desarrollo*. En el caso argentino y latinoamericano, implicaba revertir esa matriz *estado-céntrica* antes mencionada⁷. Y demandaba en principio una descentralización de acciones hacia los niveles donde se indicaba que era más oportuna la inclusión de mayores voces posibles y se habilitaba la concertación democrática de los actores intervinientes, al tiempo que se generaban los mecanismos para que esa toma de decisión concertada y esa amplitud de voces, ocurra. Lo local, lo regional, lo territorial, etc. —en ocasiones tratados indistintamente— era

⁶ Para una descripción de los conceptos regionalistas y su vinculación a la idea de gobernanza ver Vigil, 2013b; Vigil & Fernández, 2012.

⁷ Ver los trabajos regionalistas que auspiciaban la descentralización del Estado de Sergio Boisier (como consultor de CEPAL) que fueron muy influyentes en los debates académicos y políticos en América Latina desde inicios de los '80 (Boisier, 1982, 1987a, 1987b, 1990, 1991)

visto como la arena quizá más apta para lograr la expresión de voces y la eventual concertación de propuestas. Comenzaron entonces a aparecer expresiones y conceptos como el de gestión estratégica, gestión societaria del proceso de desarrollo, concertación público-privada, articulación de intereses, desarrollo conjunto o cooperativo, negociación conjunta entre actores sociales, gestión de interacciones, redes locales o mecanismos de coordinación horizontal, gestión social, gestión territorial, acción colectiva, sinergia social, etc., por mencionar solo algunos de los usos que el lenguaje del desarrollo regional y local comenzó a adoptar parafraseando a la gobernanza. Incluso —en las versiones angloparlantes— la palabra «régimen» (Jessop, 2002) y régimen urbano fueron también utilizadas como ejemplos de sustitución de la palabra de Estado/gobierno y cercanas a la idea de gobernanza.

Las *formas* que adquirieron las dinámicas de gobernanza en el marco del desarrollo regional fueron variadas. En ocasiones consolidaron en redes o arreglos institucionales *informales*; a veces solo funcionaban para un proyecto o programa específico y no lograban, o no tenían intención de institucionalizarse formalmente y a largo plazo. Por ejemplo: las consultas, plebiscitos y referendos, sesiones municipales abiertas, foros temáticos, asambleas, etc. En otras ocasiones las estrategias de gobernanza aparecían inicialmente materializadas como *instituciones formales* que podían incluir una variedad de actores encargados de diseñar y ejecutar una parte, aspecto o función de la política pública o servicio público, constituyéndose en nuevas innovaciones institucionales, cuya participación en la arena pública y en el diseño y ejecución de políticas estaba siendo aceptada y reglamentada. Por ejemplo: agencias de desarrollo, foros de competitividad empresarial, asociaciones para el desarrollo, unidades de vinculación, incluso cámaras empresariales, fundaciones, etc. No pocas veces estas estrategias de gobernanza poseían gran capacidad para captar fondos de financiamiento —incluso externo— y hasta ejecutaban quizá más fondos para determinados programas o políticas que los propios organismos públicos de gobierno, e incluso muchas de las veces tenían mayor capacidad técnica-operativa burocrática que las propias oficinas estatales. Las estrategias de gobernanza podían incluir una variedad de áreas temáticas en la prestación de servicios y podían tener articulaciones verticales y horizontales de variada intensidad y geometría institucional.

A su vez, en *términos espaciales* —quizá la dimensión menos estudiada (Allen, 2008, 2011; Allen & Cochrane, 2007)— estas estrategias de gobernanza del desarrollo regional podían delimitar espacios territoriales o regionales de actuación y superponer diferentes espacios político-administrativos o jurídico-administrativos. Cuando formalizaban, esas articulaciones de la gobernanza generaban nuevos espacios o bloques socio-territoriales. Por ejemplo: consorcios intermunicipales, clusters o aglomeraciones de empresas, corredores de comercio, etc. Estos generaban nuevos desafíos a las formas de gobierno tradicional, pues las regiones, ciudades y localidades estaban siendo atravesadas por redes, vínculos, dinámicas, flujos, de dinero, de personas, de intereses, etc., que no respondían a los parámetros tradicionales de la geografía de las divisiones

jurídico–políticas (Painter, 2011). Y así, nuevos actores o grupos de actores locales, regionales, metropolitanos y supra–regionales aparecieron reclamando mayor presencia y capacidad para gobernar, o al menos aplicar determinadas políticas o programas de regeneración económica sobre esos espacios económicos y sociales nuevos.

En la práctica, la implementación de las *estrategias o dinámicas de gobernanza* para el desarrollo regional fue requiriendo una adaptación, al menos desde el Estado, de las herramientas tradicionales de gestión. Básicamente se requerían mecanismos y procedimientos que permitieran acordar, compatibilizar o concertar una cierta diversidad de expresiones con diferentes intereses y demandas —incluso contradictorias— propias de la complejidad que iban adquiriendo los espacios regionales. Aparecieron entonces una innumerable cantidad de *análisis de diagnósticos*, de documentos preparatorios de planificación, *programas de sensibilización* sobre la temática en las administraciones públicas, diversidad de desarrollo de *manuales* de «buenas prácticas», o de procedimientos, de contenidos, de cronogramas, de pasos o etapas, así como de *agencias*, consultorías, asesorías técnicas, etc. En ocasiones orquestadas desde los organismos de financiamiento internacional que no pocas veces derivaba en un despliegue de formas «*one size fit all*» o «*a 10–step planning process*» sobre la planificación del desarrollo regional bajo las formas de gobernanza, y que dejaba poco espacio para maniobras a los gobiernos regionales y locales para adaptar sus planes o estrategias a sus propias condiciones contextuales (UN–Habitat, 2005a; UN–Habitat, 2005b; United.Nations, 2008)⁸.

Lo cierto es que la combinación de las transformaciones espaciales y morfológicas del Estado, la necesidad de avanzar en la descentralización y *empoderamiento* de los actores sociales, sumado al fuerte y consolidado emergente regionalista, fueron dando paso al intento de configuración de un paradigma muy utilizado en las teorías del desarrollo regional que sustituía la idea de la posibilidad de la activación del crecimiento y el desarrollo económico solo desde «arriba» y solo desde el «Estado», por la idea de la posibilidad de generar los mismos resultados a partir de la dinamización de acuerdos, arreglos, articulaciones, estrategias y multiplicidad de formatos organizacionales o configuraciones institucionales que, a la par del Estado —y en ocasiones suplantándolo—, tenían capacidad de *generar regulaciones, dinamizar actores económicos, dirigir comportamientos y encauzar intereses* en escalas sub-nacionales de actuación: el barrio, la ciudad, la región, la metrópolis, etc. (Bertranou, 2011; Cardoso Cançado, Tavares, & Dallabrida, 2013; Dallabrida, 2011; de Mattos, 2010; Healey, 2006; Moulaert, Parra, & Swyngedouw, 2014; Pereira, 2014; Sending & Neumann, 2006).

Estas tendencias y re–direccionamientos del debate en el desarrollo regional, a la luz de las experiencias críticas que veremos luego, nos han incitado a una serie de breves interrogantes: ¿en qué medida la gobernanza, como nueva forma de empoderamiento y articulación de actores e intereses, ha sido un elemento válido para facilitar las diná-

⁸ Ver también <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>.

micas económicas del desarrollo regional? ¿Hasta qué punto han mejorado la democratización de los procesos de diseño e implementación de políticas de regeneración económica? ¿Han sido sus resultados verdaderamente contundentes para reivindicar estas dinámicas en las políticas de desarrollo regional? ¿Existen particularidades que deban tenerse en cuenta para diseñar los mecanismos de gobernanza en el desarrollo regional en contextos como el argentino con fuertes legados de reformas neoliberales?

Como indicamos, este trabajo no pretende una negación de los beneficios o avances que las ideas asociadas a la gobernanza trajeron a la discusión del desarrollo regional, aunque el planteo apunta a describir situaciones críticas y experiencias problemáticas de la gobernanza regional, como disparador para revisar estas dinámicas y estrategias de planificación para el éxito.

4. Las debilidades y deudas pendientes de la gobernanza regional a partir de la exploración de experiencias críticas en Argentina

Proponemos ahora contribuir a ese debate crítico de la gobernanza del desarrollo regional a partir de describir algunas experiencias empíricas que hemos agrupado bajo tres aspectos o variables problemáticas (ver tabla 1).

4.1. Gobernanza horizontal y déficit democrático en las políticas urbana y regional

Dijimos reiteradas veces que la gobernanza había abierto el camino a una serie de innovaciones institucionales que redefinían la relación Estado/sociedad civil y que eran reconocidas como nuevas dinámicas que facilitaban y fomentaban la inclusión democrática por canales alternativos —la subpolítica— a los de la participación política ciudadana de la democracia representativa formal o codificada. Sin embargo, buena parte de la literatura también ha indicado que mientras se iluminaban nuevos canales, instituciones y actores, se oscurecían y desapoderaban otros (Swyngedouw, 2005). En el marco de las reformas pro-mercado brevemente mencionadas como contextualizadoras de la realidad argentina reciente, la gobernanza tenía algunas deficiencias. Dos casos contrapuestos podrían servir de disparadores.

El primer caso contempla dos experiencias empíricas de gobernanza *positiva* que describe situaciones en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe (Argentina). La primera experiencia analizada (Alfaro, 2013) describe la situación en la que el *centro comercial e industrial de Rafaela* había pro-

Tabla 1.

Reforma del Estado y debilidades de la gobernanza en el contexto Argentino

Contexto de reformas	Tendencia	Problemas de esas tendencias	Ámbitos de las debilidades de la gobernanza	Experiencias / análisis empírico	Supuestos críticos del mecanismo de gobernanza
<p>Reforma del Estado Market Friendly Institucional NPM</p>	<p>Gobernanza «Buena Gobernanza» Gobernanza Regional</p>	<p>Pérdida de preocupación por la centralidad del Estado (nacional) y por su estructura</p>	<p><i>Gobernanza horizontal:</i> ¿esquemas con ventajas democráticas o gobernanza selectiva?</p> <p><i>Gobernanza a múltiples niveles:</i> ¿articulación de redes y territorio o cooptación de las dinámicas de gobernanza?</p>	<p>Planificación urbana (Rafaela) vs. Políticas de procesos de regeneración económico-productiva regional (conglomerado productivo de la Maquinaria agrícola, Santa Fe)</p> <p>Debilidades del Estado local para articular dinámicas de gobernanza (Gov. Crespo, San Justo, Santa Fe) & Estado nacional re-dirigiendo actores en la región de producción de maquinaria agrícola (Santa Fe)</p>	<p>La heterogeneidad estructural y coyuntural de los actores económicos participantes de la articulación, genera déficits democráticos (gobernanza «selectiva»)</p> <p>La gobernanza no funciona con debilidad institucional estatal local (o son cooptados por los actores económicos o por las instancias superiores de regulación)</p>
<p>Regionalismo Descentralización Empoderamiento Instituciones locales</p>	<p>(+) democracia participativa (+) flexibilidad</p>	<p>Pérdida de preocupación por los resultados: disociación entre teoría y práctica</p>	<p><i>Gobernanza en la implementación de las políticas públicas:</i> ¿empoderamiento de actores y retro del Estado?</p>	<p>Políticas sociales de asistencia básica en un barrio marginal de la ciudad de Santa Fe & Estado y Agencias de Desarrollo Económico Regional (Santa Fe)</p>	<p>La gobernanza puede generar deslinde de responsabilidades del actor estatal en las políticas que se ejecutan bajo estas dinámicas.</p>

Fuente: elaboración propia.

puesto una re-funcionalización del área comercial de la ciudad, y habiendo contado con el apoyo municipal se convergió en avanzar en un proyecto común involucrando incluso a la asociación de arquitectos locales, consensuándose la apertura de un concurso de remodelación urbana, adjudicado luego a una firma local. Luego de presentada la propuesta de remodelación, el presupuesto final fue considerado demasiado elevado por los vecinos beneficiados con la obra y por tanto obligados a cubrir parte de los gastos a través de impuestos. Parte de los propietarios/vecinos se auto-organizaron por fuera de la representación que de ellos llevaba el centro comercial para participar activamente con voz directa en las negociaciones. Al poco tiempo, los vecinos auto-organizados no acordaron con el municipio por el monto de la obra. Se abrió un «registro de oposición» donde los vecinos votaron y se obtuvo un porcentaje suficiente para vetar el proyecto y dejar sin efecto la remodelación. En este caso la gobernanza urbana jugó abiertamente, dando voz a los actores interesados para discutir propuestas y llegar a un resultado.

De manera similar, una segunda experiencia (Alfaro, 2013) describe la situación en la que un grupo de inversores privados *extranjeros* había propuesto refuncionalizar un edificio perteneciente a la antigua estación de buses de Rafaela (un patrimonio cultural local) en un nuevo espacio urbano comercial y cultural. La propuesta abarcaba además de la estación a otras construcciones que conforman el denominado núcleo «cultural» de la ciudad, incluyendo al museo local de bellas artes, el museo fotográfico, el archivo histórico, la biblioteca pública y el liceo municipal. Sin haber sido convocados a discutir la reutilización del espacio urbano, las entidades culturales locales se articularon para manifestar su oposición a la propuesta ante el municipio. Alegaron la necesidad del cuidado del patrimonio cultural local, la preservación del espacio para uso de toda la comunidad, evitar el avasallamiento por la dinámica comercial —como por ejemplo, un shopping—, la preocupación por el uso extendido del espacio —incluyendo comercio los días domingos— con el cambio en las rutinas del barrio, etc. A su vez, al reclamo de esta auto-organizada red de «actores culturales» se sumó el sector empresario local, a través del *centro comercial*, argumentando que la ciudad no soportaría una nueva *zona comercial* con más competencia entre comercios, pues perjudicaría la economía local. En ese marco, el municipio convocó a las partes a discutir la propuesta y abrió el debate público sobre las diferentes posibilidades de utilización del espacio urbano. El resultado fue la discusión de más de 10 propuestas con la decisión final de avanzar en convertir dicho espacio en un *complejo cultural público* y un centro de convenciones, dando con prioridad al uso público y cultural por sobre el comercial y privado.

El despliegue de las dinámicas de gobernanza en los casos de Rafaela muestra un eficiente uso de las articulaciones reflexivas, que giran alrededor del Estado local, garante y árbitro de las articulaciones. Contrasta con el segundo caso de experiencias empíricas que refiere a la situación de implementación de políticas de desarrollo regional para PyMEs industriales, específicamente sobre un programa vinculado al sector metalmeccánico/maquinaria agrícola del Sur-Oeste de la provincia de Santa Fe (Argentina) (Seval,

2011; Vigil & Fernández, 2011 y Seval, 2015). El análisis muestra cómo, en el marco de la implementación de programas que aplican los esquemas formales de la gobernanza, como descentralización, empoderamiento de actores sociales, mecanismos de búsqueda de articulaciones horizontales, etc.; es posible detectar un déficit democrático entre los actores económicos interesados en la regeneración económica regional. Se discute la implementación de un importante programa nacional de regeneración económica para PyMEs diseñado para ser ejecutado *desde y por* los actores regionales, financiado por el Estado nacional, como un claro ejemplo de fomento a la gobernanza regional. En este caso fundado en que las instituciones locales son las verdaderas concededoras de los problemas económicos locales al tiempo que las encargadas de la promoción de *actividades innovadoras*, la difusión y transferencia de *conocimiento* y la provisión de *servicios empresariales*. Bien en línea con los postulados del *regionalismo*.

El análisis se realizó sobre la base de estudiar primero la composición de la *estructura productiva empresarial local* y luego las *dinámicas de articulación institucional* de dichos actores en el terreno: por ejemplo, el tipo de proyectos existentes, forma de participación de los actores en las instituciones, influencia de los actores en la construcción del imaginario local, influencia en la orientación de la política pública, capacidad de enrolar y/o convencer al resto de los actores en un proyecto económico-político regional —por movilización de agendas, de recursos financieros, de prácticas de seducción y/o dominación, condicionamientos, imposición de regulaciones, por asesoramiento de expertos o «gurús» regionalistas, etc. Al delegarse el financiamiento, control y decisión del programa en las instituciones locales, el trabajo muestra que en la práctica, los actores económicos de la gobernanza, en el marco de un Estado débil, pueden generar una articulación selectiva que revierte el supuesto esquema de disminución del déficit democrático: las elites empresariales locales cooptan las instituciones locales y determinan la orientación del desarrollo económico, al menos en el uso del financiamiento del programa. En ese sentido, tienen capacidad para determinar por ejemplo, qué tipo de instrumento financiero necesitan las empresas locales —entiéndase, las elites locales—, qué tipo de «servicios» de apoyo empresarial necesitan —por ejemplo, promoción de exportaciones, ferias inversas, centros de transferencia de tecnología, etc.—, qué tipos de redes es conveniente construir o son necesarias para lograr la regeneración económica local, como ser clientes específicos, entre otras.

El planteo en su marco conceptual muestra que la gobernanza, como mecanismo decisorio, descuida la compleja y desigual composición socio-económica de los espacios regionales, las asimétricas formas de involucramiento en los canales decisorios de los actores interesados, la manera en que se estructura y circula el poder entre los actores de la red de gobernanza y la manera en que eso impacta en el grado de democratización y flexibilización para la toma de decisiones que se proponía con esa dinámica. La situación invita a evitar que la gobernanza se convierta en un mecanismo de cosmética urbana regional para justificar la concentración decisonal y económica.

4.2. Gobernanzas de múltiples geografías y tensiones en su articulación

Otro de los puntos críticos recientes sobre el debate de la gobernanza y el desarrollo regional ha estado vinculado a la relación entre las diferentes geografías de regulación o los *ensambles institucionales* multiniveles. En ocasiones este debate tomó el curso de la discusión sobre la interrelación entre *escalas* o niveles, *redes* y *territorios*. Sin entrar en ese análisis, pues no es objeto de este trabajo⁹, diremos sin embargo que la discusión versaba sobre cómo debe analizarse, entenderse e intervenir en los procesos de desarrollo regional, en el marco de la gran cantidad de actores, organizaciones, redes, así como niveles de acción posibles con habilidad para direccionar las dinámicas de los territorios. El debate intentó avanzar sobre ciertas cuestiones: qué niveles trabajan sobre qué espacio territorial; cómo se articulan lo nacional, lo regional, y lo local/municipal en un territorio determinado; cómo se articulan esos niveles en relación a los diferentes temas del desarrollo; cuántas y de qué tipo pueden ser las geografías de regulación de lo regional; es posible articular redes, escalas y territorio. En ese marco de la discusión conceptual, las dinámicas del desarrollo regional mostraban en la práctica ciertas debilidades. Entre otras posibles, nos interesa destacar dos situaciones conflictivas de esta temática.

La *primera* refiere a las deficiencias de articulación y a la superposición de agentes, redes y estructuras que actúan sobre un mismo espacio territorial o área de acción, por ejemplo la economía, el desarrollo empresarial, etc. Un trabajo reciente (Vigil & Priolo, 2014) con eje en un estudio empírico en la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período post-convertibilidad (2002-2013), esto es posterior al proceso de reformas ocurridas en los Estados-Nación que tuvo entre uno de sus objetivos la descentralización de competencias para *empoderar* los niveles inferiores de administración, ha mostrado las dificultades que enfrentan los diferentes niveles de gobierno —nacional, provincial y, sobre todo, local— para articular políticas e intereses entre sí en el marco de los múltiples organismos y organizaciones que conforman la arena de la gobernanza.

Se muestra allí que mientras el Estado *local* desarrollaba mecanismos para ejecutar políticas conjuntamente con los actores empresariales locales, el Estado *provincial* —con una orientación política diferente— desplegaba herramientas similares sobre el mismo territorio que se superponían a los

⁹ El lector puede rastrear parte de esa discusión en Allen & Cochrane (2007), Brandão (2007), Brenner (2009), Fernández, Vigil, & Seval (2012), Jessop, Brenner, & Jones (2008), MacLeod & Jones (2007), Riffo Pérez (2008).

existentes programas locales. Por su parte, el Estado nacional implementaba, sobre el mismo territorio y con mayor financiamiento, otra diversidad de programas, de herramientas de capacitación técnica a PyMEs y herramientas de «atracción» de los actores empresariales locales, por ejemplo el programa de acceso a crédito, etc. Así, cada una de estas instancias desarrollaba sus propios mecanismos de articulación y de cooptación con los actores socio-económicos territoriales en políticas de desarrollo empresarial. Se muestra allí que mientras desde el *Estado local* se había avanzado en la creación de secretarías de producción local, en la aplicación de programas de capacitación institucional y sensibilización sobre la importancia de la articulación de intereses entre Estado y empresas, y en la realización de adaptaciones de herramientas políticas en términos de gobernanza; las *instancias nacionales y provinciales* intentaban penetrar en ese ámbito de influencia del Estado local a través del impulso que daban a las denominadas Asociaciones y Agencias para el Desarrollo Regional, oficinas encargadas precisamente de generar las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil en materia de políticas de desarrollo productivo. Así, estas agencias y asociaciones eran más bien utilizadas como correas de transmisión para «bajar» las políticas y programas —tanto nacionales, como provinciales— hacia el territorio, quedando más bien relegadas a acoplarse a las acciones y programas de las instancias superiores, antes que como instancias relativamente autónomas y descentralizadas capaces de articular actores económicos y desarrollar políticas económico-productivas locales.

El resultado era una superposición de herramientas, programas y estrategias de múltiples niveles sin ninguna coordinación interinstitucional, todas con penetración sobre el mismo territorio y para la misma finalidad. A su vez, y como aspecto no menor, el análisis mostraba que las instancias estatales locales no contaban con estructuras institucionales sólidas —lo que la literatura específica denomina «capacidades estatales», como ser recursos humanos calificados, fuentes de financiamiento propio o relativamente autónomas, habilidad para direccionar procesos sociales, etc.— que permitieran un grado estable de autonomía en el accionar estatal, todo lo cual contribuía a plegarse a las acciones de las instancias superiores.

La *segunda* situación conflictiva de la gobernanza en esa aún inconclusa discusión sobre las relaciones entre escalas, redes y territorios, vincula *gobernanza* con la idea *foucaultiana* de *gubernamentalidad*. El planteo va en la dirección de colocar un disparador crítico acerca de las supuestas ventajas provenientes de la explosión de actores, voces y posibilidades expresivas y democráticas que la gobernanza sugería desde que esa multiplicidad de voces puede favorecer el realineamiento jerárquico, a través del uso de herramientas o tecnologías de gobierno (*gubernamentalidad*) que sirvan para direccionar procesos a la distancia, como por ejemplo: el Estado nacional sobre espacios locales.

El caso analizado (Vigil, 2013a), una región del sur-oeste de la provincia de Santa Fe (Argentina) vinculada a la producción de maquinaria agrícola, muestra que el proceso de «construcción regional», es decir la aparición en escena de una región como

sujeto político-económico, se debe en gran medida a la intervención de diferentes instancias extra-regionales, fundamentalmente nacionales, de variada índole, intensidad y forma, operando en la conformación de la estrategia de desarrollo de la región. A contramano de los análisis que suelen describir esa región como ejemplo exitoso de gobernanza horizontal, el trabajo muestra con base en la idea de *gubernamentalidad* la manera en que el Estado nacional argentino durante el periodo de pos-convertibilidad intervino con una serie de herramientas de política —dispositivos, técnicas, instrumentos, etc.— que fueron contribuyendo a moldear la orientación de la economía regional. No es el Estado dirigista que actúa verticalmente ejerciendo el control directo *sobre* los comportamientos de los agentes locales o regionales, sino con mecanismos, herramientas y tecnologías que actúan *a través* de los *sujetos* y del *espacio* regional en forma inmanente. Implica más bien el despliegue de esquemas que intentan inducir, posibilitar y generar determinados comportamientos en ciertas direcciones deseadas.

Entonces, se pueden describir ciertos elementos del caso, como ser: i) la manera en que el Estado nacional generó un importante *esquema discursivo* sobre la importancia del impulso a las PyMEs industriales en el marco de un esquema que intentaba la modificación de la estructura productiva argentina con eje en la industrialización, que permitía así tener el apoyo de las cámaras industriales del sector, con gran influencia en la región bajo estudio; ii) la identificación y compromiso casi «personal» del Estado nacional con la producción de maquinaria agrícola, con numerosas menciones en discursos y con dos visitas presidenciales a la localidad, que aportaba credibilidad de los receptores al planteo discursivo; iii) el enrolamiento de los actores PyMEs —elites locales— tanto en los espacios de discusión que proponía el Estado nacional —como por ejemplo *foros de competitividad* sectorial nacional—, como en las herramientas de financiamiento que ofrecía, como ser la promoción de aglomerados productivos, para ir construyendo el espacio regional en línea con los objetivos trazados nacionalmente; iv) una numerosa cantidad de «opiniones de expertos» sobre las ventajas de los espacios económicos regionales del tipo aglomeración productiva, que daba seguridad a los actores regionales sobre la dirección económica del proceso; entre otros. Como resultado, se constituía entonces una región, delimitada territorialmente, con las formas y contenidos exigidos por los programas nacionales, llevados adelante en parte por las elites empresariales locales que se encontraban alineadas al planteo nacional.

El resultado del análisis no solo complejiza las articulaciones multiniveles, sino que cuestiona que la descentralización formal y el empoderamiento sean elementos suficientes para garantizar la generación de una eficiente gobernanza local o regional, además se direcciona hacia la necesidad de comprender las dinámicas regionales a partir de advertir sus redes de relaciones próximas y distantes y de entender los mecanismos de poder con los cuales se conforman esas redes. Respuestas sobre las que aún la gobernanza del desarrollo regional no parece haber avanzado certeramente.

3. Empoderamiento y retiro estatal: ¿gobernanza o —excesiva— delegación de responsabilidad?

Un tercer y último elemento crítico sobre la discusión de la tendencia a la gobernanza del desarrollo regional está vinculado a remarcar que la habilidad de despertar a *la sociedad civil* y *empoderar* a los actores sociales para la toma de decisiones sobre determinadas cuestiones que eventualmente les concierne generó también, en el marco de las reformas ocurridas en Argentina, que la gobernanza adquiriera un carácter emprendedor- *schumpeteriano*-innovador, al legitimar e incentivar a los actores y agentes sociales y económicos a encontrar soluciones a sus problemas y luchar por sus intereses. Esta situación ha derivado en que la responsabilidad por el resultado final de algunas de las dinámicas de gobernanza se traslade desde el Estado hacia la sociedad civil, incluyendo situaciones en la que tradicionalmente el Estado ha aparecido al menos como garante mínimo (Swyngedouw, 2005). Dos situaciones ponen en evidencia este problema.

La *primera* pone al descubierto cierta debilidad de la gobernanza en materia de políticas sociales —provisión de agua y servicios cloacales— en un barrio marginal de la ciudad de Santa Fe. El análisis (Vigil & Otazo, 2015) plantea que ha existido una especie de giro conceptual tendiente a conjugar gobernanza con políticas sociales intentando reemplazar el carácter meramente «receptivo» de las políticas sociales por iniciativas de carácter *socio-productivo* que permitan dar mayor participación/acción al destinatario final de la política o programa social potenciando los recursos existentes y desarrollando instancias de mejoras de los ingresos de los beneficiarios (Rebón & Roffler, 2006). Sin embargo, como muestra el caso analizado, la situación puede generar una excesiva eximición de responsabilidad por parte del Estado en aspectos sociales sensibles.

Sintetizando el análisis, el barrio Santa Rosa de Lima (ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe) no posee provisión de agua potable. En la mayoría de los barrios de la ciudad, la provisión es responsabilidad de Aguas Santafesinas SA (ASSA), una empresa de capital estatal mayoritario encargada desde 2006 de la *captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización* de agua potable, así como de la disposición de desagües cloacales. Sin embargo, esta empresa no cubre aquellos lugares, como Santa Rosa de Lima, donde no están dadas las condiciones infraestructurales para que dicho servicio pueda prestarse o que —en principio— no son rentables para

su prestación. En situaciones así, el Estado Nacional¹⁰ prevé un mecanismo alternativo *subsidiario* a través del Programa «Agua + Trabajo», que brinda *financiamiento para la realización de las obras* de infraestructura necesarias para la provisión del servicio. El programa establece una serie de mecanismos de articulación de actores a nivel local (gobernanza). Por ejemplo, establece que los beneficiarios del programa, si pretenden ser beneficiados, deben conformar Cooperativas de Trabajadores, usualmente conformadas por beneficiarios de planes sociales de la localidad,¹¹ que serán las responsables de la construcción de las obras de infraestructura. Además el Estado Municipal actúa como co-ejecutor de las obras organizando esas cooperativas y certificando las obras. Por su parte, ASSA se encarga de determinar las especificaciones técnicas, la adquisición, acopio y certificación de materiales, la identificación del área de expansión de los servicios, la elaboración del proyecto técnico y la recepción de las obras que formarán parte del sistema de provisión del servicio, incluyendo la facturación a los beneficiarios.

El programa comenzó a ejecutarse en 2009 cuando se consiguió el financiamiento por parte de la Nación para la extensión de la red de desagües cloacales y acceso al agua potable de tres vecinales del barrio Santa Rosa de Lima, con un alcance aproximadamente de 17 mil vecinos. A poco de andar, la cooperativa fue teniendo dificultades internas para funcionar por falta de experiencia organizativa, entre otras razones. A su vez, el municipio comenzó a ser cuestionado por la compra de los materiales que realizaba: el prestador futuro del servicio (ASSA) no aprobaba los materiales que se adquirirían. Notificado, el Estado nacional dejó de realizar el aporte financiero al municipio, y por tanto este último dejó de pagar el trabajo que realizaba la cooperativa en terreno. Al no recibir el aporte económico, la cooperativa cuestionaba al municipio, quien se defendía alegando que no recibía el pago por diferencias «políticas» con el Estado Nacional. Como los pagos dependían del grado de avance de la obra, al no avanzar no había pagos a la cooperativa, y con ello crecientes amenazas de huelga por parte de los trabajadores de la cooperativa, sumado a los continuos planteos de desconfianza, como ser sospechas de corrupción, desvío de fondos, etc.

Se generó entonces una gran tensión entre las organizaciones involucradas. Como primera respuesta el Estado nacional dejó de aportar el subsidio al municipio y lo entregó directamente a ASSA, y este a la cooperativa. Sin embargo, los trabajadores de la cooperativa en tensión con el municipio habían dispersado su atención buscando alternativas de trabajo momentáneo —es decir, «changas»— para complementar la falta de pago en la cooperativa, retrasando consecuentemente los avances del programa. Al poco tiempo, se paralizaron completamente las obras y las responsabilidades

¹⁰ A través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

¹¹ En este caso, por los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Hogar*.

fueron en contra de la cooperativa, visualizada como problemática, pues no fue capaz de auto-organizarse para proveerse del servicio de desagües y agua potable. Como dato, nótese que, en los fundamentos del programa «Agua + Trabajo», era de esperarse que luego de terminada su obra las cooperativas puedan funcionar como MiPyMEs en otros emprendimientos. En el caso de Santa Fe, de 7 cooperativas creadas solo 3 siguieron momentáneamente funcionando. Al parecer, el resultado esperado del remedio propuesto fue, en el mejor de los casos, solo igual a la enfermedad.

La *segunda* situación crítica es más analítica del tratamiento que el Estado ha dado al intentar dinamizar las acciones de gobernanza a través de las ya mencionadas Agencias de Desarrollo Económico Regional (ADER) en la provincia de Santa Fe, es decir, las oficinas encargadas de generar las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil en materia de políticas de desarrollo. Cuando exploramos la problemática de las articulaciones multiniveles de la gobernanza mencionamos que, en ocasiones, estas Asociaciones y/o Agencias eran utilizadas como correas de transmisión para «bajar» las políticas y programas —nacionales y provinciales— *hacia* el territorio, antes que como mecanismo para diseñar políticas de desarrollo regional *desde* el territorio. Dijimos también que eso contribuyó en ocasiones a superponer y solapar las instancias de regulación nacional, provincial y local.

Una mirada más genérica del problema en términos de financiamiento desde el Estado provincial a las Agencias durante los últimos diez años complementa ese análisis. El estudio de Ockstat (2015) muestra que existió un fuerte reclamo discursivo del propio Estado provincial por colocar a las agencias de desarrollo como las organizaciones centrales para activar la articulación horizontal público-privada en materia de fomento al desarrollo regional y local, en buena medida promocionado por las agencias de financiamiento internacional que habían convencido de las ventajas de esta aparentemente «nueva» herramienta de gestión: la provincia adoptó el convenio nacional para la creación de las agencias, se crearon nueve ADERs, hubo financiamiento para capacitación y sensibilización, y más recientemente el plan estratégico provincial «*Santa Fe Visión 2030*» contempló el Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas en clara sintonía con los postulados de la gobernanza regional, indicando que estas oficinas debían promover procesos de desarrollo regional actuando en la intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo al sector productivo. Sin embargo, luego del impulso inicial de los programas de sensibilización no parece haberse sostenido ese postulado, quedando las Agencias/asociaciones libradas a la cooptación de los diferentes actores económicos de sus áreas de influencia o bien, a actuar como correa de trasmisión de las instancias superiores (ej. Estado nacional).

Las variables del trabajo muestran que: i) el financiamiento por parte del Estado provincial a las ADERs no representa un porcentual significativo en el gasto de funcionamiento del ministerio respectivo en materia de política industrial, la elección por la dinamización de las redes de gobernanza es accesorio, es decir que no es un objetivo

central; ii) existe una notoria involución del monto erogado tanto para programas con dinámicas de gobernanza como para financiar el funcionamiento operativo de las oficinas de las ADERs o impulsar desde allí ciertos programas de desarrollo regional; iii) la mayoría de los montos utilizados para financiar a las ADERs proviene de financiamiento externo/internacional generándose una complejización aún mayor del esquema de desarrollo sobre el territorio: hay políticas de Estado nacional, regional, local, y agencias constreñidas por los lineamientos del financiamiento internacional; iv) de ese escaso apoyo financiero explícito del Estado provincial existe finalmente una concentración —en términos de programas, fondos, dinamismo de actores institucionales, etc.— en las zonas relativamente más industrializadas y desarrolladas de la provincia reproduciéndose la disparidad territorial. Por ejemplo, Santa Fe y Rosario han concentrado el 90% de los fondos destinados a las ADERs; v) finalmente, las ADERs no siempre son actores involucrados en el diseño y ejecución de políticas en forma coordinada con el Estado provincial: por ejemplo, no aparecen en la composición de los Consejos Económicos de las cadenas de valor productivo que en la actualidad estructuran la política productiva de la provincia de Santa Fe.

5. Recapitulando: breves reflexiones a manera de conclusión y agenda futura

Como mencionamos al inicio, uno de los objetivos del trabajo era la descripción crítica de variables y situaciones empíricas que permitieran revisar y repensar la manera en que se siguen proponiendo esquemas descentralizados de gobernanza como modelo eventualmente conducente al éxito económico y el cumplimiento democrático. Nos planteamos para ello algunos interrogantes disparadores, entre ellos: en qué medida la gobernanza, como nueva forma de empoderamiento, articulación de actores e intereses había sido un elemento válido para facilitar las dinámicas económicas del desarrollo regional. Mencionamos también que no hay intención de hacer un planteo desestabilizador sobre las ventajas posibles de la gobernanza en el desarrollo regional. Las situaciones brevemente descritas que corresponden a análisis realizados en la provincia de Santa Fe–Argentina), son simplemente ejemplificativas de advertencias que deberían conformar la agenda de algunos reacomodamiento conceptuales pero, sobre todo, de diseño de políticas y programas basados en la gobernanza.

Gobernar en el siglo XXI no parece sencillo. Como vimos, se combinan una gran variedad de clases de actores provenientes de diferentes jurisdicciones políticas, incluyendo una creciente arena supranacional a la que están cada vez más articulados los espacios nacionales. Y si sumamos la variedad de áreas temáticas a la que los Estados debe hacer frente simultáneamente,

la complejidad aumenta. En ese marco, si la gobernanza pretende afianzarse como un elemento fundamental para impulsar el desarrollo regional creemos que debiera prestarse atención a tres aspectos claves que mencionamos breve y muy genéricamente:

Un primer elemento sería *re-teorizar la presencia estatal* de manera que logre articular con las dinámicas de gobernanza que caracterizaron el panorama político de las últimas décadas. Las lógicas de los procesos de reforma en Argentina, como mencionamos, afectaron la capacidad de acción del Estado y socavaron la fortaleza de su estructura institucional. Los últimos años parecen haber mostrado una mayor preocupación por la re-teorización sobre esa «vuelta del Estado» problematizando sus habilidades o capacidades (Bernazza & Longo, 2014; Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014; Rey, 2014; Santiso, 2015). Avanzar sobre esta teorización es central para evitar las falencias o debilidades de la gobernanza empírica que mencionamos en los puntos anteriores. La construcción de un Estado más fuerte no debería ser un juego de suma negativa con el avance de la gobernanza (Matthews, 2012). El desafío de los Estados parece estar en asegurar la continuidad de la sensibilidad de su liderazgo político estratégico y su aparato institucional para evitar una excesiva fragmentación, vaciamiento y por ende, las *fallas de Estado*. A su vez, es necesario el reconocimiento de esa complejidad e interdependencia de la gobernanza que ha caracterizado el sistema político reciente y de cómo ello interactúa con los recursos del Estado y su estructura (Vigil, 2015).

Un segundo elemento sería avanzar en la *re-teorización de la gobernanza del desarrollo regional en el marco de la problemática de la coordinación de las múltiples geografías de regulación*, logrando una distribución más equilibrada de poder entre diferentes instancias, antes que concentrar la decisión en la instancia superior o la excesiva tendencia a la descentralización y el empoderamiento, que como vimos, en ocasiones debilitaba el desempeño y resultado de las políticas. Muchos países y regiones continúan con esquemas centralizados, frágil integración de políticas sectoriales (Vigil & Magri, 2015) e insuficiente articulación multinivel (Pereira, 2014; Repetto, 2014; Semeria, 2010). Nótese que la articulación de instancias de regulación no debe leerse como socavamiento de la instancia nacional. Más aun existe a su vez una creciente tendencia a explorar un espacio relativamente abandonado vinculado al desarrollo regional y referido a la *prospectiva económica* a escala nacional tendiente a orientar la acción actual a la perspectiva futura avanzando en las decisiones estratégicas necesarias para traducir la visión en acción, y donde se conjugan la revalorización del liderazgo estratégico del Estado, la presencia articuladora de la instancia nacional y la dinámica de la gobernanza de múltiples geografías en el marco de una cultura de pensamiento a mediano y largo plazo para el desarrollo económico y regional (Cuervo González, 2012; Medina Vásquez, 2014)¹²

12 Por ejemplo, MPFIPS (2004 y 2010).

Un tercer elemento estaría vinculado con una preocupación (y advertencia) que ya hemos mencionado sobre la *tendencia de la gobernanza a convertirse en instrumento discursivo de justificación del auto-consenso* para la realización de un programa o una política específica, en contextos neoliberales. Esto es, la reducción a una especie de «gobernanza consensual» o cooperativa, *despolitizada*, que se inclina más por resaltar los acuerdos entre los grupos involucrados antes que sus rupturas y fisuras, donde predomina la armonía por encima del conflicto y que mantiene un tono positivo sobre los resultados esperados pero descarta la posibilidad de resistencias. En el contexto argentino reciente, la preocupación apunta entonces hacia rescatar algunas teorizaciones tendientes a mejorar la ingeniería institucional y a visualizar la gobernanza como una dinámica que permita incorporar hacia la esfera pública cuestiones, problematizaciones, desacuerdos, etc. que pueden haber quedado fuera del orden institucionalizado tradicional de representación democrática —partidos, cámaras empresariales, sindicatos, etc.—, y que permita recoger y convertir en «voz» aquello que puede haberse iniciado como «ruido» para ser incorporado en el diálogo político y el ejercicio del poder (Swyngedouw, 2014).

Registro bibliográfico

J.I. Vigil y W. Ockstat
«Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 11, n° 12, 2do. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 187–215).

Bibliografía

- Alfaro, M.B.** (2013). Collaborative Decision-Making Processes in Planning: Opportunities and Challenges in the City of Rafaela, Argentina. Amherst, Estados Unidos: University of Massachusetts.
- Alonso, G.** (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales, en G. Alonso (ed), *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales*. pp. 17–40. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Allen, J.** (2008). Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control, *Globalization and World Cities Study Group (GaWC) Research Bulletin 270*.
- (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), pp. 1161–1175.
- Amin, A. (ed.)** (1994). *Post Fordism. A reader*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Amin, A. & Thrift, N.** (1994). Globalization, institutional thickness and local prospects, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 3, pp. 405–427.
- Andrieu, P.** (1999). *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.
- Barzelay, M.** (1998). La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE), *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10 (Febrero).
- Bassols, M. & Mendoza, C. (eds.)** (2011). *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*. México: Anthropos & Universidad Autónoma Metropolitana.

- Bernazza, C. & Longo, G.** (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte, *Estado y Políticas Públicas*, 3, pp. 107–130.
- Bertranou, J.** (2011). Estado y agencia público–privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(17), pp. 7–40.
- Bevir, M.** (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.
- Boisier, S.** (1982). Política económica, organización social y desarrollo regional, *Cuadernos del ILPES* (Vol. 29). Santiago de Chile: ILPES.
- (1987a). Decentralization and regional development in Latin America today, *CEPAL Review*, 31, pp. 133–144.
- (1987b). Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago de Chile: CEPAL.
- (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).
- (1991). La descentralización: un tema confuso y difuso in D. Nolhen (ed), *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bontenbal, M. & van Lindert, P. (2008). Bridging local institutions and civil society in Latin America: can city–to–city cooperation make a difference? *Environment & Urbanization*, 29(2), pp. 465–482.
- Börzel, T.A.** (1998). Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks, *Public Administration*, 76, pp. 253–273.
- Brandão, C.A.** (2007). *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas – SP: UNICAMP.
- Brenner, N.** (2009). Open questions on state rescaling, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp. 123–139.
- Bresser Pereira, L.C.** (1998). La reforma del estado en los años 90s. Lógica y mecanismos de control, *Desarrollo Económico*, 38(150), pp. 517–550.
- Burki, S.J. & Perry, G.E.** (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cardoso Cançado, A., Tavares, B. & Dallabrida, V.R.** (2013). Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico–práticas, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 9(3), pp. 313–353.
- Cavarozzi, M.** (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cavarozzi, M. & Abal Medina, J.** (1999). Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión, *Revista Sociedad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 15(Diciembre).
- Concha, G. & Naser, A. (eds.)** (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cooke, P. & Morgan, K.** (1998). *The associational economy. Firms, regions and innovation*. New York: Oxford University Press.
- Crespi, G., Fernández–Arias, E. & Stein, E. (eds.)** (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cuervo González, L.M.** (2012). Prospectiva económica. Una primera aproximación al estado del arte, *Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H.-J.** (2002). *Kicking Away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. New York: Anthem Press.
- Dallabrida, V.R. (ed.)** (2011). *Governança Territorial e Desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond.
- De Mattos, C.A.** (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107 (Julio-Diciembre), pp. 9–23.
- (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. Conferencia con motivo de la entrega del Premio Internacional de Geocrítica 2010, *Scripta Nova*, Volumen (331), URL (consulted).
- Evans, P. & Rauch, J.** (1999). Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian, State Structures on Economic Growth', *American Sociological Review*, 64.
- Fernández, V.R. & Vigil, J.I.** (2012). Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina, *Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas da Universidade Federal do Maranhão*, 16(1), pp. 51–65.
- Fernández, V.R., Vigil, J.I. & Güemes, C.** (2006). ¿Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana, *Desenvolvimento em Questão*, 4(8), pp. 35–73.
- Fernández, V.R., Vigil, J.I. & Seval, M.** (2012). Explorando la Región. Territorios, Escalas y Relacionalidades, *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, pp. 21–41.
- Fukuyama, F.** (2013). What Is Governance? Center for Global Development Working Paper 314: Washington, DC.
- Goodwin, M. & Painter, J.** (1996). Local governance, the crises of Fordism and changing geographies of regulation, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 4, pp. 635–648.
- Grindle, M.S.** (2007). Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25(5), pp. 553–574.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (eds.)** (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D.** (2007). *Espacios de Esperanza*. Madrid: Akal.
- Healey, P.** (2006). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space, *European Planning Studies*, 14(3), pp. 299–320.
- Hewitt de Alcántara, C.** (1998). Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 105–113.
- Huther, J. & Shah, A.** (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, *Policy Research Working Paper N° 1894*. Washington, DC: World Bank.
- Isuani, E.A.** (2012). Instrumentos de Políticas Pública. Factor clave de las Capacidades Estatales, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión*

Estatal, 12(19), pp. 51–74.

Jessop, B. (1994). Post Fordism and the State, pp. 251–179 in A. Amin (ed), *Post Fordism. A reader*. Oxford: Blackwell Publishers.

——— (1997). The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance, pp. 95–128 in A. Amin & J. Hausner (eds), *Beyond market and hierarchy. Interactive governance and social complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.

——— (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. (2008). Theorizing sociospatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, pp. 389–401.

Kaufman, D. & Kraay, A. (2002). Growth without Governance. World Bank Policy Research Working Paper N° 2928. Washington, DC: World Bank.

Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, pp. 25–59 in B. Marin & R. Mayntz (eds), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government, Society Interactions*. London: Sage.

——— (2004). Gobernar en gobernanza, *Instituciones y Desarrollo*, 16, pp. 171–194.

Levi-Faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

MacLeod, G. & Jones, M. (2007). Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a Regional World? *Regional Studies*, 41(9), pp. 1177 – 1191.

Marks, G. & Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance, pp. 15–30 in I. Bache & M. Flinders (eds), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity in D. Levi-Faur (ed), *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

Mayntz, R. (1998). «New challenges to governance theory», *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*

Medina Vásquez, J. (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI.

Merlo Rodríguez, I. (2013). Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular, *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de julio de 2013*. Paraná, Entre Ríos: Universidad Nacional de Entre Ríos.

Messner, D. (1997). *The Network Society. Economic development and international competitiveness as problems of social governance*. London: Frank Cass.

Moore, M. (2001). Political Underdevelopment: What Causes «Bad Governance?», *Public Management Review*, 3(3), pp. 385–418.

Morgan, K. (2007). The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement? *Regional Studies*, 41(9), pp. 1237–1251.

Moulaert, F., Parra, C. & Swyngedouw, E.A. (2014). Ciudades, Barrios y Gobernanza Multiescalar en la Europa Urbana, *EURE*, 40(119), pp. 5–24.

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.

——— (2010). Plan Estratégico Territorial Bicentenario. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: De Belgrano.

Ockstat, W.H. (2015). La implicación del Estado provincial en las dinámicas de gobernanza del desarrollo, *Facultad de Ciencias Económicas*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Osztak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina, *Desarrollo Económico*, 42(168), pp. 519–543.

——— (2013). Open Government: Promises, Assumptions, Challenges, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1–2): American Society for Public Administration.

Painter, J. (2011). Rethinking territory, *Antipode*, 43(1).

Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s), *Desenvolvimento Regional em debate*, 4(2), pp. 4–20.

Piore, M. & Sabel, C.F. (1984). *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

Powel, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. Vol. 12, *Research of Organizational Behavior*, 12, pp. 295–336.

Rebón, M. & Roffler, E. (2006). Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.

Repetto, F. (2014). Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina, *Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas (EPG/UNSAM)*. Universidad Nacional de San Martín.

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad, *Estado y Políticas Públicas*, 2(2).

Riffo Pérez, L. (2008). Relacionalidad y re-escalamiento: tensiones emergentes para la gobernanza territorial, pp. 53–66 in G. Yáñez Warner, A. Orellana, Ó. Figueroa & F. Arenas (eds), *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.

Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Santiso, C. (2015). Governing to Deliver: Three Keys for Reinventing Government in Latin America and the Caribbean, *Governance*, 28(2), pp. 123–126.

Scott, A.J. (1988). *New industrial spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion.

Semeria, F. (ed.) (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Sending, O.J. & Neumann, I.B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power, *International Studies Quarterly*, 50(3), pp. 651–672.

Seval, M. (2011). Heterogeneidades, instituciones y políticas de desarrollo regional. El caso del aglomerado productivo de la maquinaria agrícola argentina, *Facultad de Humanidades y Ciencias*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- Skocpol, T.** (2008). Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect, *Scandinavian Political Studies* 31(2), pp. 109–124.
- Storper, M.** (1995). The Resurgence of Regional Economic, Ten Year Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies, *European Urban and Regional Studies*, 2(3), pp. 191–221.
- Storper, M.** (1997). *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York – London: The Guilford Press.
- Swyngedouw, E.A.** (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance—beyond—the—State, *Urban Studies*, 42(11), pp. 1991–2006.
- (2014). Interrogando la posdemocratización: reclamando espacios políticos igualitarios, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(22), pp. 7–43.
- UN–Habitat** (2005a). Key Competencies for Improving Local Governance, *The Local Elected Leadership Series*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- (2005b). Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, *The Local Economic Development Series*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- United.Nations** (2008). Guidebook on promoting Good Governance in public–private partnerships. New York / Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Van Lindert, P., & Verkoren, O. (2012). La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura, *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), pp. 9–48.
- Vigil, J.I.** (2013a). Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(1), pp. 52–78.
- (2013b). Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina, *Revista de Extensión +E*, 3(1).
- (2015). El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional, *Revista de Estudios Regionales*, 102.
- Vigil, J.I. & 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.
- (2012). Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas, *Revista del Reforma y Democracia*, 53, pp. 21–60.
- Vigil, J.I. & Magri, A.** (2015). El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en la explicación del desarrollo. El caso de la maquinaria agrícola argentina, *Revista Problemas del Desarrollo*, 47(182).
- Vigil, J.I. & Priolo, D.J.** (2014). Desafíos del Estado local: problemas en la articulación de políticas de múltiples geografías, *Política – Revista de Ciencias Política*, 52(1), pp. 7–38.
- Weiss, L.** (2003). *State in the global economy. Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WorldBank** (2000). Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy. Washington, DC: World Bank.
- Zurbriggen, C.** (2014). De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina, *Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 47–64.

