

3

GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA PRÁCTICA DE "CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA"

Valdir Roque Dallabrida (*)
(Universidad de IJUÍ, Brasil)

RESUMEN

Gobernanza territorial es la capacidad de una sociedad organizada territorialmente, para administrar los asuntos públicos, a partir de la participación conjunta y cooperativa de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras, con el objetivo de definir sus destinos. Con este sentido, a través de la institucionalización de un proceso de concertación social regional, por el diálogo entre los diferentes actores, es posible construir un plan estratégico de desarrollo de un territorio o región, con la participación democrática de la sociedad, transformándose en el "pac-

to socioterritorial", a partir de una acción conjunta entre sociedad y Estado. Se trata de un proceso conflictivo, con avances – mayores o menores, que dependen de la capacidad de organización socioterritorial y de estructurar sus acciones cooperativamente– y retrocesos. Para ello, la planificación territorial precisa ser puesta en marcha a partir del futuro, de los deseos, de las potencialidades, de las alternativas de soluciones, de las posibilidades, de las oportunidades, de la sociedad del territorio en cuestión.

PALABRAS CLAVE:

gobernanza territorial, concertación social, pacto socioterritorial, planificación, desarrollo territorial.

ABSTRACT

Territorial governmentness is the capacity of a territorially organized society to manage the public subjects, from the whole and cooperative involvement of the social, institutional and economical actors, including its processes and structures, aiming the definition of its destinies. In this sense, through the institutionalization of a regional social concertation process, through the dialogue among the different, it's possible to build a strategical development plan of a territory or region, together with the democratic participation of the society,

becoming the "social territorial deal", from a joint action between the society and the state. It is a conflictuous process with advancements and retrocessions whose advances, bigger or smaller, depend on the capacity of socioterritorial organization and of the structuring its actions cooperatively. For that, the territorial planning needs to be developed from the future, the desires, the potentialities, the solution alternative, the possibilities, the oportunities, the society of the territory in question.

KEY WORDS :

territorial governmentness, social concertation, socioterritorial deal, planning, territorial development.

1 INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el tema gobernanza se retoma focalizándola en el territorio. Gobernanza puede ser entendida como la capacidad de una sociedad organizada territorialmente, para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras. La práctica de la gobernanza desafía la participación democrática de los ciudadanos en la decisión de sus destinos. Así, se establece una relación directa del tema con la necesidad de institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”, con vistas a la planificación territorial.

La reflexión sobre el tema se inicia por una revisión/re-significación de algunos conceptos: región, territorio, gobernanza y gobernanza territorial, y desarrollo territorial.¹ Tales conceptos tienen un uso y al mismo tiempo una implicación directa en el debate sobre desarrollo localizado. Seguidamente, se defiende la necesidad de institucionalización de un proceso de “concertación social regional”, como estrategia para la construcción de poder local. A continuación se destaca el enfoque del papel del Estado en los procesos de desarrollo territorial, reafirmando que a pesar de que la defensa de la necesidad de la sociedad civil sea protagonista del proceso de desarrollo territorial, el Estado y sus capacidades recalificadas desempeñan un papel irremplazable.

En la parte final de este artículo, después de revisar algunas discusiones teóricas respecto de la cuestión de la planificación territorial, se propone considerar algunos elementos en la estructuración de una propuesta metodológica, al momento de la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, contextualizando la discusión en procesos recientes de planificación de la región Frontera Noroeste.

2 UNA PRIMERA NECESIDAD: REVISAR Y RESIGNIFICAR ALGUNOS CONCEPTOS

2.1. REGIÓN

La palabra región, del latín *regione*, está formada por el radical *reg*, que da origen a otras palabras como regente, regla y regencia. En el Imperio Romano, *regione* era la denominación utilizada para designar áreas que estaban subordinadas a las reglas generales de las magistraturas con sede en Roma. Posteriormente, con el surgimiento del Estado moderno en Europa, se reinstaló el problema de las unidades espaciales regionales. Nuevamente la cuestión que dio origen al concepto de región en la Antigüedad Clásica es destacada: la relación entre la centralización, la uniformización administrativa y la diversidad espacial, diversidad física, cultural, económica y política, sobre la cual este poder centralizado debe ser ejercido.

Entre los dominios de la idea de región, en el lenguaje cotidiano de sentido común, “la noción de región parece estar relacionada con dos principios fundamentales: el de localización y el de extensión. Así, ésta puede ser empleada como una referencia asociada a la localización y a la extensión de un cierto hecho o fenómeno, o ser una referencia a límites más o menos habituales atribuidos a la diversidad espacial” (Gomes, 1995:53). El término es empleado como “la región más pobre”, “la región más montañosa”, “la región de la ciudad de Santa Cruz”, por ejemplo.

La región tiene un sentido conocido como unidad administrativa. En este caso, la división regional, o regionalización, es el medio por el cual se ejerce frecuentemente la jerarquía y el control en la administración del Estado. Se usa, con este sentido, por ejemplo, como “la 17ª Coordinadora Regional de Educación”. En el caso de Rio Grande do Sul, el Gobierno Provincial, a partir de 2000, asumió la regionalización definida por los Consejos Regionales de Desarrollo-COREDEs, que divide al Estado en 22 regiones, como el recorte para abarcar las unidades administrativas de las diferentes secretarías provinciales.

Instituir un concepto de región no es algo fácil. Cuervo González (2003) señala que las definiciones y el propio concepto de región se caracterizan por

su polisemia, polivalencia y multiescalaridad, debiéndose esto, principalmente, al hecho de que tal concepto es elaborado a partir de múltiples disciplinas. En esta misma línea de argumentación, Brunet, Ferras y Théry (1992), en *Les mots de la géographie-Dictionnaire critique*, reconocen que “región” es una de las palabras más complejas, imprecisas y polisémicas de la geografía. De una forma más radical, Hilhorst (1999) defiende que la región es una “construcción mental” que no tiene una realidad correspondiente.

En las ciencias en general, como la biología, la noción de región posee un uso asociado a la localización de un cierto dominio, por ejemplo, el dominio de una determinada especie. En este caso, el uso de la noción de región está muy cerca de su etimología, o sea, “área bajo un cierto dominio o área definida por una regularidad de propiedades que la definen” (Gomes, 1995:54). De cualquier forma, parece claro que es necesario encontrar para cada región una identidad, una forma de ser diferente y particular, y sus elementos distintivos. “La región es una realidad concreta, física; ella existe como un cuadro de referencia para la población que allí vive... Al geógrafo cabe desvelar, desvelar, la combinación de factores responsables de su configuración” (pp. 54, 57).

Para Coraggio (1988), las regiones son recortes territoriales en los cuales se producen procesos de acumulación, siendo imposible construir una teoría del espacio en general, ya que si bien existe espacialidad de los procesos sociales, ésta es consecuencia de leyes no espaciales que rigen el comportamiento social.

Milton Santos (1997) se refiere al concepto de región de este modo: “Una región es, en verdad, el *locus* de determinadas funciones de la sociedad total en un momento dado. En cada momento histórico, pues, lo que se estableció llamar región, o sea, un subespacio del espacio nacional total, aparece como el mejor lugar para la realización de un cierto número de actividades” (pp. 66-67). Para Gomes (1995), la región puede ser entendida como una “especificación de una totalidad” (espacio), totalidad de la cual forma parte a través de una articulación que es, al mismo tiempo, “funcional” y “espacial”. Es la realización de un proceso general, universal, en un cuadro territorial menor, donde se combinan lo “general” –las determinaciones ya efectuadas– y lo “particular” –el elemento de diferenciación–. Duarte (1980) agrega: región es una dimensión espacial de las especificidades sociales, en una totalidad espacio-temporal.

Aunque sea difícil establecer con precisión el significado de la palabra “región”, es cierto que su definición está ligada a las formas de producción que rigieron en determinado momento histórico. El proceso de diferenciación de

áreas, o regionalización, se inicia mediante contactos comerciales, migraciones y conquistas, y adopta ritmos distintos, es decir, duración y intensidad variadas (Corrêa, 1995). Así, regionalizar puede ser considerada como la tarea de dividir el espacio según diferentes criterios, en que la definición de éstos varía según las intenciones explicativas del agente regionalizador.

Resumiendo, se puede definir a la región como un ámbito espacial demarcado a partir de propósitos socioambientales, políticos, económicos o administrativos, e identificarla como un subespacio del espacio total (nacional o mundial) por sus diferencias funcionales y socio-espaciales.

2.2. TERRITORIO

Territorio es una palabra que deriva del latín *terri-toriu*, que significa tierra perteneciente a alguien. Perteneciente, pero no se vincula necesariamente a la propiedad de la tierra, sí a su apropiación (Corrêa, 1994). El territorio es, entonces, el espacio territorializado, apropiado. Es lugar de relaciones, relaciones sociedad-naturaleza y hombres-hombres, en función de ello, espacio de acción y de poder. El pasaje del espacio al territorio ocurre en un proceso de producción del espacio, cuando éste es balizado, modificado, transformado por redes y flujos que allí se instalan (Rafestin, 1993).

De forma muy similar, Santos y Silveira (2001) definen territorio como una extensión del espacio apropiada y usada o, en un sentido más restricto, como el nombre político para el espacio de un país o región.

Aquí se prefiere utilizar el concepto “territorio” para referirse a una fracción del espacio históricamente construida a través de las interrelaciones de los actores sociales, económicos e institucionales que actúan en este ámbito, apropiada a partir de relaciones de poder, sustentadas en motivaciones políticas, sociales, ambientales, económicas, culturales o religiosas, emanadas del Estado, de grupos sociales o corporativos, instituciones, o individuos.

Resultante del concepto de territorio, territorialización es el proceso de apropiación del espacio, sea a través de una acción del sector público, o privado. Toda forma de ocupación o apropiación del espacio provoca diferentes formas de desterritorialización (Andrade, 1994), pudiendo ser entendida como el proceso de desapropiación del(de los) territorializado(s). Un ejemplo es la desapropiación de agricultores cercanos a un río, cuando se construye una represa. Otro ejemplo: la modernización de la agricultura por la mecanización y, actualmente, por la selectividad de las propiedades y de los productores, provoca el éxodo de miles de pequeños agricultores. En los dos ejemplos, aparece la figura del “sin tierra”. En el sector urbano, la ocupación de las áreas marginales, por el subempleo o el desempleo, resulta de formas

concretas de desterritorialización, provocadas por su situación financiera que le impide habitar, o continuar habitando, las áreas centrales de la ciudad.

Ya la reterritorialización es el proceso de asentamiento de los desterritorializados, quienes adquieren nuevamente el sentido de apropiarse de algo que perdieron o nunca tuvieron, y que es indispensable para su sobrevivencia; en el caso de los “sin tierra”, la tierra, en el caso de los “sin techo”, la casa. Se admite que las diferentes formas de desterritorialización sean provocadas por fuerzas externas, extrañas al deseo del desterritorializado, con lo que la reterritorialización asume una dimensión de reconquista. El proceso de territorialización-desterritorialización-reterritorialización es parte constitutiva del proceso de producción del espacio, después del proceso de desarrollo.

2.3. GOBERNANZA Y GOBERNANZA TERRITORIAL ²

El concepto de gobernanza tiene origen en otro concepto: el de gobernar (del latín, *gubernare*). El término gobernanza, aquí utilizado, es una traducción para la lengua portuguesa, del término en inglés *Governance* y en francés *Gouvernance*. En las lenguas española y portuguesa, se utiliza tanto el término *Gobernanza/Governança*, como *Gobernancia/Governância*.³

El uso del término gobernanza se origina en el análisis sobre el mundo de las empresas. Ronald Coase, en 1937, publicó un artículo titulado *The Nature of the Firm*, que no originó grandes debates, pero fue retomado en los años 70 por Oliver Williamson, cuando se pasó a utilizar el término gobernanza para designar a los dispositivos operacionalizados por la firma para conducir coordinaciones eficaces. Más tarde, el término fue importado del mundo de las empresas al mundo del poder y de las organizaciones.

En 1975, el tema de la “governabilidad” de las democracias fue objeto de un informe de la Comisión Trilateral, en el cual la hipótesis central era que los problemas de gobernabilidad en Europa occidental, en Japón y en los Estados Unidos, se fundaban en la fractura entre el aumento de las demandas sociales y la falta de recursos (financieros y humanos) y de capacidad de gestión, lo que exigiría cambios en el seno de las instituciones y organizaciones, y en el comportamiento de los ciudadanos.

A fines de los '80, el vocablo *governance* resurgió en el seno del Banco Mundial. Los economistas neoliberales del banco entendieron que se debería responsabilizar la incompetencia institucional de los Estados en desarrollo por los fracasos constatados en la implementación de los programas de ajuste estructural por ellos sugeridos y entendidos como necesarios para la apertura generalizada de los mercados. Tales programas de ajuste eran legítimos por el objetivo de la lucha contra la pobreza. En un informe de 1994,

el Banco Mundial defendía que la razón de los fracasos de los programas de ajuste estructural se debía a la “mala gobernanza” reinante en los países en vía de desarrollo, debiendo ser estas administraciones “reformadas” con programas nacionales de reforma administrativa y políticas de descentralización y de formación técnica. El Banco Mundial explicaría el uso del vocablo *governance* por la necesidad de intervenir en el campo político, haciéndolo por intermedio de una excesiva “tecnificación de los modelos” y por el carácter imperioso y uniforme de la reforma del Estado (Milani & Solinís, 2002).

Se propone aquí un sentido más amplio para el concepto de gobernanza, focalizado en la discusión descentralizada del desarrollo, en la cual la sociedad pasa a asumir un papel de mayor relevancia. Según Bandeira (2000), la incorporación del concepto de gobernanza al enfoque del desarrollo es relativamente reciente. Hasta la década del 70 predominaban los enfoques orientados hacia la “acción de gobierno”, que veían en la actuación del sector público el motor del proceso de desarrollo. En la década del 80, esa comprensión se amplió y pasó a estar focalizada en la “administración del desarrollo”, incorporando la evaluación de la capacidad del Estado para integrar y liderar al conjunto de la sociedad. En la década del 90, el enfoque se amplió aún más, focalizándose tanto en la capacidad del Estado como de la iniciativa privada y de la sociedad civil como actores del desarrollo.

Pasó a ser crecientemente enfatizada la naturaleza democrática de la gobernanza, al abarcar los mecanismos de participación, de formación de consensos y de compromiso de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Con este sentido, Mayntz (2000) define *governance*, o gobernanza, como la capacidad, generada en el territorio, para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos.

Otros autores definen el término gobernanza de manera diferente, como un proceso complejo de la toma de decisión que anticipa y sobrepasa al gobierno. Así, los aspectos sobre gobernanza, frecuentemente destacados en la literatura, están relacionados: (1) a la legitimidad del espacio público en constitución; (2) a la repartición del poder entre aquellos que gobiernan y aquellos que son gobernados; (3) a los procesos de negociación entre los actores sociales (los procedimientos y las prácticas, la gestión de las interacciones y de las interdependencias que desembocan, o no, en sistemas alternativos de regulación, el establecimiento de redes y mecanismos de coordinación), y (4) a la descentralización de la autoridad y de las funciones ligadas al acto de gobernar (Milani & Solinís, 2002).

Otros acentúan que gobernanza, como concepto más amplio que gobier-

no, comprende además de las instituciones gubernamentales, mecanismos informales de carácter no-gubernamental, que hacen que las personas y las organizaciones dentro de su área de actuación tengan una conducta determinada, satisfagan sus necesidades y respondan a sus demandas (Rosenau, 2000). O como la capacidad de hacer cosas sin la competencia legal para ordenar que esas cosas sean hechas (Czenpiel, 2000). Otros afirman que *governance* está caracterizado por el compromiso en el proceso de hacer política, de las autoridades estatales y locales, y también del sector de negocios, los sindicatos de trabajadores y los agentes de la sociedad civil, tales como ONGs y los movimientos populares. Con el compromiso de los diferentes actores, este tipo de negociación se transforma en un proceso de toma de decisión relativamente horizontal, en oposición al estilo más jerárquico de los gobiernos tradicionales. Documentos recientes del Banco Mundial que tratan sobre el desarrollo destacan la importancia de la existencia de buenas formas de gobernanza. La definición de gobernanza aceptada por este organismo internacional se refiere a la manera como el poder es ejercido, en la administración de los recursos económicos y sociales de un país o región, con el objetivo de promover el desarrollo (Kazancigil, 2002).

Para Benko (1999), el término *Governance* (en lengua inglesa) se refiere a las formas de dirección de una organización humana, noción más amplia que la de “gobierno” (de una estructura política territorial). Afirma que al traducir el término para la lengua portuguesa, el uso del término “regulación” parece ser más adecuado, aproximándonos a la “regulación política”. Pero, el foco del concepto gobernanza debe estar puesto más en la “regulación de relaciones no mercantiles”. Así, para el autor, surge una concepción amplia del término gobernanza: “Un conjunto de modos de regulación entre el mercado puro y la política pura (del Estado-Nación), o sea, aquello que Gramsci llamaba *sociedad civil*” (p. 130).

Storper y Harrison (1994) introducen en el análisis espacial la noción de gobernanza, como forma de organización interempresas que va más allá de las relaciones comerciales. Al focalizar la cuestión de la gobernanza en la organización industrial, identifican cuatro tipos de “estructuras de gobernanza”. El primero es del tipo “anillo sin núcleo”. En él se percibe la ausencia de empresa líder permanente o dirección alternada (de acuerdo con los proyectos), además de la ausencia de jerarquía. El segundo tipo es el “anillo-núcleo con empresa coordinadora”. En esta estructura, la empresa líder ocupa una posición dominante, siendo el “agente motor” del sistema *input-output*. Mas, esta empresa no puede vivir sola, ni condicionar la existencia de las otras empresas del sistema. Existe una cierta jerarquía. El tercer tipo es el

“anillo-núcleo con empresa líder”. La empresa líder es ampliamente independiente de sus prestadores y subcontratados periféricos, lo que le da la posibilidad de determinar, por lo menos parcialmente, su periferia, condicionando la existencia de cierto número de sus socios. En este caso existe un poder asimétrico y una jerarquía considerable. Por último, el “núcleo sin anillo” se refiere a una estructura de organización empresarial en la que predomina la empresa de integración vertical total.

Al estar en cuestión la planificación territorial, el enfoque de Storper y Harrison es importante, pues permite afirmar que las estructuras empresariales de gobernanza de primer y segundo tipo serían las más adecuadas para facilitar un proceso más democrático y simétrico de gestión del desarrollo local o regional.

Finalmente, es posible afirmar que son muchos los sentidos atribuidos al concepto gobernanza. Aquí se prefiere entender gobernanza como la capacidad de una sociedad organizada territorialmente para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos.

Derivado del concepto de gobernanza arriba descrito, gobernanza territorial se refiere al ejercicio de la gobernanza en la escala local o regional; y puede ser entendida como el ejercicio del poder y autoridad, por parte de los ciudadanos o grupos debidamente articulados en sus instituciones y organizaciones, incluidos todos los procesos y estructuras, con el objetivo de diagnosticar la realidad, definir prioridades, planear y administrar la implementación de las acciones y así determinar cómo los recursos financieros, materiales y humanos deben ser designados, para la dinamización de las potencialidades y superación de los desafíos, procurando el desarrollo territorial. Es la afirmación de los compromisos territoriales lo que justifica la necesidad de un sistema de gobernanza, no sólo territorial, sino también global (al menos como utopía), en el cual la sociedad tenga voz y voto.

El sistema de gobernanza territorial se refiere al conjunto de estructuras en red, a través de las cuales los actores/agentes y organizaciones/instituciones locales actúan en la planificación y consecución de las acciones destinadas al desarrollo territorial.

2.4. DESARROLLO TERRITORIAL

El concepto de desarrollo territorial, según Boisier (2000), se refiere a la más amplia concepción de desarrollo. El autor, al ocuparse de la conceptualización del término, destaca que aunque territorio pueda referirse a todo y cualquier recorte de la superficie terrestre, lo que interesa para el desarrollo

es el “territorio organizado”, el cual se caracteriza por la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de ocupación humana, redes de transporte, pero, sobre todo, por la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como referencia primaria al propio territorio, y que está regulada por un dispositivo político-administrativo que define las competencias de este territorio.

El desarrollo territorial puede ser entendido como una etapa del proceso de cambio estructural emprendido por una sociedad organizada territorialmente, sustentado en la potencialización de los capitales tangibles (o materiales) e intangibles (o no materiales) existentes en el lugar, con vistas a la mejora de la calidad de vida de su población. Es posible, entonces, hablar de desarrollo territorial como una construcción socioterritorial que logre establecer una “dinámica territorial del desarrollo” (Dallabrida y Becker, 2003) en la cual sean potencializadas las fuentes de poder y de riqueza locales, a través de la interacción estratégica entre actores sociales, políticos, económicos y culturales, considerando sus recursos físicos y humanos, su infraestructura de innovación tecnológica y de investigación, direccionando sus esfuerzos para la construcción de un modelo de desarrollo territorial sustentable y previamente consensuado.

En la expresión “dinámica territorial del desarrollo”, es destacada la relación dialéctica entre territorio y desarrollo. Su uso presupone la defensa de la hipótesis de que el desarrollo localizado es, ante todo, resultante de la dinámica (social, económica, cultural y política) de los diferentes territorios. Los distintos acuerdos territoriales, resultan de la síntesis de un proceso con dos direcciones: una, de la dimensión global del desarrollo, que impone sus intereses económicos-corporativos sobre el territorio, convirtiéndolos en fuentes de recursos para la acumulación de capital; otra, de reacción activa/intencional/protagonista o pasiva, de la sociedad organizada territorialmente, en defensa de los intereses socioambientales. Mientras la dimensión global se mueve por el interés económico, casi exclusivamente, la reacción de la sociedad organizada se mueve principalmente por la defensa de la vida (humana y del medio ambiente) (Becker, 2001).

Dependiendo del tipo de reacción (activa o pasiva), los territorios adoptan opciones de desarrollo que los favorezcan o que los perjudiquen, en diferentes intensidades, transformándose en territorios “innovadores/ganadores” o “sumisos/perdedores”. De ese proceso dialéctico global-local, de acción-reacción, cuyas intenciones son proyectadas por la dimensión global, pero suceden, o no, en el territorio, resultan las diferenciaciones o desigualdades territoriales. Así, la “dinámica territorial del desarrollo” se refiere al movimiento

propio, el comportamiento típico y el conjunto de acciones, emprendidas por actores/agentes y organizaciones/instituciones en el proceso de desarrollo territorial.

3 LA CONSTRUCCIÓN DE PODER LOCAL POR LA "CONCERTACIÓN SOCIAL REGIONAL"

Aunque parezca paradójal, al mismo tiempo que avanza el proceso de globalización, se produce una revalorización de la dimensión local. Junto con esto, parece que estamos viviendo un lento proceso de recuperación del control por parte del ciudadano, en su barrio, en su comunidad, respecto de cuestiones que comprometen el desarrollo de su entorno y, consecuentemente, su calidad de vida. El poder local está en el centro de un conjunto de transformaciones que comprenden a la descentralización, la desburocratización y la participación.

Estas transformaciones tienen una relación directa con el modo de cómo la sociedad decide su destino. Esta "capacidad de acción organizada", que la sociedad contemporánea asume, exige un Estado descentralizador, no siendo esto una realidad todavía. Al aumento de la importancia de la dimensión espacial y del poder local se le da muchas veces una interpretación simplificadora, de solución universal, de lo pequeño, de lo alternativo, como si eso pudiera asegurar el equilibrio necesario del desarrollo, lo cual debe ser relativizado. Mientras tanto, ese eje de poder viene abriendo un espacio político profundamente renovador en la concepción de democracia, con avances de una democracia representativa, para una democracia participativa y permanente (Dowbor, 1999).

Referirse a la posibilidad de que la sociedad decida su destino es admitir la necesidad de "planificación" del futuro. A pesar de los discursos "liberales", de la libre iniciativa, del endiosamiento de la capacidad del "mercado autorregulable", la necesidad de la planificación no desapareció. Inclusive el sector privado, por medio de redes y de planificación interempresarial, armoniza las relaciones entre las diferentes unidades de producción situadas, muchas veces, en territorios distantes unos de otros, posibilitando las inevitables y necesarias complementariedades en el proceso productivo. Así, es posible afirmar que las empresas trabajan en un "espacio organizado" (Dowbor, 1999). A ese proceso de concertación corporativa se acostumbra también llamarlo "gobernanza corporativa".

Pero si la concertación corporativa es una realidad, la concertación internacional y social o territorial exige avances. En el ámbito internacional, órga-

nos como las Naciones Unidas, el GATT, el FMI y el Banco Mundial son intensamente influenciados en sus decisiones por un pequeño número de países ricos. Dowbor afirma que la realidad es que, frente a la globalización de la economía, continuamos aún sin los instrumentos correspondientes de gestión.⁴

Se propone aquí profundizar sobre la dimensión local/regional/territorial de la concertación. Para Córdova (1985), hablar de “concertación social” es hablar del proceso en que procedimientos voluntarios de conciliación y mediación dan lugar a entendimientos informales o escritos, entre diferentes sectores de la sociedad, sobre la manera más adecuada de efectuar la conjunción de intereses sectoriales y generales, en una situación que exige soluciones rápidas y eficaces. Los acuerdos obtenidos y los resultados de las discusiones y entendimientos consensuados, generan el “pacto”. Aunque distintos en su significado,⁵ concertación social y pacto tratan, en el fondo, de un mismo gran ejercicio de negociación y de conjunción de intereses que se efectúa en el nivel más elevado de las relaciones sociales, de la sociedad de un país, territorio, o región, donde uno es el proceso y el otro es su resultado.

Parra y Dooner (2001), refiriéndose a los procesos recientes de concertación público-privada, como nuevas formas de planificación y gestión del desarrollo local, afirman que esa forma de gestión permite la articulación de distintos intereses, tanto públicos como privados, para así emprender acciones conjuntas y con eso responder de manera más optimizada a las demandas de los diferentes actores sociales de una sociedad.

Así, la concertación social regional puede ser considerada un nuevo modo de gestión territorial, que contempla la perspectiva de las políticas de descentralización, en las que la sociedad de una determinada región se organiza a través de sus “redes de poder socioterritorial” y, democráticamente, establecen consensos mínimos o “pactos socioterritoriales” que representan las decisiones acordadas en ese momento histórico, en lo que se refiere a la superación de sus desafíos (Dallabrida y Becker, 2003).

En un proceso de concertación social regional, es preferible que el Estado ejerza un nuevo papel, no sólo regulador, ni intervencionista, ni paternalista, y sí innovador, integrador y promotor del desarrollo. Esto implica la participación ciudadana de los diferentes agentes/actores sociales, como protagonistas del proceso. Sobre esta cuestión, Parra y Dooner (2001) agregan: no se practica gobernabilidad, se aumenta la desconfianza de las personas hacia las instituciones, y se aumenta la percepción de que el Estado se aparta cada vez más de los ciudadanos, dificultando el perfeccionamiento de la democracia. “Ésta entra en crisis si no encuentra un modo de ampliar y profundizar sus espacios, si no se reforma el Estado para hacerlo más fuerte, oportuno y

regulador, y si no se crean nuevos instrumentos de participación social” (p. 8).

La concertación, sintéticamente, puede ser entendida como un “diálogo entre diferentes”. Toda la práctica de concertación, o concertación social regional, implica una relación horizontal entre diferentes, donde cada uno participa activamente, en condiciones iguales, fortaleciendo relaciones de confianza entre los sectores, facilitando la comunicación y el entendimiento, y contribuyendo a una buena práctica de gobernanza territorial. Aparece una revalorización de la sociedad civil que asume el papel de protagonista del proceso, con una postura generadora de nuevas propuestas, o reactiva, haciendo la crítica o reaccionando a las diferentes formas de intervención externa que no respeten el proceso de concertación local o regional. Pero el hecho de que la sociedad se vuelva protagonista no reemplaza el papel del Estado.

Así, las diferentes estrategias de concertación social regional, que se transforman en la práctica de la gobernanza territorial, constituyen experiencias de construcción de poder local, indispensable para la práctica de la democracia.

4 EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

74

La cuestión del papel del Estado en el proceso de desarrollo territorial viene originando muchos debates, con diferentes posicionamientos. Visiones liberales y neoliberales defienden la retirada del Estado del ámbito económico, dejándole el comando de la economía a las leyes del “libre mercado”, a punto tal de que algunos autores llegaron a decretar el fin del Estado-Nación.⁶

En una crítica a los posicionamientos liberales, Dowbor (2001) alerta: “El ancla de los valores conservadores –el mercado– se volvió en contra de su creador, y en su dimensión global y totalitaria devora lo que aparece por el camino” (p. 199). De la misma forma, al constatar que la Revolución Industrial del siglo XVIII provocó progreso sin comparativo en los instrumentos de producción, pero también una catastrófica desarticulación en las vidas de las personas comunes, Polanyi (1980), refiriéndose al mercado endiosado por los liberales de la época, pregunta: ¿qué “molino satánico” fue ese que trituró a los hombres, transformándolos en masa?

Boisier (1998) profundiza la cuestión: la visión de desarrollo que nos es impuesta, por ejemplo, por la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Monetario Internacional, según el modelo neoliberal, es “estrecha e ideologizada”. Recordando discusiones que hizo en otras obras,⁷ cuando destacaba la importancia de la articulación Estado-Región, afirma que:

(...) el desarrollo regional, sea en el ámbito de regiones específicas, sea en el ámbito del sistema nacional de regiones, depende críticamente de la articulación entre dos actores institucionales: El Estado nacional y la propia Región. En otras palabras: no existe desarrollo sustentable para una región si no es en el marco de una política nacional de desarrollo regional, y ésta carece de toda la viabilidad si no se apoya en las capacidades endógenas de las regiones y si no muestra congruencia con la política económica general (pp. 18-19).

Una cuestión merece ser destacada: ¿qué razones justifican la defensa del papel del Estado en los procesos de desarrollo territorial?

En una obra reciente, Fernández (2003) focaliza el desarrollo regional, y resalta el “espacio nacional” y el papel central y estratégico del Estado-Nación. En esta obra, después de hacer una revisión y establecer un diálogo crítico con las corrientes teóricas regionalistas, desde la década de los '80, reconoce la importante contribución de estos enfoques al caracterizar “experiencias exitosas” y al explicar la razón de su éxito. También menciona los aspectos críticos que aún permanecen como desafíos. Reconoce, con esto, algunos límites de los aportes regionalistas de la acumulación flexible. Defiende la articulación entre los actores territoriales, espacios nacionales y Estado-Nación, y establece una comunicación estratégica como necesaria para definir la inserción de los territorios en el proceso de globalización. O sea, el Estado y sus capacidades se constituyen como necesarios para superar los desafíos del paradigma regionalista de desarrollo.

Sustentado en un grupo de enfoques institucionalistas, desarrollados desde fines de la década de los '80, y principalmente en la década de los '90, Fernández demuestra el papel central que tiene asumido el Estado y sus estructuras, no sólo para informar sobre las especificidades de las trayectorias nacionales, sino también para explicar los procesos de desarrollo experimentados por aquellos países y regiones que emergieron de lugares periféricos. Destaca que el enfoque “globalizador” se ha sustentado en aportes teóricos que han sentenciado la dilución de los espacios nacionales y sus respectivos Estados-Nación. Mientras tanto, los enfoques regionalistas, en gran medida, han relativizado la importancia del Estado y del espacio nacional en el proceso de desarrollo local y regional.

Sin embargo, hay estudios que vienen demostrando que el Estado-Nación “no murió”. Refiriéndose a los Estados Nacionales europeos, Mann (1993- Apud. Fernández, 2003:57) afirma que los mismos no murieron, ni se retiraron, sólo han cambiado de función, considerando la etapa fordista, y así lo deberán seguir haciendo en el futuro. Recientes trabajos vienen reforzando

la importancia del papel del Estado-Nación, así como la fuerte presencia y el carácter estratégico del Estado para explicar las diferentes fortalezas/debilidades y los grados de éxito con que los espacios nacionales enfrentan los desafíos de la globalización (Weis, 1998-Apud. Fernández, 2003:60). Tales estudios han evidenciado que la fuerza del Estado no sólo no disminuyó, sino que ha mantenido un significativo aumento de su presencia en las estrategias de las empresas transnacionales-ETs de internacionalización de las economías nacionales, y que la presencia del Estado puede ser considerada un elemento cualitativamente relevante que contribuye, de manera sustantiva, para explicar los comportamientos nacionales diferenciados y sus, también diferenciados, grados de éxito frente a la globalización: “Los espacios nacionales con mayor agresividad comercial internacional encuentran un engrandecimiento paralelo de su estructura estatal” (Fernández, 2003:61). Realidades como la de Taiwán son un buen ejemplo de lo que aquí se afirma.

Fernández, en la obra citada, defiende la recuperación del espacio-nación, sugiriendo como funciones del Estado, en síntesis: (1) evitar el fragmentalismo selectivista, integrando y sinergizando las políticas de nivel regional con aquellas de nivel nacional, coordinando acciones interregionales, por impulsos nacionales de asociación, además de integrar la dinámica de los nodos regionales exitosos con otros en que el dinamismo no está presente; (2) contribuir a la estructuración de redes de actuación de alcance nacional, que permitan desenvolver un espacio suficientemente abarcador, para expandir interregionalmente aprendizajes económico-institucionales y organizacionales, incluyendo los ámbitos regionales cuyas tradiciones organizacionales y funcionales son incompatibles con los padrones de la especialización flexible, y, (3) finalmente, la constitución del “espacio nacional”, asociando un Estado con altas capacidades, otorgándoles a los nodos regionales “escala político-institucional”, para que operen las articulaciones (negociaciones) sinérgicas con las ETs (pp. 78-80).

Resumidamente, Fernández (2003) propone una estrategia de desarrollo local-regional, de tipo *bottom-up*, nacionalmente articulada. “El Estado requerido no es un Estado que se resigna a los fragmentarios espacios locales, sino un “Estado-fuerte” que, edificado sobre una lógica *bottom-up*, alcanza un adecuado nivel de centralización nacional desde donde estimula las redes de acumulación flexible de base territorial y compensa las asimetrías regionales y locales” (p. 83).

Así, según Fernández, el Estado, en especial el Estado Nacional, se sitúa en el plano de la “metagobernanza”, coordinando, orientando y actuando coherentemente en el ámbito regional y nacional, en la reproducción de las redes

económicas e institucionales. La calidad de la gobernanza obtenida en este nivel, lejos de despreciar a los mecanismos de mercado, contribuye para calificarlos, resultante (1) de la potencialización de la complejidad operativa de los actores económicos e institucionales a que dan lugar las redes de cooperación económicas y sociales, y (2), de la dinamización de las cadenas de valor, por medio de los procesos de innovación colectiva. Lejos de anular al Estado, se contribuye a su fortalecimiento, en la medida en que obtenga la “interacción sinérgica entre él mismo y los actores económico-sociales que forman las redes de cooperación social” (p. 86).

La capacidad de dar consistencia a la nueva base de coalición y el desarrollo de aprendizajes para la inversión de trayectorias históricas locales, se presentan como los principales desafíos de una estrategia de desarrollo como la que se propone, en la cual lo regional no se anula, sino que se retroalimenta con lo nacional, y donde la estructura y las capacidades del Estado no confiscan las energías de la sociedad y del mercado, sino que se dirigen al cuerpo fundamental para enriquecer el capital social y orientarlo en una estrategia de desarrollo estable (Fernández, 2003:97).

Para tener la capacidad de elaborar una estrategia de desarrollo adecuada para enfrentar los desafíos impuestos por la globalización se necesita no sólo reforzar la capacidad organizativa de la sociedad civil, sino también reubicar al Estado, funcional y morfológicamente redefinido su formato keynesiano y altamente recalificado, en sus capacidades. Esto supone:

(...) la capacidad de elaborar una propuesta que, a partir de la identificación del complejo institucional territorial y del desarrollo de redes de cooperación entre sus actores, promueva, frente al nuevo escenario multiescalar, una lógica reproductiva horizontal dentro y entre las instancias regionales... y, a partir de allí, ingenie una estrategia bottom-up que articule los ámbitos locales, regionales y nacionales..., para integrar de forma consistente esos ámbitos territoriales en la exigente (y hasta ahora excluyente) dinámica de las redes globales (Fernández, 2001:19).

5 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL ⁸

Keynes, ya en la década del 30, al proponer soluciones para la crisis del capitalismo, admitía que el sistema capitalista puede y necesita ser adminis-

trado. De la misma forma, cuando Becker (2001) se propone politizar la economía y el desarrollo y, a través de la creciente democratización de las relaciones sociales, socializar la política, parece estar presente la necesidad y la imperatividad de planificar el desarrollo.

En las últimas décadas, se ha agregado un calificativo al proceso de planificación: planificación estratégica. El concepto de planificación estratégica, como lo conocemos actualmente, surge en los años 80 y fue aplicado en primera instancia en la empresa privada procurando, con él, alcanzar un alto grado de competitividad en el mercado y así conseguir el éxito empresarial. Recientemente se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir directrices y metas para alcanzar el desarrollo de territorios o regiones, incorporando a la planificación elementos como la participación de los actores/agentes locales.

Hoy, esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en los que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan sus posibles caminos. Entre otras decisiones, según (Hevia, 2003:20), un proceso de planificación estratégica debe identificar –para desarrollar– el potencial endógeno, mediante medidas que incentiven y apoyen iniciativas de desarrollo local y empleo, y las actividades empresariales.

5.1. ¿POR QUÉ PLANIFICAR? ¿CÓMO PLANIFICAR?

No se tiene aquí la pretensión de responder con profundidad estas preguntas. El presente enfoque se restringe a algunos aspectos considerados esenciales.

Planificar tiene una relación directa con la implementación de estrategias. Según Matus (1996), estrategia es el arte de lidiar con la incertidumbre, con la imprecisión y la neblina del mañana. “Su campo de reflexión es el polo opuesto a la certeza dogmática y la predicción determinista... La estrategia explora la construcción del futuro” (p. 11). Considera a la estrategia un juego que nos motiva para enfrentar la dialéctica conflicto-consenso. Así, planificar el desarrollo regional exige negociación entre actores para producir consensos mínimos. La negociación sucede entre actores con intereses reales y distintos, pero conciliables. El consenso resulta, entonces, de la negociación entre actores que comparan el costo de ceder alguna cosa, con el beneficio de recibir alguna cosa a cambio. Se trata de un proceso de planificación participativa, que respeta las diferencias sin anularlas. En otro extremo estarían las estrategias de confrontación, de medir fuerzas, a través de las cuales una de las partes en conflicto debe vencer a la otra. Pero, la dialéctica del juego

democrático exige que la cooperación sea validada por la lucha política en el conflicto. El gran secreto está en no pasar el límite de la medición política de fuerzas, y tener como parámetro el metajuego de la cooperación. “Sólo las reglas de la cooperación mantienen la dialéctica entre conflicto y consenso dentro de los límites de la convivencia democrática” (Matus, 1996:16).

El avance del proyecto está subordinado al consenso, a la cooperación y a los medios pacíficos. El consenso gobierna el proyecto y el proyecto gobierna al líder. El líder no se atribuye una imagen superior ni reclama poderes especiales. Es líder porque representa el consenso, busca la cooperación, respeta todas las posiciones, es respetado por todos, da ejemplo de modestia y austeridad, y trata de gobernar con la confianza de todos... Los medios se subordinan al objetivo, y éste eleva a su condición ciertos medios, como la cooperación, el consenso y el respeto por el otro (Matus, 1996:22-23).

Por fin, dos diferentes sentidos en que el concepto de “estrategia” es utilizado, lo que la define como el modo de indicar alguna cosa importante e indispensable para alcanzar un objetivo futuro y trascendente, tal vez sea lo más adecuado para ser utilizado al referirse a la exploración del futuro en un horizonte a largo plazo, indicando lo que debe ser hecho, como requisito para establecer una dirección y un sentido al proceso de cambio, en un determinado período de tiempo (Matus, 1996).

En general, las políticas de desarrollo local deben perseguir beneficios para el territorio, tales como: (1) mejora en la calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos; (2) reducción de la dependencia externa; (3) refuerzo del espíritu colectivo; (4) crecimiento y generación de empleo; (5) conservación del medio ambiente, y (6) desarrollo cultural de la comunidad (Hevia, 2003:40).

Pero no se podía dejar de contemplar el enfoque dado a la planificación por Becker (1998). Inicialmente destaca sus límites y los desafíos. En primer lugar, hace la constatación de que el desarrollo contemporáneo convive con una dinámica de transformaciones que extrapolan las transformaciones cuantitativas. “Pasamos por un intenso proceso de transformaciones cualitativas, cargadas de expectativas cambiantes y flexibles, lo que acaba dando forma y contenido a la incertidumbre, que a la vez, termina configurándose en una de las principales variables a ser considerada y reconsiderada en el proceso decisivo de organización de una acción futura” (Becker, 1998:87). Esto trae al componente de la flexibilidad para el interior del proceso de planificación, transformándolo, por necesidad, en un proceso abierto y flexible.

Esta característica de la movilidad, incertidumbre, flexibilidad, en un pro-

ceso de planificación surgirá de un proceso de planificación abierta, resultante de la creatividad de los actores/agentes regionales en la formulación de estrategias –como un arte de lidiar con la incertidumbre, con la imprecisión y la neblina del mañana, en las palabras de Matus–, que procura atender deseos, potencialidades, oportunidades estratégicas. “Por lo tanto, en los términos aquí propuestos, el proceso de planificación no es puesto en marcha a partir del presente, de las necesidades, de los problemas, de las dificultades, de las amenazas, y sí es puesto en marcha a partir del futuro, de los deseos, de las potencialidades, de las alternativas de soluciones, de las posibilidades, de las oportunidades” (Becker, 1998:88).

La planificación no es tarea solamente de los “planificadores”, como los técnicos que saben todo. Pues, la planificación tanto puede ser utilizada para emancipar, como para dominar. Normalmente, es en las oficinas distantes de la realidad donde se deciden los caminos que serán transitados por las comunidades ¡Nada más equivocado! Sin una participación efectiva de los comprendidos, ningún plan tiene éxito. Se trata de colocar el conocimiento de las técnicas de planificación al servicio de la emancipación de las personas y de las comunidades. En esa concepción, “el qué hacer” siempre será definido por los agentes directos, por los interesados inmediatos en los resultados de la planificación. “En síntesis, ... las decisiones del qué hacer, del futuro deseado, será siempre de los agentes directos, siendo que las técnicas y los técnicos entran como viabilizadores y animadores del proceso de concepción del plan. Políticamente se decide qué hacer; técnicamente se define cómo hacer” (Becker, 1998:89).

De esta manera, el diagnóstico, como parte importante del proceso de planificación, resulta del estado de tensión entre el futuro deseado (potencialidades, ideal, ideas, posibilidades, soluciones, alternativas, oportunidades) y el presente dado (necesidades, realidad, intereses, dificultades, problemas, amenazas). “Esa tensión puede presentarse de dos maneras: en la primera, proyectando la realidad deseada sobre la realidad dada; la segunda, reflejando la realidad dada en la realidad deseada” (Becker, 1998:101). Con esto, el diagnóstico no resulta, como en los moldes clásicos, de una radiografía de la realidad, ni es el punto de partida de la planificación. “Mucho antes, éste resulta de una comparación de un futuro deseado a un presente dado, o mejor, de un diseño del futuro deseado sobre el presente dado” (Becker, 1998:102).

Así, el proceso de elaboración/formulación de un proyecto estratégico de desarrollo posee cinco pasos: (1) el preplan, o fase de elaboración de un entendimiento compartido sobre la realidad/objeto de planificación; (2) la fase de diseñar el futuro deseado; (3) la fase de caracterizar la realidad dada; (4)

la fase de contraponer el futuro deseado al presente dado (lo que se quiere y lo que se tiene, o la confrontación de la calidad del futuro a la cantidad del presente), y (5) la fase de definir, organizar y estructurar la acción, decidiendo qué hacer primero, las prioridades, de formular las respectivas estrategias, de estructurar la acción, de destinar los recursos, comprendiendo su operacionalización (Becker, 1998:103).

Un proceso de planificación regional con las características descritas arriba, para la mayoría de las regiones o territorios, todavía es un desafío a ser enfrentado. Tal vez sea éste uno de los motivos que lleva a ciudades, municipios, regiones territorios, y hasta estados y países, a cambiar sus estrategias de desarrollo en cada administración, sin un proceso de planificación marcado por la continuidad. Un dicho popular afirma que quien no sabe para dónde quiere ir va para donde los otros deciden. Por supuesto, que a medida que los otros (empresas, gobiernos, grupos hegemónicos), centrados exclusivamente en sus intereses particulares, deciden, lo harán tendenciosamente excluyendo deseos, potencialidades y oportunidades estratégicas de gran parte de la sociedad regional.

5.2. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN UN PROCESO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Hevia (2003), al cuestionar la práctica común de planificación centralizada y defender la “identidad local” como base del desarrollo territorial, destaca una serie de elementos que considera esenciales en un proceso de desarrollo territorial exitoso: (1) es necesario adoptar un enfoque multisectorial para escapar de los planes tradicionales que ponen más énfasis en lo sectorial; (2) debe existir una participación de todos los actores para contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y, además, lleve a un proceso que se oriente por la cooperación y negociación de los diferentes interesados para construir, en consenso, una visión común de desarrollo; (3) es imperativo contar con instituciones y organizaciones locales, poniendo a disposición de los actores implicados los instrumentos y las herramientas necesarias para que dinamicen sus actividades, y (4) los organismos gubernamentales precisan estar comprometidos en el proceso, sin que necesariamente sean los actores principales.

Este mismo autor destaca, también, algunos elementos que atrasan un proceso de desarrollo territorial: (1) debilidad o poca convicción de los gobiernos sobre el papel de la planificación estratégica territorial; (2) autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de futuro; (3) sectores productivos desvinculados de las reales oportunidades de desarrollo y del consenso local; (4) líderes sectoriales con visión centralizadora, y (5) temor de abrir espacios de debate, por posiciones políticas,

o sea, autoridades con una visión de desarrollo y estilo de gestión tradicional. “Cuando se habla de desarrollo local, debe incorporarse al discurso una visión estratégica de un territorio y definir de qué forma se va a lograr el bienestar de todos los habitantes que allí residen” (Hevia, 2003:17).

Finalmente, se entiende como necesario sumar la existencia de estructuras regionales que ejerzan la función de “foro de debates” y de “gestión” del proceso de desarrollo regional.⁹

En el caso específico del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil), históricamente, la sociedad ha presionado a los gobiernos para abrir espacios para la participación en la definición de las prioridades de desarrollo regional y en la aplicación de los recursos públicos. Esta presión resultó en la institucionalización de los COREDEs, creados en 1994, que objetivan constituirse en un foro de discusión y decisión con respecto a las políticas y acciones de desarrollo regional.¹⁰

En la esfera pública, la experiencia del Presupuesto Participativo fue pionera, primero en el municipio de Porto Alegre, después extendiéndose a todo el Estado, y más recientemente, el llamado Proceso de Participación Popular, que son políticas gubernamentales a través de las cuales se pretende proporcionar la participación popular en la jerarquización de las prioridades regionales, para la aplicación de parte del presupuesto público, contemplando principalmente los recursos de inversiones.

Más recientemente, la organización de los COREDEs fue ampliada con la estructuración de los Consejos Municipales de Desarrollo-COMUDEs, constituyéndose los mismos en el foro de discusión y decisión, con respecto a las políticas y acciones de desarrollo en el ámbito municipal.

Como se ve, la dimensión de “foro” es contemplada con la presencia de los COREDEs y COMUDEs. Sin embargo, la gestión de las acciones de desarrollo es administrada exclusivamente por las estructuras gubernamentales (provincial y municipal).

Se entiende, pues, que un conjunto de políticas y acciones de desarrollo excede la capacidad gerencial de las estructuras gubernamentales, las cuales podrían ser asumidas por las Agencias Regionales de Desarrollo.¹¹ Ejemplificando algunas funciones posibles: (1) identificar potencialidades socioeconómicas regionales; (2) orientar acciones regionales en el sentido de armonizar el crecimiento económico con la explotación racional y sustentable de sus recursos físico-naturales y humanos; (3) proponer y dirigir planes de acción orientados a la innovación, desarrollando o contratando investigaciones para tal fin; (4) proponer proyectos de viabilidad de inversiones, identificando inversionistas, buscando y administrando recursos, sea en el ámbito

nacional o internacional; (5) estimular y orientar la formación de redes, o alianzas estratégicas, entre empresas regionales, mejorando su nivel de competitividad interregional, nacional y internacional; (6) investigar o contratar investigaciones para la identificación de nuevas alternativas de crecimiento, desarrollo de nuevos productos, identificación de nichos de mercado, a partir de las potencialidades regionales y de las necesidades del mercado interno y externo; (7) estructurar y administrar servicios de apoyo especializado a las empresas regionales, por ejemplo, en las áreas de gestión, proceso productivo, ventas y marketing, costos y controles contables.

Son apenas algunas funciones, todas ellas atendiendo a un objetivo mayor: promoción del crecimiento de las oportunidades de negocios, el aumento de la renta *per capita*, del empleo y de la acumulación de renta para la producción regional, con vistas a la mejora de la calidad de vida de la población. Experiencias mundiales, principalmente europeas, presentan a la organización de Agencias Regionales de Desarrollo como una estructura regional de gestión del desarrollo, con buenos resultados. En Brasil, cabe resolver el problema del financiamiento de la manutención de estas agencias.¹²

Por fin, reforzando la importancia de la planificación estratégica, Albavera (2003) afirma que ésta representa, para la sociedad y los gobernantes, la “carta de navegación”. ¡Sin una carta de navegación, una embarcación en alta mar puede tomar rumbo incierto y no llegar al destino deseado!

6 ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

6.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Para una mejor comprensión de los elementos que serán propuestos, las sugerencias serán contextualizadas refiriéndose a la experiencia de la región Frontera Noroeste (RS/Brasil).¹³

En Dallabrida (2004), al analizar la experiencia reciente de planificación regional de la referida región, se concluía el artículo con una pregunta: ¿no será un momento oportuno para la construcción de un nuevo “pacto socio-territorial” en la región? Se afirmaba que, como no existe un camino único a seguir, bastaría que los diferentes actores/agentes de la sociedad regional se dispusieran a construir el camino, juntos, despojarse de concepciones del tipo “estamos en el camino cierto”, estando abiertos al aprendizaje constante, no desmereciendo o desconsiderando la caminata hasta hoy emprendida, con espíritu democrático, despojados de personalismos. Se sugería el desen-

cadenamiento de un proceso amplio de planificación estratégica/participativa del desarrollo de la región Frontera Noroeste, con vistas a la construcción de la Agenda 21 Regional.¹⁴

Se destacaban dos aspectos fundamentales: (1) la necesidad de institucionalizar un proceso de concertación social regional que resulte en el “pacto socioterritorial” de la región Frontera Noroeste; esto implicaría definir, a través del acuerdo de los diferentes segmentos de la sociedad civil organizada regionalmente, la continuidad del proceso de articulación iniciado en 2000 y ejercitado en 2001 y 2002, además de las formas concretas de insertar tal proceso, en los procesos regionales institucionalizados de definición del desarrollo de la Frontera Noroeste; (2) que la experiencia concreta de concertación social regional, considerando la caminata histórica y, principalmente, la de los últimos años, precisaría ser capaz de consensuar una agenda mínima de programas y proyectos de desarrollo, priorizando algunas acciones estratégicas que definieran un modelo más adecuado de desarrollo de la región para las próximas décadas, lo cual se constituiría en el “Proyecto Político de Desarrollo de la región Frontera Noroeste”.

Pasado un tiempo, parece que el proceso poco avanzó y exigió nuevos estímulos.

6.2. SUGERENCIA DE ALGUNAS DIRECTRICES PARA ORIENTAR EL AVANCE DEL PROCESO

Avanzando en la propuesta, se sugieren, inicialmente, algunos elementos a considerar en la estructuración de una propuesta metodológica para la elaboración de estrategias de desarrollo para la referida región, pero que puedan tener un carácter más universal. Se tratan directrices, focalizando los aspectos teórico-metodológicos aquí discutidos. Posteriormente, se hacen algunas sugerencias de operacionalización. Con esto, se asume el desafío de hacer una propuesta contextualizada, histórica y territorialmente.

Existen varias cuestiones a considerar.¹⁵

Pasamos por un intenso proceso de transformaciones cualitativas, cargadas de expectativas cambiantes y flexibles, lo que acaba dando forma y contenido a la incertidumbre. Esto exige (1) traer al componente de la flexibilidad para el interior del proceso de planificación, transformándolo, por necesidad, en un proceso abierto y flexible.

Esta característica de la movilidad, incertidumbre, flexibilidad, en un proceso de planificación, surgirá de un proceso abierto, resultante de la creatividad de los actores/agentes regionales en la formulación de estrategias, que procura atender deseos, potencialidades, oportunidades estratégicas. Esto implica (2) que el proceso de planificación no sea puesto en marcha a partir

del presente, de las necesidades, de los problemas, de las dificultades, de las amenazas, y sí, a partir del futuro, de los deseos, de las potencialidades, de las alternativas de soluciones, de las posibilidades, de las oportunidades.¹⁶

La planificación no podrá ser tarea solamente de los “planificadores”, como técnicos que saben todo; la misma tendrá por objetivo contribuir para emancipar, no para dominar. Se trata de (3) colocar el conocimiento de las técnicas de planificación al servicio de la emancipación de las personas y de las comunidades. En esa concepción, “el qué hacer” deberá ser definido por los actores regionales, como decisión política. A los técnicos cabrá contribuir a la definición del “cómo hacer”.

Inclusive entendiendo que un proceso de planificación regional, con las características arriba descritas, aún sea un desafío que precisa ser enfrentado. Tal vez el motivo mayor que justifique tal decisión sea la posibilidad de evitar que las estrategias de desarrollo cambien en cada administración. Esto exige (4) implementar un proceso de planificación marcado por la continuidad, organizar la “carta de navegación” de la región, y evitar que la fuerza hegemónica, casi única, de empresas, gobiernos, grupos hegemónicos, centrados exclusivamente en sus intereses particulares, decida excluyendo los deseos, potencialidades y oportunidades estratégicas de la mayoría de la población.

Finalmente, se trata de (5) institucionalizar un proceso democrático de “concertación social regional”, y formular un “pacto socioterritorial” que contemple, consensuadamente, los “deseos”, “potencialidades” y “oportunidades estratégicas” de los diferentes actores de la sociedad regional.¹⁷

6.3. PROPUESTAS PARA LA OPERACIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Se sugiere que el proceso de elaboración/formulación de un proyecto estratégico de desarrollo territorial se desenvuelva a partir de los pasos abajo caracterizados, con previsión de un cronograma. A pesar de que aquí esté focalizado en la región Frontera Noroeste, puede servir de referencia para orientar otros procesos en otras regiones.

Véase el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Acciones/metás	Principales actores comprometidos	Previsión de cronograma
1. Elaboración de un prediagnóstico, a partir de informaciones básicas disponibles, sobre aspectos físico-naturales y socio-económico-culturales.	Técnicos del IPD – Instituto de Políticas Públicas y Desarrollo Regional– y asesoría técnica (equipo de profesores de la UNJUJÚ/FENA/SETREN).	Durante 2004.
2. Síntesis de las propuestas contempladas en los procesos recientes de planificación del desarrollo regional, como mínimo a partir de la década de los '90.	Técnicos del IPD y asesoría técnica.	Hasta fines de 2004.
3. Proceso de "diseño del futuro deseado", mediante la realización de investigación científica con una muestra de personas de los diferentes sectores de la sociedad regional, con cuestiones que investiguen, sintéticamente, cuál es el futuro deseado para la región Frontera Noroeste.	Técnicos del IPD, asesoría técnica y personas a entrevistar.	Realización de la investigación de campo: hasta junio de 2004. Sistematización de la investigación: de julio a agosto de 2004.
4. Elaboración de un documento/informe que compile los datos referidos a los ítem 1, 2 y 3, y divulgación en la sociedad regional.	Técnicos del IPD y asesoría técnica.	Elaboración y edición del texto: de septiembre a noviembre de 2004. Divulgación: diciembre de 2004 a marzo de 2005.
5. Proceso de debate del contenido del documento, con líderes de los diferentes sectores, en el sentido de calificar informaciones de la "realidad dada" (prediagnóstico) y el "futuro deseado".	Técnicos del IPD y asesoría técnica, juntamente con los líderes.	Marzo y abril de 2005.
6. Proceso de contraposición del "futuro deseado" con la "realidad dada", destacando (1) qué se quiere, (2) qué se tiene y (3) qué hacer.	Técnicos del IPD y asesoría técnica, juntamente con los líderes.	Mayo de 2005.
7. Jerarquización de las necesidades (qué hacer), con el fin de organizar y estructurar la acción, decidiendo qué hacer y las prioridades. Metodológicamente, se sugiere listar la necesidades y someterlas a votación con la población, definiendo prioridades, pudiéndose usar el mismo sistema utilizado en el Proceso de Participación Popular –PPP–, del Gobierno del Estado (RS).	Técnicos del IPD y asesoría técnica, líderes y población electora en general.	Junio de 2005.
8. Definidas las prioridades, formular las estrategias y organizar la acción, decidiendo las fuentes de financiamiento, para comprender su operacionalización y la gestión futura del proceso.	Técnicos del IPD y asesoría técnica, juntamente con los líderes.	Julio de 2005.
9. Elaboración final del documento o Plano Estratégico de Desarrollo de la Región Frontera Noroeste.	Técnicos del IPD y asesoría técnica.	Agosto de 2005.
10. Edición y divulgación del Plan junto a los diferentes sectores socio-económico-culturales y sector gubernamental, para servir de apoyo a la planificación de las acciones.	Técnicos del IPD y asesoría técnica.	Septiembre y octubre de 2005.

7 PARA CONCLUIR: INTERRELACIÓN ENTRE GOBERNANZA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

Si la gobernanza territorial fuese entendida como la capacidad de una sociedad organizada territorialmente, para administrar los asuntos públicos, a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras, con vistas a la definición de sus destinos, ésta sería una discusión perfectamente vinculada a la discusión del desarrollo.

El ejercicio de la gobernanza territorial es un proceso de “concertación social regional” que objetiva construir la “carta de navegación” de la sociedad regional. Esta carta de navegación, o “pacto socioterritorial”, se transforma en el plan estratégico de desarrollo de un territorio o región, fruto del proceso de concertación, que se prefiere llamar, genéricamente, “diálogo de diferentes”. Es un proceso conflictivo, lleno de avances y retrocesos. Mientras tanto, se cree –no sólo por estar fundamentado teóricamente, también analizando experiencias exitosas de desarrollo– que éste es el mejor camino, sino el único, para que las regiones, principalmente las periféricas, busquen formas de inserción internacional menos excluyentes. Mayores o menores avances, se sabe, que dependen de la capacidad de organización socioterritorial y de estructurar sus acciones cooperativamente, que estudiosos definen como el “capital social”,¹⁸ o “densidad institucional”¹⁹ de un territorio o región.

Pero todo esto necesita hacerse planificadamente. Y la planificación aquí defendida precisa ser puesta en marcha a partir del futuro, de los deseos, de las potencialidades, de las alternativas de soluciones, de las posibilidades, de las oportunidades, del territorio en cuestión. Se trata de la inversión de la lógica tradicional de planificación.

Finalmente, abierto a las críticas, se espera que este artículo sirva de referencia para líderes y gestores públicos y privados, en la reflexión sobre la importante tarea de planificar el desarrollo territorial.

NOTAS

(*) Geógrafo, profesor e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la UNIJUÍ, mágister y cursante del doctorado en Desarrollo Regional en la UNISC. Dirección electrónica: valdir@unijui.tche.br

¹ Se acepta aquí el uso preferencial del concepto “desarrollo territorial”, reemplazando otros usos, tales como “desarrollo regional”, “desarrollo local y regional”, “desarrollo local” y “desarrollo localizado”. Se sigue el uso dado por autores como: S. Boisier, D. Maillat y R. Méndez. No se desconoce la diferencia conceptual entre local y regional. Pero considerando el concepto, aquí adoptado, de región y territorio (ver más adelante), parece más adecuado, desde el punto de vista teórico, utilizar la expresión “desarrollo territorial”. En primer lugar, porque la noción de territorio puede referirse a ámbitos espaciales de alcance local o regional. En segundo lugar, por el hecho de que el concepto de territorio adoptado tiene una correlación mucho más próxima al enfoque de desarrollo aquí destacado. Para un mejor esclarecimiento y precisión conceptual, se sugiere la lec-

tura de Boisier (2000).

² La temática es tratada de forma más profunda en dos obras: (1) Dallabrida y Becker (2003): *Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica*; (2) Dallabrida *et al* (2004): *Governança e Governança Territorial*, in *Pequeno Dicionário sobre Desenvolvimento Regional*.

³ Aquí se prefiere el uso del término “gobernanza”.

⁴ Milani, Carlos; Arturi, Carlos & Solinís, Germán (Orgs.) (2002): *Democracia e Governança Mundial. Que Regulações para o Século XXI*, profundizan sobre el tema de la gobernanza mundial.

⁵ Son distintos también sus orígenes. Ver en Dallabrida y Becker (2003).

⁶ Como Ohmae (1996).

⁷ Analizando el enfoque dado por Boisier en algunos de los tantos artículos escritos, es posible afirmar que es demasiado optimista al referirse a la posibilidad de que la sociedad civil sea el actor principal en los procesos de desarrollo localizados, relativizando el papel del Estado-Nación.

⁸ En el artículo titulado “*Planejamento regional*”:

algumas observações teóricas e análise da prática" (Dallabrida, 2004) se aborda el tema de forma más profunda. Esta parte del texto rescata, en parte, algunas ideas en él desarrolladas. Mas, se acepta el desafío de avanzar en la discusión de este tema.

⁹ En Dallabrida (2001) es presentado un enfoque inicial sobre el tema, profundizado en Dallabrida y Becker (2003).

¹⁰ Existen varias publicaciones que sintetizan los objetivos, estructura y funcionamiento de los COREDEs. Una de ellas es la de Becker (2000).

¹¹ En Ramírez (2001) se presenta la experiencia de las Agencias Regionales de Desarrollo de Inglaterra. Por la forma de estructuración presentada y su originalidad, parece ser posible aprender de esta experiencia.

¹² Existen propuestas, en algunas esferas públicas, de que las agencias reciban recursos provinciales y municipales para su manutención, sin que eso necesariamente interfiera en la autonomía de gestión de ellas, por los actores regionales, que necesita estar integrada con la dimen-

sión de "foro", ejercida por los COREDEs.

¹³ La referida experiencia es relatada y analizada en Dallabrida (2002 y 2004), Dallabrida y Brose (2002), Dallabrida y Bütttenbender (2003) y Dallabrida, Becker y Rambo (2003).

¹⁴ La construcción de la Agenda 21 Regional es propuesta por un documento del MMA/PNUD (2000).

¹⁵ En su mayoría, se sintetiza aquí propuestas hechas por Becker (1998), anteriormente destacadas.

¹⁶ Esta directriz invierte la lógica tradicional de la planificación, exigiendo metodologías diferenciadas. Serán un buen referente metodológico, contribuciones hechas en Brose (2001).

¹⁷ El pacto no significa consenso pleno, ni es permanente. Se puede hablar, más adecuadamente, de "visión de futuro consensuada mínimamente". Algunas cuestiones pactadas podrán ser provisorias y retomadas en otro momento del proceso de concertación social. Pero, la "visión de futuro" precisa tener una dimensión menos provisoria.

¹⁸ Ver Putnam (2000).

¹⁹ Ver Fernández (2004).

BIBLIOGRAFÍA

Albavera, Fernando S. (2003): *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. ILPES/CEPAL (serie gestión pública n° 32), Santiago de Chile.

Andrade, Manoel Corrêa (1994): "Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local" in Santos, M; Souza, M. A. A.; Silveira, M. L.: *Território, globalização e fragmentação*. Hucitec, São Paulo.

Bandeira, Pedro S.: "Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional" in Becker, Dinizar F. y Bandeira, Pedro S. (2000): *Desenvolvimento Local/Regional. Determinantes e Desafios Contemporâneos*. EDUNISC, vol. 1, Santa Cruz do Sul, pp. 23-128.

Becker, Dinizar F.: "Os limites desafiadores do planejamento" in *Redes*, v. 3, n. 2, EDUNISC, Santa Cruz do Sul, dez./1998, pp. 87-105.

Becker, Dinizar F.: "A economia Política da Regionalização do Desenvolvimento Contemporâneo. Em busca de novos fundamentos teórico-metodológicos para entender as diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo" in *Redes*, v.6, n. 3, EDUNISC, Santa Cruz do Sul, set./dez. 2001, pp.7-46.

Becker, Dinizar F. (2000): *REDENEP: Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento*. UNIVATES editora, Lageado (RS).

Benko, Georges (1999): *A Ciência Regional*. Celta, Oeiras(PT).

Boisier, Sérgio (2000): “Desarrollo (Local): de qué estamos hablando?” in Becker, Dinizar Ferminiano & Bandeira, Pedro da Silveira: *Desenvolvimento Local/Regional. Determinantes e Desafios Contemporâneos*. EDUNISC, vol. 1, Santa Cruz do Sul, pp. 151-185.

Boisier, Sérgio: *Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales*. EURE (Santiago-CL), vol. 24, n. 72, set./1998.

Brose, Markus (Org.) (2001): *Metodología Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Tomo Etitorial, Porto Alegre.

Brunet, R.; Ferras, R. y Théry, H. (1992): *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*. 3. ed. Reclus-La Documentation Française, Paris.

Coraggio, J. L. (1988): *Sobre la espacialidad social y el concepto de región*. ILPES/DPPR, Santiago de Chile, Documento CPPR-C/83-Programa de Capacitación.

Córdova, Efrén (1985): *Pactos Sociais: Experiência internacional, tipologia e modelos*. Ministério do Trabalho, Brasília; IBRART-Instituto Brasileiro de Relações de Trabalho, São Paulo, Série Divulgação n. 2.

Corrêa, Roberto Lobato (1995): *Região e Organização Espacial*. 5. ed., Ática, São Paulo.

Corrêa, Roberto Lobato (1994): “Território e corporação: um exemplo” in Santos, M; Souza, M. A. A.; Silveira, M. L.: *Território, globalização e fragmentação*. Hucitec, São Paulo.

Cuervo González, L. M. (2003): *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, serie Gestión Pública, n. 40. (ISSN 1680-8827).

Czempiel, Ernst-Otto (2000): “Governança e Democratização” in Rosenau, James N. y Czempiel, Ernst-Otto (Orgs.): *Governança sem Governó. Ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Editora da Universidade de Brasília, Brasília; Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, pp. 335-362.

Dallabrida, Valdir Roque et all (2004): “Governança Territorial” in *Pequeno Dicionário sobre Desenvolvimento Regional*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul (no prelo).

Dallabrida, Valdir Roque: “Gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional” in *REA - Revista de Estudos da Administração*, Ed. UNIJUÍ, UNIJUÍ, Ijuí, v. 2, n. 03, jul./dez. 2001, pp. 43-52.

Dallabrida, Valdir Roque: “Nova Dinâmica Territorial em Construção: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil” in *IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Universidades do Grupo Montevideo, Montevideo, 21 à 23 de agosto de 2002 (publicado nos anais em CD).

Dallabrida, Valdir Roque (2004): “Planejamento Regional: algumas observações teóricas e análise da prática” in *Redes*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul (no prelo).

Dallabrida, Valdir Roque; Becker, Dinizar Ferminiano: “Governança Territorial-Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica” in *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2. Editora UNIJUÍ, Ijuí, jul./dez./2003, pp. 73-98 (ISSN-1678-4855).

Dallabrida, Valdir Roque; Becker, Dinizar Ferminiano; Rambo, Anelise Graciele: “Fórum De Desenvolvimento Da Região Fronteira Noroeste: experiência de organização social para o desenvolvimento” in *3^{as} Jornadas de História Econômica*, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo (UR), 9 a 11 de julho/2003 (publicado nos anais em CD).

Dallabrida, Valdir Roque; Brose, Markus Erwin: “A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS” in *Redes*, v.7, n.2, EDUNISC, Santa Cruz do Sul, maio/ago. 2002, pp.107-123.

Dallabrida, Valdir Roque; Büttnebender, Pedro Luis: “A organização social para o desenvolvimento: análise da experiência da região gaúcha Grande Santa Rosa” in *I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local - O Desenvolvimento Local na Perspectiva do Desenvolvimento humano*. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande (MS), 25 a 28 de novembro/2003 (Série Comunicação Científica-publicado nos anais).

Dowbor, L. (2001): “Gestão social e transformação da sociedade” in Arbix, G.; Zilbovicius, M.; Abramovay, R.: *Razões e ficções do desenvolvimento*. Editora da UNESP, São Paulo, Edusp, pp. 197-221.

Dowbor, Ladislau (1999): *O que é Poder Local*. Brasiliense, São Paulo (Coleção Primeiros Passos).

Duarte, A. (1980): “Regionalização: considerações metodológicas” in *Boletim de geografia teórica*, n. 10 (20).

Fernández, Víctor Ramiro (2003): *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: redefiniendo el escenario global-local*. Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe, Argentina.

Fernández, Víctor Ramiro (2001): “Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites” in *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 27, n. 82.

Fernández, Víctor Ramiro (2003): “Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los ‘90s” in *REDES*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul (no prelo).

Gomes, Paulo Cezar da Costa (1995): “O conceito de região e sua discussão” in Castro, I.; Gomes, P.C.C.; Corrêa, R.L. (Orgs.): *Geografia: Conceitos e Temas*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, pp. 49-76.

Hevia, Antônio E.: *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2003 (Serie Gestión Pública, n. 29).

Hilhorst, J. (1999): *Sobre cuestiones no resueltas en el pensamiento del desarrollo regional*. ILPES/DPPR, Santiago de Chile (Documento C/60).

Kazancigil, Ali (2002): “A regulação social e a governança democrática da mundialização” in Milani, Carlos; Arturi, Carlos & Solinís, Germán (Orgs.): *Democracia e Governança Mundial. Que Regulações para o Século XXI*. Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, Porto Alegre, pp. 47-62.

Matus, Carlos (1996): *Estratégias Políticas. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*. FUNDAP, São Paulo.

Maillat, D. (1998): “PME, innovation et développement territorial” in *Dossier de l'IRER*, n. 18, Neuchâtel, IRER.

Mayntz, R.: “Nuevos desafíos de la teoría de Governance” in *Instituciones y Desarrollo*, n. 7, Barcelona, noviembre/2000.

Méndez, Ricardo (2002): “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes” in *Revista EURE*, v. 28, n. 84, Santiago de Chile, p. 4 (ISSN-0250-7161).

Milani, Carlos & Solinís, Germán (2002): “Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro” in Milani, Carlos; Arturi, Carlos & Solinís, Germán (Orgs.): *Democracia e Governança Mundial. Que Regulações para o Século XXI*. Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, Porto Alegre, pp. 266-291.

Milani, Carlos; Arturi, Carlos & Solinís, Germán (Orgs.) (2002): *Democracia e Governança Mundial. Que Regulações para o Século XXI*. Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, Porto Alegre, pp. 266-291.

Ohmae, Kenichi (1996): *O fim do Estado-Nação. A ascensão das economias regionais.* Campus, Rio de Janeiro.

Parra, Constanza; Dooner, Cecilia (2001): *Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local.* CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile (serie medio ambiente y desarrollo).

Polanyi, Karl (1980): *A Grande transformação: as origens da nossa época.* Campus, Rio de Janeiro.

Putnam, Robert D. (2000): *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.* 2 ed., FGV, Rio de Janeiro.

Rafestin, Claude (1993): *Por uma Geografia do poder.* Ática, São Paulo.

Ramírez, Leandro Sepúlveda (2001): *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad.* CEPAL/ECLAC/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Santiago de Chile (serie estudios y perspectivas nº 3).

Rosenau, James N. (2000a): “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial” in Rosenau, James N. & Czempiel, Ernst-Otto (Orgs.): *Governança sem Governo - ordem e transformação na política mundial.* (Tradução de Sérgio Bath), Editora da Universidade de Brasília, Brasília; Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, pp. 11-46.

Santos, Milton (1985): *Espaço e método.* Nobel, São Paulo.

Santos, Milton; Silveira, M.L. (2001): *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.* Record, Rio de Janeiro.

Souza, Marcelo José (1995): “O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” in Castro, I.; Gomes, P.C.C.; Corrêa, R.L. (Orgs.): *Geografia: Conceitos e Temas.* Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, pp. 77-116.

Storper, Michael; Harrison, Bennett (1994): “Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: as mudanças de estrutura dos sistemas produtivos industriais e os seus novos modos de governança nos anos 90” in Benko G.; Lipietz, A. (Orgs.): *As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica.* Celta, Oeiras (PT), pp. 171-187.