

Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, AMIN, Ash y VIGIL, José Ignacio (Comp.).
Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008, 558 pp.

Retomar una tarea pendiente

El desarrollo regional en América Latina es una tarea pendiente. Parecería obvia esta afirmación aún quitándole el calificativo de regional. Sin embargo, la dimensión regional no sólo no es menor sino que remite directamente a la diversidad de situaciones geográficas del problema del desarrollo y, en consecuencia, a su planteo.

Tema de agenda en la política latinoamericana desde la década de 1950 (aunque con escasa presencia durante los '90), los planteos y las propuestas han ido cambiando a medida que las transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales han dado lugar a nuevos enfoques y nuevas ideas en el campo de la política. No se trata de una constante de la política territorial latinoamericana, sino de un movimiento sinuoso de presencias y ausencias, primeros planos y repliegues, tanto en la agenda académica como en la toma de decisiones.

El libro propone, desde su título y subtítulo, la tarea y los objetivos. Repensar el desarrollo regional invita a volver a examinarlo en las coordenadas espacio-tiempo del presente, revisar experiencias pasadas y discutir críticamente las propuestas actuales. El sentido del movimiento de este pensamiento está señalado en el subtítulo: reflexionar a partir de las contribuciones globales para diseñar una estrategia propia para América Latina. Se trata de una propuesta de largo alcance y de una construcción colectiva, imposible de resumir en un volumen.

Los interrogantes que han orientado la compilación del libro son claros y están explicitados en la Introducción: ¿Cuáles son las causas por las que, luego de casi dos décadas de contribuciones que reinstalan estratégicamente la dimensión regional y local en el análisis del desarrollo y en la formulación de las políticas públicas, los desequilibrios territoriales no se han revertido estructuralmente, sino que, en gran medida, se presentan más profundos y menos controlables que los existentes en los años de la posguerra? ¿Cuál es la razón por la cual no se ha hecho posible avanzar en un desarrollo más integrador, capaz de incorporar al conjunto de territorios y a sus actores periféricos y subalternos? ¿Cuáles son las deficiencias presentes en la nueva ortodoxia del desarrollo regional? ¿Es posible superar las mismas respetando en ello las especificidades de un contexto tan complejo como el latinoamericano?

Tres hipótesis son planteadas por los compiladores para explicar las razones de este fracaso y refieren a: a) las posibles inconsistencias en el cuadro teórico; b) debilidades o inadecuaciones en la transferencia de esos cuerpos teóricos desde los países centrales hacia los países periféricos y/o c) deficiencias en el traslado de esos insumos teóricos al campo institucional y de las políticas públicas. Si bien todos estos elementos podrían contribuir a esbozar una respuesta a las preguntas disparadoras, para los compiladores “el problema reside en un grupo de inconsistencias que ha dominado el cuerpo teórico del desarrollo regional, constituido en una “nueva ortodoxia” que orienta el contenido de las políticas de desarrollo territorial, tanto en los países centrales como periféricos” (Fernández *et al.*, 2008: 14).

Un diálogo construido retrospectivamente

El libro compilado por Fernández, Amin y Vigil reúne 18 artículos agrupados en 9 capítulos, escritos por académicos europeos y latinoamericanos (argentinos y brasileños). La mayoría de esos artículos han sido publicados en diversos medios, originalmente en inglés, entre 1999 y 2007. Por un lado, queda en evidencia la actualidad de la discusión; por otro lado, el aporte que implica facilitar al público de habla hispana artículos que no siempre circulan fácilmente en el ámbito académico latinoamericano (y no sólo por cuestiones de idioma).

La selección de los trabajos es una de sus principales virtudes, ya que los artículos dialogan abiertamente en torno al tema central del libro: las críticas a la denominada “nueva ortodoxia regionalista” (NOR). Se trata de un cuerpo teórico que se ha gestado informalmente en el ámbito académico, con una transferencia marcada hacia el ámbito de las decisiones políticas. Para comprender cabalmente la conformación de este cuerpo de ideas y para orientar al lector, la Parte I (capítulos 1 y 2), escrita especialmente por los compiladores, hace las veces de cartografía conceptual y hoja de ruta para seguir la discusión. La Parte II (capítulos 3 a 8) presenta los artículos en los que se desarrollan las críticas a la nueva ortodoxia regional. Finalmente, la Parte III (capítulo 9), reúne una serie de trabajos que trazan algunas líneas para repensar la cuestión en el contexto latinoamericano.

La nueva ortodoxia regionalista y el doble movimiento

Los compiladores caracterizan a la nueva ortodoxia regionalista como un cuadro conceptual y de interpretación que recoge sus fuentes desde dos corrientes principales. La primera corriente está vinculada a la especialización flexible y las interpretaciones conexas ligadas a la flexibilización en la acumulación del capital, que alimentaron la idea de una reemergencia de regiones/localidades como ámbitos centrales en la regeneración de las formas productivas flexibles (Fernández *et al.*, 2008: 22). Algunos de los elementos interpretativos claves en esta dirección han sido el concepto de distrito industrial -en su versión actualizada aplicada al análisis

de las experiencias italianas-, la incorporación de los enfoques económicos evolucionistas e institucionalistas y el foco puesto en los sistemas nacionales/regionales de innovación y en las regiones de aprendizaje.

La segunda corriente que aporta a esta NOR se configura en torno al concepto de *cluster* y su articulación con las cadenas de valor global y los sistemas de gobernanza global. Esta corriente ha realizado una paulatina incorporación de una dimensión territorial y ha captado las versiones territoriales de la primera corriente (distritos industriales, regiones de aprendizaje y sistemas regionales de innovación). Además de estas dos corrientes principales, los compiladores reconocen una tercera contribución procedente de la llamada “nueva geografía económica”, impulsada por un grupo de economistas encabezados por Paul Krugman.

Un argumento central sostenido en el texto es que, a partir de este cuerpo de ideas y enfoques, se ha realizado un primer movimiento de institucionalización en las prácticas y políticas públicas en los países centrales desde finales de la década de 1990, ante el creciente peso de las instancias supranacionales (OECD, Unión Europea, OIT, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras). Algunas de estas instituciones han jugado un papel destacado en el segundo movimiento: aquel que lleva desde los países centrales a la difusión/recepción acrítica en los países latinoamericanos. (Fernández *et al.*, 2008: 42).

Los ejes de la crítica a la “nueva ortodoxia regionalista”

La parte más sustanciosa del libro corresponde a los artículos que, reconociendo los valiosos aportes que se han hecho a la discusión del desarrollo regional por parte de la NOR, avanzan en señalar las limitaciones de este cuerpo de ideas.

Un eje de las críticas deriva de lo que podríamos llamar la “tensión multiescalar”. La crítica apunta a la idea generalizada de que la región es la escala clave para el desarrollo económico. Esta idea está explicitada por la NOR a partir de una serie de casos, muy especialmente seleccionados, que no dan cuenta, en principio de la variedad de situaciones regionales (Lovering, 2008). Esto ha llevado a concluir que la región es la escala apropiada para entender el desarrollo económico en detrimento de la acción a nivel del Estado Nacional. Por el contrario, una buena parte de los artículos aquí presentados reclama la reintroducción del Estado Nacional como un actor político central, bajo una mirada multiescalar (MacLeod, 2008).

Un segundo eje de las críticas se instala en la que podríamos llamar “el malestar en la región”, es decir, se vincula con la concepción de región que subyace en los planteos de la NOR, con la propia actualidad de ese concepto y con una combinación de contención-inevitabilidad-restricción-insatisfacción que de él se deriva. Pareciera existir una tensión permanente entre el concepto tradicional de

región y los intentos de nuevas formulaciones que impregnan las miradas sobre el desarrollo regional. Las críticas refieren a que, en la mayoría de los casos, el concepto no es puesto en discusión y a que predomina en el NOR una reificación de las regiones, que suelen ser vistas como políticamente neutrales y preexistentes (Mac Leod, 2008). También es frecuente su utilización no problematizada, dando por supuesta su unidad y cohesión, sin discutir las bases geográficas de esa diferenciación del territorio (Cumbers et al, 2008: 232). En todas estas críticas, el diálogo se establece en relación con aquellas características originarias del concepto de región que han sido cuestionadas fuertemente en el ámbito de la Geografía en las últimas décadas, en particular, en lo que se refiere a su concepción como totalidad, a su capacidad de contener procesos autoexplicativos y a su autonomía en relación con otros niveles espaciales.

El tercer eje de críticas se enfoca hacia el predominio de lo que podemos denominar la “armonía del lugar”: una cierta mirada de cohesión sobre los actores regionales, que descuida las relaciones de clase y género (Mac Leod, 2008), sin atender a las desigualdades intrarregionales tanto como a las interregionales (Jones, 2008).

En torno a estos tres ejes de críticas, diversos artículos del propio libro proponen miradas superadoras, a las que podemos agregar aportes desarrollados en el ámbito de la Geografía.

En relación con la cuestión de la escala, ha pasado de ser una referencia primordialmente matemática o de niveles espaciales fijos y encastrados, a ser vista como una herramienta epistemológica que ayuda a la comprensión del mundo. Marston (2000) propone una perspectiva constructivista y relacional, de la que se derivan escalas construidas por los actores en sus procesos de producción y reproducción social. Los actores operan a través de las escalas y no confinados en ellas. En cuanto a los aportes del propio texto, se habla de procesos multiescalares interpenetrados, de jerarquías enredadas y de las variables geometrías de poder (recuperando una idea original de Doreen Massey) Señalamos rápidamente que esto implica un cambio significativo, por ejemplo, en las estrategias para identificar y convocar a los actores vinculados con el desarrollo regional.

En relación con la concepción de las regiones, se despliegan en varios artículos diferentes críticas. Una fundamental es la que sostiene que no está claro que la reterritorialización actual del capitalismo sea regional y que suscita la pregunta ¿cuáles son los arreglos espaciales del capitalismo de hoy? De allí que cuando se habla de desarrollo regional se hable fragmentadamente de localidades, de un recorte provincial, de un conjunto de localidades, de islas. Se presenta entonces el territorio fragmentado, estallado en microáreas, frente a la pretendida “cohesión regional”. Quizás la pregunta de fondo sea: ¿Qué unidades territoriales son apropiadas para evaluar qué procesos? Aquí las perspectivas relacionales sobre

el espacio geográfico pueden contribuir a enmarcar mejor el debate (Massey, 2005; Amin, 2008). Por ejemplo, si el punto de partida es la heterogeneidad de los lugares, insertos en múltiples dimensiones articuladas, se vuelven críticas las articulaciones locales y las tensiones derivadas de la inserción en redes de diferentes escalas (Blanco, 2007).

Finalmente, la idea de cohesión de los actores regionales, se relaciona con la supuesta “armonía del lugar”, visto muchas veces como carente de contradicciones y luchas de oposición, que se reservan, equivocadamente, a otros niveles espaciales. La diferenciación intrarregional, el papel de las elites regionales, los proyectos encontrados y las asimetrías de poder local, las estrategias territoriales diferenciales de los actores, se vuelven cuestiones centrales cuando se rompe con la homogeneidad regional y se anula la suposición de armonía para dar lugar a la copresencia conflictiva de múltiples relaciones (Blanco, 2007).

Hay dos ejes temáticos de intensa actualidad en la Geografía que los artículos recogen sólo parcialmente, y que podrían ser de invaluable importancia en el planteo de políticas regionales. Un eje temático se nuclea en torno a los recientes desarrollos de la Geografía cultural (y del giro cultural del temario geográfico), que trae las voces de multiplicidad de sujetos en el análisis del territorio, destacando la necesidad de considerar las diferencias de edad, étnicas y de género, que atraviesan también la cuestión del desarrollo regional. El otro eje temático, casi ausente en esta discusión, es el ambiental. Resulta impensable e inviable cualquier política de desarrollo regional que no considere centralmente esta dimensión.

El desarrollo regional visto desde América Latina

En las explicaciones del escaso éxito de la NOR, se le asigna un papel preponderante a que ha sido gestada en los países centrales y no resiste su transferencia directa a América Latina. Por eso en la tercera parte del texto, al presentar los estudios de caso latinoamericanos, se intenta recuperar un marco de análisis y de planteo de políticas, más integral e integrador del desarrollo. Es este punto, precisamente, el que queda abierto como un desafío a partir del trabajo crítico desplegado en las dos primeras partes.

Vale la pena, entonces, señalar algunas cuestiones básicas que, creemos, hacen la diferencia en el planteo de políticas de desarrollo regional para América Latina. En primer lugar, entendemos que la desigualdad social es el punto de partida ineludible que debe considerar cualquier política dirigida a fragmentos del territorio. En América Latina esta superación de la desigualdad es el objetivo prioritario para toda política de desarrollo regional y, a diferencia de Europa, no se trata de retrasos relativos de ciertas regiones, sino que atraviesa todas las regiones.

En segundo lugar, tampoco ayuda significativamente la selección de estudios de casos exitosos, que generalmente cuentan con unas condiciones de partida difíciles de hallar en Latinoamérica. En este sentido, compartimos las dudas que presenta de Mattos en relación con las posibilidades de desarrollo endógeno en regiones que carecen de los recursos básicos previstos por esa estrategia, frente a la persistencia de tendencias acumulativas de diferenciación interregional, que benefician a las regiones con mayor desarrollo relativo (de Mattos, 1999).

En tercer lugar, el problema del desarrollo regional en América Latina también es un problema de desarrollo rural y el aporte de la NOR es casi nulo en este sentido. En el marco de una creciente urbanización, hay enormes desigualdades en el acceso a los recursos y en las condiciones de reproducción de la vida social en las áreas rurales, que hacen de esta cuestión una urgencia por afrontar.

En cuarto lugar, aún sigue siendo importante en América Latina la necesidad de provisión de infraestructura básica, algo que se da por supuesto como dotación “natural” del territorio en los análisis europeos. Las deficiencias en materia de redes de circulación, energéticas, de saneamiento, etcétera es notoria en la mayor parte de los países latinoamericanos. Lejos de una mirada que promueva el determinismo tecnológico, es decir, que les otorgue a estos objetos técnicos la cualidad de promover procesos de cambio social, no hay dudas que estas deficiencias limitan notoriamente el desarrollo de las capacidades productivas y el ejercicio de algunos derechos básicos, como el acceso a la salud o a la educación, por ejemplo.

Por último, creemos que es necesario atender a las limitaciones de las recetas únicas y universales, que se proponen como estrategias indiferenciadas territorialmente para enfrentar el problema del desarrollo regional. Después de transitar por el conjunto de artículos que forman el libro, es posible reconstruir la necesidad de trabajar con visiones flexibles, que permitan reconstruir geografías variadas, métricas variables y temas transversales, e implicarlos en la formulación de las políticas de desarrollo regional.

A modo de síntesis final

Repensando el desarrollo regional tiene varios méritos, entre los cuales se destaca la reunión en un único texto de una discusión actualizada, sugerente y provocadora, indispensable para reconstruir el universo actual de propuestas de desarrollo regional.

El libro también tiene como trasfondo la intención de vincular la discusión académica con la acción política. Esta traducción de un campo al otro está lejos de ser fluida, e indudablemente hay todo un programa de trabajo en este sentido,

en el cual uno de los objetivos debiera ser reinstalar el debate sobre el desarrollo regional en la agenda pública.

Por último, el libro puede ser pensado como una plataforma a partir de la cual profundizar un programa de investigación en América Latina. Frente a la insuficiencia de la nueva ortodoxia regionalista, está pendiente la tarea de construcción de nuevos marcos teórico-metodológicos, apropiados para indagar en la realidad latinoamericana.

Jorge Blanco