



POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL DESDE LA TEORÍA DE SUBSISTEMAS

(PUBLIC POLITICS ON REGIONAL DEVELOPMENT IN THE SUBSYSTEMS THEORIES)

Autor

Roberto Miola

E-mail

robertomiola@hotmail.com

Eje temático

Economía

Palabras claves: políticas públicas, desarrollo regional, subsistemas regionales

Resumen

En el presente trabajo se dará una síntesis de lo asumido por el programa de investigación de los subsistemas de acumulación regional complementada con trabajos actuales que parten de teorías provenientes del institucionalismo y el evolucionismo. Completando el análisis con una conceptualización de las políticas públicas, se concluirá con un breve recuento de aquellas variables a considerar en la planificación estatal para el desarrollo regional.

1. Introducción

En el presente trabajo se dará un panorama general de cómo los teóricos de los subsistemas de acumulación interpretaron las relaciones económicas y productivas que se despliegan en las economías capitalistas, y su vinculación con las políticas de desarrollo regional, en comparación con los nuevos enfoques heterodoxos provenientes de una hibridación institucionalista y evolucionista que se desarrollan en nuestro país. Ambos enfoques podríamos afirmar que llegan a



conclusiones similares en su análisis, aunque las diferencias en sus concepciones de estatalidad, que a primera vista podrían parecer de grado, resultan ser de fundamental importancia a la hora de pensar las políticas de desarrollo regional. Esto se asume que proviene de las tradiciones teóricas de las cuales se alimentan cada enfoque. Mientras que los teóricos de los subsistemas realizaron una crítica marxista a los análisis y políticas desarrollistas-estructuralistas, del otro lado, como se nombró anteriormente, se parte de las teorías institucionalistas y evolucionistas. Esto dificulta asumir al Estado como parte necesaria del análisis económico, con sus relaciones de poder inherentes. El Estado aparecería como algo exógeno, sumamente necesario en la práctica, pero no en lo teórico. Es decir, se reincorpora al Estado Nacional en la teoría y se promueven ciertas políticas concretas para el desarrollo. Pero en esa idea de reincorporación es que surge la exogeneidad del Estado en el análisis. Por todo esto es que se concluye la necesaria complementariedad de los enfoques, aunque se debe prestar un gran interés en cómo los teóricos de los subsistemas entendieron la estatalidad para una mejor comprensión de lo que implica el Estado y sus políticas de desarrollo.

2. Objetivo

A partir de esto se buscará hacer un breve análisis sobre aquellas variables a tener en cuenta en la planificación estatal para el desarrollo regional.

3. Metodología

En primer lugar, se hará una caracterización de los principales procesos y cuestiones que estructuran el análisis regional. En segundo lugar, se indagará sobre el concepto de políticas públicas. Por último se concluye buscando características concretas a indagar para el diagnóstico y posterior planificación en un cierto territorio.

4. Análisis regional

Las referencias al desarrollo territorial (Manzanal, 2012) aparecen desde hace algo más de una década en América Latina. En nuestro país (Bandieri, 1995)



el fracaso de las teorías basadas en los polos de desarrollo y en las propuestas de regionalización, son ejemplos claros de paradigmas fallidos, que no lograron brindar un marco referencial apropiado para la comprensión de las contradicciones que encierra una cierta formación social regional en el contexto nacional e internacional vigente, en particular cuando tratamos de entender regiones rezagadas y marginales. El materialismo histórico–dialéctico, en cambio, provee materiales conceptuales para la discusión sobre un método científico no paradójico (Trucco, 2012). En la Argentina tuvo una enorme influencia en los estudios regionales, como es el caso de Rofman (1984), Coraggio (1987 y 1994), Bandieri (1995), Levín (1997) y De Jong (2008). Los teóricos de los subsistemas de acumulación definen, en términos generales, a un subsistema de acumulación regional en relación a todas las actividades en derredor de la elaboración de un producto principal y que se desarrollan principalmente en cierto territorio. Esto englobaría a un grupo de unidades de producción, distribución y consumo. Sin embargo, ningún proceso productivo puede ser limitado a una región particular, por el contrario incorpora agentes productivos, bienes y servicios situados fuera de dicho subespacio. Por otro lado, en cada territorio puede haber más de un subsistema, lo que implicaría interrelaciones entre ellos. Otro punto importante que consideraron fue la desigualdad en materia de apropiación del excedente económico, según relaciones de predominio y dominación entre agentes (Rofman, 1984). De Jong (2008) agrega otros condicionantes al análisis: el medio natural, con su dinámica propia y en relación a la dinámica social, el cual conforma una unidad con el capital fijo; y el control de la tecnología y de la innovación tecnológica a escala mundial.

El rol atribuido a la planificación del desarrollo por parte del Estado es central, con un enfoque descentralizado y comprensivo de los fenómenos regionales involucrados. Se hace necesario conocer la dinámica interna a cada subsistema de acumulación, su desarrollo en cada eslabón, su vinculación con el resto de los subsistemas y con el sistema mundial. Además, y esto es central, las políticas que emanan del Estado no pueden ser vistas como respondiendo a un curso de acción predeterminado por un cierto sector social, sino que son el resultado de la confrontación de fuerzas sociales con estrategias diversas, de cierto grado de formalización, donde las políticas formuladas van respondiendo al juego de fuerzas definido en cada coyuntura (Coraggio, 1994). Por último,



actualmente las condiciones de planificación estatal habrían variado, debido a la presencia crucial de empresas transnacionales, encontrándose sujetos los estados a formas de internacionalización de las decisiones.

Dentro de otro cuerpo teórico, más cercano a las teorías evolucionistas e institucionalistas, Fernández y Alfaro (2011) distinguen entre dos tipos de núcleos de acumulación: Núcleos Endógenos y Dinámicos (NEnD) y Núcleos Exógenos y Rentísticos (NExR). Los primeros los caracteriza que los actores económicos locales y regionales se ubican en las funciones más dinámicas de las cadenas globales, lo que promueve una generación y control autónomo del excedente y potencia sus procesos colectivos de aprendizaje e innovación. Este tipo de núcleo actúa no como un nodo de transmisión, sino como un generador directo de ideas endógenas y aplicador neto de recursos financieros. Por el contrario, los NExR se caracterizan por poseer actores (productivos y financieros) altamente concentrados y transnacionalizados, por lo cual el control del excedente es externo, con una base de obtención de rentas y no innovativa.

Como se puede observar, existen claras similitudes en la conformación de ambos análisis, y se asume su complementariedad. Sin embargo las diferencias en sus concepciones de estatalidad, que a primera vista podrían parecer de grado, resultan ser de fundamental importancia a la hora de pensar las políticas de desarrollo regional. En este sentido, en las teorías de subsistemas podemos encontrar más patente la idea de diferenciación regional de los procesos de producción y dan un pie para incorporar la conflictividad inherente en la planificación estatal para el desarrollo.

5. Análisis de políticas públicas

Podemos definir la política pública como un proceso social complejo, que involucran a sectores de los aparatos estatales y de la sociedad, bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión. Se configuran campos de relaciones sociales de poder, al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (Díaz, 1998). Una política estatal implicaría entonces principalmente una toma de posición del Estado, que intenta



alguna forma de resolución de la cuestión, incluyendo, en general, simultánea o sucesivamente a varias organizaciones estatales (O'Donnell y Oszlak, 1981). Las políticas estatales también generan procesos internos al Estado, en la medida que, dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad suele generar repercusiones tanto horizontales (tomas y reajustes de posición de otras unidades), como verticales (atribución de competencia y asignación de recursos a unidades que dependen de la que adoptó la política). Estos efectos verticales producirían 'cristalizaciones institucionales' (O'Donnell y Oszlak, 1981, p. 20).

6. Conclusiones

A través del análisis teórico propuesto en el presente trabajo, se pudieron extraer una serie de variables o situaciones a considerar en el diagnóstico para el desarrollo de una determinada región. Esta secuencia serviría de punto de partida para planificar intervenciones sobre los territorios involucrados.

La principal ventaja de esta mirada teórica es su visión de conjunto en el territorio, donde la región incorpora todas las localidades que participan en una determinada producción, a la vez que se pueden yuxtaponer las diferentes actividades que se despliegan en cada localidad. De esta manera, cada territorio deja de ser considerado como una unidad cerrada y casi autónoma, muy presente en los enfoques tradicionales. Por otro lado, conceptos como núcleos de acumulación o subsistemas de acumulación regional, escalas, distribución y reinversión de excedentes, junto con la recuperación del Estado en el análisis, permitirían realizar un diagnóstico y posterior planificación regional de una fortaleza considerablemente mayor a lo que se desprende de las teorías habituales.

En este sentido, la propuesta para el diagnóstico regional y sus políticas respectivas incorpora las dimensiones y variables siguientes.

Tabla 1: Análisis de intervención para el desarrollo regional.

Dimensiones	Variables
Productiva	Identificación e intervención respecto a eslabones productivos
	Identificación e intervención territorial – espacial
	Influencia en la distribución del excedente generado
	Innovación
	Intercambio comercial intraprovincial
	Intercambio comercial nacional
	Intercambio comercial internacional
	Ecológica (sustentabilidad)
Financiera	Proporción de crédito para capital productivo respecto al crédito total del sistema económico
	Distribución del financiamiento según tamaño de las unidades productivas
	Proporción del crédito para innovación respecto al crédito total para capital productivo
	Innovación financiera
Estatal	Organismos especializados en las áreas transversales y en los subsistemas productivos
	Relaciones entre diferentes niveles gubernamentales
	Relaciones horizontales de gobierno
	Vinculación con organismos públicos interprovinciales
	Relaciones con el ámbito civil-privado
	Recursos financieros - presupuestarios disponibles
	Recursos humanos disponibles
Social	Desarrollo humano de la población involucrada
	Conflictividad social



	Mecanismos de asociación y cooperación
	Participación local en la producción
	Nivel de planificación de las decisiones

Fuente: Elaboración propia



Bibliografía

Bandieri, S. (1995). Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia. *Revista de Historia* (5). Recuperado de <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/view/688>.

Coraggio, J. L. (1987). Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación. *Textos de CIUDAD* (2).

Coraggio, J. L. (1994). *Territorios en transición crítica a la planificación. Regional en América Latina*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Literario No. 100 Ote. C.P. 50000.

De Jong, G. M. (2008) *Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo en la fruticultura del "Alto Valle" de la Cuenca del Río Negro* (Tesis de Doctorado en Geografía). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.272/te.272.pdf>.

Díaz, C., (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción". En J.C. Venesia (comp.), *Políticas públicas y desarrollo local* (pp. 67-108). Rosario, Argentina: Ed. Instituto de Desarrollo Regional

Fernández, V. R. y Alfaro, María Belén. Ideas y Políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense De Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, jan./jun. 2011, pp.57-99

Manzanal, M. (2012). Prólogo. En S. Gorenstein (organizadora), *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte Argentino* (pp. 11-16). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.

O'Donnell, G. y Oszlak, O., (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Ed. CEDES.



Rofman, A. (junio, 1984). Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. Revista interamericana de planificación. Vol. XVIII (70).