

La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial

Valdir Roque DALLABRIDA

Profesor e investigador del Programa de Posgrado en Administración de la UNIPLAC y del Maestrado en Ambiente y Desarrollo de la UNIVATES, Brasil.

RESUMEN: La organización socioterritorial y la existencia de estructuras calificadas de gobernanza son consideradas fundamentales para la implementación de trayectorias de desarrollo innovadoras. Se presentan los COREDES —y, por extensión, los COMUDES—, de Rio Grande do Sul, Brasil, como estructuras de poder de la sociedad, destacando su capacidad para articular regionalmente estrategias de desarrollo más adecuadas a las potencialidades locales, el pacto de alternativas entre los diferentes actores regionales, tanto públicos, como privados. Por lo tanto, éste es considerado un potencial para producir consensos regionales y de esta forma, mantener la cohesión social. Además de esto, se presentan algunas indicaciones para la continuación del debate, abordando cuestiones que puedan ser objeto de nuevas investigaciones.

DESCRIPTORES: Gobernanza territorial. Desarrollo territorial. COREDES. Territorio. Brasil.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo retoma algunas de las reflexiones realizadas a lo largo de los últimos años, con el objetivo de contribuir al debate sobre la organización socioterritorial para la gestión del desarrollo.

A partir de la revisión de algunos enfoques teóricos que resaltan cuestiones teóricas sobre el territorio y el desarrollo territorial, la innovación empresarial y territorial y su relación con el desarrollo, la cuestión de la competitividad o competencia territorial, la organización socioterritorial y

el desarrollo, además de la gobernanza territorial, se presenta la experiencia de la constitución y puesta en práctica de los *Consejos Regionales de Desarrollo* —COREDES— y, por extensión, los *Consejos Municipales de Desarrollo* —COMUDES—, constituidos en el Estado do Rio Grande do Sul (Brasil).

Los COREDES se presentan como instituciones que garantizan la deliberación público-privada para la gestión del desarrollo territorial. Se describe sintéticamente su historia y forma de constitución, teniendo como hipótesis que estos, aunque todavía no

Recibido: 08.04.2008. Revisado: 06.02.2009.
e-mail: roquedalla@uniplac.net

Este artículo contempla cuestiones debatidas en la línea de investigación Integración Regional y Desarrollo Local Sostenible, del master en Desarrollo de UNIJUÍ

(Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil). La traducción del portugués al español fue realizada por Neiva Fernandes (neivagr@uol.com.br), asistida por los comentarios de los evaluadores anónimos, y la redacción de la revista, a los que agradecemos sus sugerencias.

de facto, pueden convertirse en estructuras de gobernanza territorial a partir de las cuales los diferentes actores definen estrategias de desarrollo que contribuyan a optimizar la competencia territorial y la cohesión social.

Manteniendo la perspectiva de que sean necesarias nuevas investigaciones empíricas, para lo que se plantean al final algunas cuestiones, se presentan algunos análisis a partir de la observación directa y de la opinión de algunos analistas externos.

2. TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Se ha utilizado el concepto de 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 determinado ámbito espacial, preparada a partir de relaciones de poder apoyadas en motivaciones políticas, sociales, ambientales, económicas, culturales o religiosas originadas en el Estado, de grupos sociales o corporativos, instituciones o individuos (DALLABRIDA, 2006).

El concepto de territorio anteriormente subrayado, conduce a la necesidad de reafirmación de otro concepto, como es, el de *desarrollo territorial*. Se asume el uso preferencial del concepto desarrollo territorial, por entender que el desarrollo, además de la dimensión tangible (material), que tiene en los aspectos económicos su expresión mayor, posee una dimensión intangible (inmaterial). Así, entre los factores causales del desarrollo la dimensión que se expresa mediante los indicadores económicos se refiere a la dimensión tangible, mientras la dimensión intangible se refiere a la capacidad colectiva para realizar acciones de interés social.

Esto, permite afirmar que el desarrollo territorial puede ser entendido como un proceso de cambio estructural emprendido por una sociedad organizada territorialmente, sustentado en la potenciación de los capitales y recursos (materiales e inmateriales) existentes en el lugar, con vistas a la dinamización económica y a la mejora de la calidad de vida de su población (DALLABRIDA, 2007).

3. INNOVACIÓN EMPRESARIAL, TERRITORIAL Y DESARROLLO

Al abordar la materia del desarrollo enfocada sobre el territorio, seleccionando la variable organización socioterritorial como fundamental para la generación de procesos calificados de desarrollo territorial, se está destacando la dimensión intangible del desarrollo. De la misma forma, cuando se afirma que no sólo las interdependencias mercantiles, sino también las interdependencias no mercantiles, son las responsables de la producción de innovaciones, y que la innovación no es el resultado solamente de los esfuerzos de investigación y desarrollo que tienen lugar internamente en las empresas, sino que también resulta de aprendizajes colectivos, asimismo se está reafirmando la dimensión intangible del desarrollo.

Recientemente, en paralelo al debate sobre la innovación y su relación con la competitividad empresarial, distintos autores se han referido a ella destacando también su dimensión territorial. Se favorece esta segunda dimensión, relacionándola con la cuestión de la organización socioterritorial.

A partir de la década de los 70, se han desarrollado visiones multidisciplinarias desde el punto de vista de la economía, de la administración y también de la geografía, sobre la empresa innovadora. Según este enfoque, la empresa es considerada objeto de atención específica, considerándose la innovación, en términos de procesos, productos o gestión, debe ser interpretada a partir de factores internos y relacionados con su organización.

En los enfoques en los que se destaca el papel de la empresa en la innovación, destacan marginalmente en el razonamiento algunas características del territorio tales como, por ejemplo, la importancia de la existencia de recursos humanos capacitados y de infraestructuras tecnológicas.

En contraste con este razonamiento, casi defendiendo un nuevo determinismo ambiental, desde la década de los 80, se afirma que la innovación, en el ámbito de la economía espacial y de la administración es, en gran medida, el resultado de la existencia de un entorno territorial (social, económico, cultural e institucional) con características específicas. Según MÉNDEZ (2002: 66) es

evidente un hecho: la concentración espacial y el entorno territorial contribuyen a la innovación empresarial:

“A partir de esa evidencia la atención prioritaria se dirige hacia el análisis e intenta comprender el entorno en que nacen y operan estas empresas, buscando detectar la posible existencia de algunos factores clave externos a la empresa, pero internos a los lugares donde están presentes los procesos de innovación.”

Recientemente, nuevas referencias teóricas sitúan también a la innovación y sus relaciones con el territorio como centro de atención. Propuestas que surgieron, tales como la de la llamada economía del conocimiento, trasladadas al plano territorial con conceptos como el de la región inteligente, *learning region*, o territorios que aprenden (FLORIDA, 1995; ANTONELLI & FERRÃO, 2001), refuerzan el actual protagonismo del conocimiento y del aprendizaje colectivo como recursos específicos. Otros estudios, como los que se refieren a las dinámicas de proximidad (GILLY & TORRE, 2000), centran su atención en la importancia ejercida por la proximidad física, además de la funcional y de la cultural, en la creación de redes capaces de transmitir los saberes o conocimientos tácitos, no formalizados y difícilmente identificables; sin embargo, fundamentales para la generación y difusión de la innovación¹. Refiriéndose a los sistemas nacionales y regionales de innovación, LUNDWALL (1992) propone una visión integrada de los procesos de innovación en que participan actores diversos, desde los que producen conocimiento y lo transmiten, hasta aquéllos que lo utilizan, integrando instituciones e infraestructuras que regulen estos flujos.

Los enfoques teóricos mencionados

¹ Para que se entienda mejor es fundamental recordar dos conceptos: conocimiento tácito y codificado. Conocimiento tácito se refiere:

1. a los saberes no codificados en manuales, respecto a la tecnología,
2. a los saberes generales y comportamentales,
3. a la capacidad de solucionar problemas no codificados, y
4. a la capacidad de vincular situaciones e interactuar con otros recursos humanos.

El conocimiento codificado se refiere al conocimiento reproducible, o sea, los conocimientos tecnológicos (incorporados en materiales, máquinas, componentes y productos finales) y organizativos, transmisibles mediante interacción comunicativa (Internet, cursos...) a través del mercado (YOGUEL & BOSCHERINI, 2001).

anteriormente permiten afirmar que en una sociedad dominada por el conocimiento, las ventajas estáticas, basadas, por ejemplo, en recursos naturales, pierden cada vez más su importancia, ganándola las ventajas dinámicas, cuyo fundamento se explica por la capacidad de generar conocimiento e innovación². Así, para beneficio de las regiones, territorios, empresas y sociedades, se les presenta un nuevo desafío: la capacitación científica y tecnológica, como condición previa para su éxito productivo y comercial.

Por ello, contemplando simultáneamente la dimensión empresarial y territorial de la innovación, además de los atributos que poseen ciudades, regiones o territorios, buscar el desarrollo a partir de un proceso innovador, va a depender de dos factores como son: primero, la capacidad empresarial de investigación y desarrollo y de identificar nuevos productos y procesos que aseguren el éxito económico (productivo y comercial) de la empresa; segundo, la capacidad local de aprender, en el sentido de crear una atmósfera de transformaciones y progreso para el aprendizaje regional y colectivo (DINIZ, 2003).

El aprendizaje se presenta, por tanto, sólidamente localizado, donde interactúan la investigación, la experiencia práctica y la acción, a través de un proceso de aprender haciendo. De este modo, los ámbitos espaciales (ciudades, regiones, territorios), necesitan transformarse en puntos de creación de conocimientos y aprendizajes. Las regiones deben adoptar los principios de creación de conocimientos y aprendizajes continuos, para convertirse, en efecto, en *learning region* (FLORIDA, 1995), esto es, regiones, o territorios en constante proceso de aprendizaje:

² FERNÁNDEZ (2001), profundiza en tales conceptos. Las ventajas estáticas se refieren a las bases constitutivas de los complejos de producción territorial, tales como las infraestructuras necesarias para mejorar las redes de transporte y comunicaciones, dotar a los lugares de condiciones físicas que faciliten la localización de empresas y construir instalaciones relacionadas con la educación, la cultura, la salud y el bienestar de las personas que residen en un territorio/región, como escuelas, hospitales, áreas de ocio, etc. Por otro lado, las ventajas dinámicas se refieren al patrón de *orgware* regional y local, o sea, a la capacidad de organización económica, social e institucional que adopta un territorio o región.

“Para ello, las regiones deben prepararse para proveerse de infraestructuras específicas que puedan facilitar el flujo de conocimiento, ideas y aprendizajes, y que al mismo tiempo tengan la capacidad de gobernanza local” (DINIZ, 2003:34).

Estudios como los de GILLY & TORRE (2000) han demostrado que, a pesar de las tecnologías de la información, la proximidad se convierte en elemento clave, no sólo por los aspectos geográficos, sino sobre todo por los aspectos geográficos, sino sobre todo por los institucionales. Así, al centrar su atención en la importancia ejercida por la proximidad física, además de la funcional y cultural, defienden la creación de redes capaces de transmitir conocimientos tácitos, no formales y difícilmente descodificables, sin embargo, fundamentales para la generación y difusión de la innovación. Todo ello está justificado por la dificultad o imposibilidad de transferencia del conocimiento tácito.

Pero la proximidad geográfica, destacada por GILLY & TORRE (2000), por sí sola, no es suficiente para el éxito de experiencias localizadas de generación de conocimientos:

“Además de la importancia de la lógica cognitiva, las regiones poseen historia, que tiene sus puntos positivos o negativos. Muchas veces los actores locales no actúan en el sentido de crear integración y sinergia” (DINIZ, 2003:34).

De esta manera, la existencia local de instituciones innovadoras, generadoras de una mayor densidad de interacciones, creando redes, es fundamental para el éxito de algunos ámbitos espaciales y, su ausencia provoca el estancamiento y fracaso de otros. Incluso en las regiones que permanecen especializadas en la producción de bienes y servicios tradicionales, su producción eficiente depende cada vez más de tecnologías modernas, como la introducción de la informática en el proceso productivo. En estos casos, el conocimiento científico y tecnológico se encuentra disponible de manera codificada, siendo posible su transferencia al proceso de producción, no generando nuevo conocimiento, sino adaptándolo, lo que implica centrar la atención en las etapas de desarrollo y adaptación de los procesos y productos y no en la investigación propiamente dicha (DINIZ, 2003).

Considerando la innovación en su dimensión empresarial y su reflejo en el territorio, es posible explicar los impactos territoriales de la innovación. Siendo así, de la misma forma que con la dimensión global y territorial del desarrollo, en la relación entre innovación y territorio, se establece una relación dialéctica, resultando como síntesis, procesos de innovación, con sus efectos en la organización social y en el sistema territorial de producción.

En los enfoques regionalistas del desarrollo, uno de ellos, en especial, refuerza la importancia de la innovación en los procesos de desarrollo territorial. Se trata del enfoque de los medios innovadores. Según MAILLAT (1995), el concepto de “medio innovador” pretende aprehender las dinámicas territoriales de innovación teniendo como base la idea de que actualmente los mecanismos de desarrollo territorial o regional, residen en las regiones que son capaces de innovar, de poner en práctica proyectos que agreguen nuevas técnicas, la cooperación entre las empresas, las instituciones de formación e investigación y que desarrollen nuevos productos, muchas veces con el apoyo de las autoridades locales y regionales o de las universidades.

Autores como LOPES (2001:134), considerando la importancia contemporánea de la innovación constante, afirman que es fundamental que su génesis tenga en el territorio, un papel destacado, convirtiéndolo en “soporte organizacional de aprendizaje colectivo”, al cual está asociada la innovación.

Otros enfoques se refieren a los territorios innovadores (MÉNDEZ, 2002:65). El concepto de innovación se entiende por tales enfoques como:

“la capacidad de generar e incorporar conocimientos para dar respuestas creativas a los problemas del presente”

Así, es posible ocuparse del “territorio innovador”, refiriéndose a los ámbitos espaciales en los cuales sus actores e instituciones sean capaces de generar e incorporar conocimientos para dar respuestas creativas a los desafíos que se les presentan en cada momento de la historia.

Según MÉNDEZ (2002), el modelo de desarrollo de un territorio innovador necesita atender a las características de un desarrollo

territorial integrado, incluyendo no sólo las dimensiones económicas del desarrollo, sino también, y con similar importancia las dimensiones sociales, ecológicas, culturales, ético-políticas y la ordenación territorial. Un territorio innovador, entonces, es, por tanto, aquel que avanza a partir de esta estrategia prioritaria en su camino hacia el desarrollo.

YOGUEL & BOSCHERINI (2001), en su aproximación a la cuestión del desarrollo de las capacidades de innovación de las empresas y el papel del sistema territorial en este proceso, destacan el concepto de “capacidades innovadoras”, para referirse a la capacidad de los agentes locales de desarrollo para transformar conocimientos genéricos en específicos, a partir de sus *stocks* de competencias y de su acumulación dinámica, lo que facilita el desarrollo de aprendizajes formales e informales, tanto del tipo codificado como del tácito. El *stock* de competencias es entendido como el conjunto de conocimientos, rutinas y habilidades tecnológicas y organizativas, formales e informales específicas del lugar. Estas competencias incluyen, además de las informaciones y equipos, un conjunto de capacidades organizativas, patrones de conducta y rutinas que influyen en el proceso de toma de decisiones y en la conducta innovadora de las empresas y de la sociedad en general.

Se refuerza, de este modo, el papel ejercido por el entorno territorial en la innovación, constituido por el entorno económico, social e institucional del medio en el que operan las empresas, con lo que es posible afirmar que la llamada competencia territorial³ puede alcanzarse.

Examinando las interacciones sociales “territorialmente involucradas”, como fuentes de innovación, investigaciones pioneras, como la de BRACZYK & al. (1998), lograron “traducir” a una visión territorial el concepto de sistema nacional de innovación, desarrollado por LUNDVALL (1992), e introducir entonces, el concepto de “Sistema de Innovación Regional” (SIR). Recuperando,

o dando continuidad a los enfoques de los medios innovadores, a los cuales ya se hizo referencia, las contribuciones formuladas en torno a este concepto (el de SIR) ayudaron a comprender mejor que el componente territorial no limita su relevancia a subrayar las ventajas relacionadas con los rendimientos crecientes de escalas destacadas posteriormente por la “nueva geografía económica” (KRUGMAN, 1999). El territorio se transforma también en un elemento central para el análisis de la dimensión organizacional y la calidad de las interacciones como claves fundamentales de los aprendizajes sociales colectivos que conducen a los procesos de innovación.

Por ahora, considerando la relación sinérgica que se establece entre territorio y procesos de innovación, y a partir de la importancia dada al concepto de SIR, dos aspectos más pasan a ser valorados con el objetivo de profundizar no sólo la transversalidad que se establece entre la innovación y el desarrollo territorial, sino también en la comprensión de las dinámicas de progresión, estancamiento o regresión por las que pueden atravesar las localidades, regiones o territorios. El primer aspecto tiene que ver con la necesidad de dar relevancia a la competitividad o “competencia territorial”, como un concepto que supera al concepto de competitividad territorial. El segundo aspecto tiene que ver con una mejor precisión de los elementos —y conceptos— implicados en la dinámica organizacional y en el proceso de interacción que fundamenta los sistemas territoriales innovadores, o, simplemente, territorios innovadores.

4. ¿COMPETITIVIDAD O COMPETENCIA TERRITORIAL?⁴

La opción centrada en la competencia territorial tiene dos órdenes de razón. La primera, por el sentido etimológico aquí asumido, entendiéndose la competencia como la habilidad, la aptitud y la capacidad que un

³ Concepto que se aborda más adelante.

⁴ Se retoma aquí, un enfoque hecho en DALLABRIDA & FERNÁNDEZ (2005). En este momento, se está retomando la discusión teórica acerca del concepto *competencia territorial*. Además de profundizar en la cuestión conceptual, se pretende cómo resultado la definición de un conjunto de indicadores o parámetros objetivos para “medir” patrones de competencia

de lugares, regiones o territorios. Por otro lado, cuando aquí se utiliza el término *competencia territorial*, se le da un sentido muy cercano al que se da a la expresión “capacidades endógenas del territorio”, más utilizado en la lengua española. Mientras, es fundamental reconocer que es un concepto que necesita ser más estudiado.

territorio posee. Así, un territorio competente sería aquél que ofrece las condiciones necesarias y suficientes para su pueblo. Las necesarias, refiriéndose a las condiciones económicas (adecuación del sistema productivo local al modelo de competitividad internacional). Las suficientes, en el sentido de conciliar, lo máximo posible, el modelo de relaciones económicas adoptadas localmente con su adecuación social (mantenimiento de índices elevados de empleo y modelos salariales por encima de la media) y ambiental (evolucionar desde la preocupación en cumplir la legislación ambiental, para asumir el compromiso con la salud ambiental, local y global). La segunda, por una opción teórica, entendiendo que hay un conflicto no solucionado entre competitividad y desarrollo (DALLABRIDA & FERNÁNDEZ, 2005).

La base teórica para la discusión de la competitividad o competencia territorial, se basa, principalmente en dos autores. Uno de ellos es LOPES (2001:159), que se refiere a la competitividad territorial, como la

“capacidad de una comunidad territorial para asegurar las condiciones económicas del desarrollo sostenible”.

Se entiende que las condiciones económicas representan la condición necesaria, pero no suficiente, con la que concuerda el enfoque del autor. La capacidad de atraer y fijar población, generar empleos, preferentemente, empleos cualificados e innovar, es indispensable. El desafío es conciliar la relación conflictiva entre la generación de empleo, el necesario aumento de la productividad, la introducción de innovaciones tecnológicas en el proceso de producción, el mantenimiento de buenos niveles de empleo y el valor añadido local de los productos.

De esta forma, la actuación competitiva del territorio es la resultante de las ventajas originadas por:

1. los factores de competitividad asociados a la estructura económica del territorio;
2. de la capacidad organizativa de una sociedad con base territorial;

3. de la dimensión territorial, es decir, cómo las dinámicas exógenas (externas al entorno local, N. del T.) repercuten en los factores estructurales de la competitividad local, y, por fin,
4. de la capacidad de gestión de la dinámica de gobernanza territorial, resultante del capital relacional⁵ que genera e impulsa las dinámicas de aprendizaje e innovación colectiva.

La globalización y las condiciones concretas de inserción territorial representan tanto una restricción, como una potencialidad para la competitividad de los territorios:

“conforme a la capacidad que éstos revelan para articular potencial endógeno con valoración de los estímulos exógenos y para articular la identidad local con la integración en las redes globales” (LOPES, 2001:183).

Tal capacidad resulta de la estructura económica local (ventajas estáticas), pero en gran medida, de las dinámicas de los actores e instituciones locales, esto es, de las condiciones de gobernanza territorial existentes en los territorios (ventajas dinámicas).

Ya, otro autor, VELTZ (1995:85 y 88), se refiere al éxito territorial. Para él, el éxito territorial resulta de competencias, redes, proyectos e instituciones. La competencia, según él, es la materia prima casi única del desarrollo que no se extrae, como un recurso mineral, sino que se crea. La formación escolar es esencial, pero este conocimiento debe ser llevado a la práctica, pues la competencia no es solamente un saber, sino un saber puesto en práctica. La competencia se desarrolla y se revaloriza a través de redes. Construir las competencias, desarrollar las redes, internas y externas, presupone una visión, un proyecto, reductor de la incertidumbre y catalizador de las sinergias. Así, la:

“capacidad de proyecto y la existencia de marcos colectivos de actuación sólidos, constituyen el tercer elemento clave para el éxito territorial. Sin instituciones sólidas y sin visión del futuro, una región (o territorio) no puede encontrar la estabilidad y la confianza

⁵ O densidad institucional, conforme el enfoque aquí destacado.

en el futuro, puesto que son indispensables para el desarrollo”.

De acuerdo con el mismo autor, el desarrollo de los territorios, tanto como el desarrollo en general, pasa, hoy día, por la densidad y calidad de las interacciones entre los actores:

“Depende más de la pertinencia de los marcos colectivos de acción, del vigor de los proyectos y de las anticipaciones del futuro, que de las infraestructuras y de los equipamientos.”

La interpretación que se puede hacer, en este caso, es que el enfoque respecto al éxito territorial defendido por VELTZ (1995), reafirma el concepto de competencia territorial. El éxito, conforme él defiende, va a depender más de la competencia que se crea, que es construida socialmente (buena formación escolar, redes sociales y empresariales que resulten en cuadros colectivos de acción acreditados, proyectos firmes, instituciones sólidas y activas), que de factores económicos, conocidos como los indicadores principales de la competitividad.

5. TERRITORIO, ORGANIZACIÓN SOCIOTERRITORIAL Y DESARROLLO⁶

Subsiste todavía una cuestión: ¿qué condiciones previas son necesarias para que localidades, municipios, regiones, o territorios, desarrollen procesos innovadores, con consecuencias positivas en su desarrollo? O, en otras palabras: ¿cuáles son las condiciones previas para ampliar su competencia territorial?

Estos y otros interrogantes tienen que ver con la discusión acerca de los COREDES, que se presentan aquí como estructuras organizativas de garantía, que pueden contribuir mucho a la organización socioterritorial. Se introducen, aquí, algunas reflexiones, destacando el papel de la organización socioterritorial en la generación de procesos de innovación territorial, contribuyendo, así, a dar respuesta a las preguntas formuladas anteriormente.

En el actual debate, sobresalen varias cuestiones sobre desarrollo, pero merece destacarse una: el redimensionamiento de las medidas de hardware, software y *orgware* del desarrollo local o regional (VÁZQUEZ-BARQUERO, 1996). La primera se refiere a la dimensión de las infraestructuras necesarias para el desarrollo. La segunda se refiere al modelo tecnológico y formación de los recursos humanos, mientras que la tercera magnitud trata de la capacidad de autoorganización territorial.

FERNÁNDEZ (2003), ha señalado, además, dos líneas estratégicas en el marco del *orgware* territorial, ambas relacionadas con lo que STORPER (1995) ha denominado *traded* y *untraded interdependencias*. En la magnitud de las *traded interdependencias*, están presentes las relaciones de mercado, aunque contemple también un complejo de prácticas de cooperación entre los agentes económicos del territorio. Los actores, en este caso, son empresas. Las *untraded interdependencias* (interdependencias no mercantiles), en ellas se ha confiado la posibilidad de construcción de un modelo de desarrollo que abarque, además de la dimensión económica, la social, la política, la ambiental y la cultural. En este campo de interrelaciones se ha construido un verdadero paradigma organizativo funcional, estructurándose sobre redes de actores sociales, institucionales y económicos de un determinado ámbito territorial, involucrando su fuerza de trabajo, los organismos técnicos encargados de la generación de conocimientos específicos y aplicados (universidades, institutos técnicos, etc.) y el gobierno local.

Ese complejo de actores funda un proceso de regulación colectiva, o un modo específico de gobernanza territorial, según, por ejemplo, las redes empresariales que corresponden al conjunto de interacciones empresariales indispensables para organizar la producción, compromiso de gastos, comercialización de productos, o concretar la introducción de innovaciones y para el desarrollo del *orgware territorial* (FERNÁNDEZ, 2003), o densidad institucional⁷ (AMIN & THRIFT, 1995). Ese circuito de interacciones tiene como producto

⁶ Este fragmento del texto contempla parte de las reflexiones desarrolladas en otra obra ya mencionada: DALLABRIDA & FERNÁNDEZ (2005).

⁷ Concepto utilizado para referirse a la presencia en el territorio de una significativa cantidad de instituciones

(entendidas como actores públicos y privados) e intensas y formas que garanticen la cooperación intra e interinstitucionales, generadas localmente (FERNÁNDEZ, 2001). En una obra reciente (AMIN & al., 2008), se profundiza el debate, destacando el papel del Estado en la promoción de iniciativas de desarrollo regional.

principal la generación de un mayor capital social y aumento en los aprendizajes colectivos generados en el nivel territorial.

Conforme ha destacado FERNÁNDEZ (2001:47), es posible observar que los esfuerzos realizados a lo largo de la década de los 90 para buscar respuestas a los interrogantes que persisten sobre la viabilidad del desarrollo localizado, estuvieron centradas en la capacidad autoorganizativa de las regiones, la cual acentúa aspectos relacionados con el *orgware* regional y local, con el objetivo de obtener una sólida gobernanza regional o territorial, establecida:

“por la ampliación y calificación de las redes sinérgicas entre los actores, las pequeñas y medias empresas, la fuerza de trabajo y el complejo de instituciones públicas y semipúblicas⁸ con base en la sociedad civil, que operan en el nivel intraterritorial”.

Como resultado sería posible o necesario constituir:

“un territorio complejo que agregue a las ventajas estáticas derivadas de la aglomeración y de la desintegración vertical, las ventajas dinámicas basadas en la capacidad innovadora que otorga el desarrollo de un abundante capital social, y el fortalecimientos de los procesos de aprendizaje colectivo a cargo de los actores territoriales”.

Sin embargo, a pesar de ser fundamentales, tales respuestas no son suficientes para satisfacer los interrogantes anteriormente expuestos. Esta afirmación se justifica en el hecho de que los primeros enfoques regionalistas de desarrollo, y hasta algunos más recientes, son demasiado optimistas y se centran casi exclusivamente en torno a experiencias exitosas que forman los “archipiélagos del asimétrico escenario global” sin asumir un análisis que comprenda el conjunto de los ámbitos regionales, así como la tendencia general en que se insertan, lo que

impide a estas perspectivas analizar la viabilidad de estas “experiencias exitosas” en regiones periféricas, en las cuales la lógica organizativa y los modelos de funcionamiento asumen características incompatibles con aquellas experiencias exitosas de desarrollo regional endógeno (FERNÁNDEZ, 2001). Además, en este contexto ahistórico, el enfoque retroalimentador entre ámbitos locales y espacios globales, que acompaña a la posición de la glocalización, ha ignorado la relevancia que todavía poseen los espacios nacionales y el Estado para alcanzar una estrategia integral de desarrollo regional, producto, en algún caso, de situar localidades y regiones como conectores exclusivos con el ámbito global, y en otro, de “supervalorar” la fortaleza autogestionadora de la sociedad civil⁹.

Pero, ¿cómo mejorar la competencia territorial de los diferentes ámbitos espaciales? Esta interrogante nos remite al debate de distintas cuestiones. En este caso, destaca la cuestión de la gobernanza territorial, incidiendo específicamente en la experiencia de los COREDES, que se produce en el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil.

6. LA EXPERIENCIA DE LOS COREDES DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL (BRASIL)¹⁰

Diferentes obras se han referido a la experiencia de los COREDES, entre ellas, destacan: BANDEIRA (2000), FRANTZ (2004) y DALLABRIDA & BÜTENBENDER (2006). En este artículo, haremos una referencia sintetizada de su organización, ubicándolas en el debate aquí presentado.

Los COREDES constituyen la instancia institucional de articulación regional para la definición de las estrategias de desarrollo de cada una de las 26 regiones en que se divide el Estado de Rio Grande do Sul¹¹. Los criterios utilizados para la delimitación de los COREDES, en general, consideran los

⁸ Se mantuvo el término del idioma original, el portugués, que quiere decir que en este caso, las instituciones no son completamente públicas sino mixtas; o sea, son tanto públicas como privadas (N. del T.).

⁹ En un artículo reciente (DALLABRIDA & FERNÁNDEZ, 2008), se presentan algunas limitaciones de los enfoques del llamado “nuevo regionalismo” (NR), destacándose la necesidad de avanzar en un esquema diagnóstico con las características holísticas y multiescalares para formular una nueva estrategia de desarrollo. Se argumenta, en síntesis, que tal estrategia

necesita superar las analizadas restricciones del NR, para avanzar en el camino de un “desarrollo regional integral”, que contemple en su dinámica el complejo productivo territorial que está constituido dentro de los diferentes ámbitos nacionales e “integrador”, con capacidad de incluir progresivamente las regiones periféricas.

¹⁰ Se retoma aquí, un enfoque hecho en DALLABRIDA (2007).

¹¹ Ver en el Anexo I, al final del texto, el mapa de localización de los COREDES. A finales de 2007, se implantaron dos consejos más.

aspectos geográficos de proximidad y la formación histórico-cultural.

Esta misma regionalización está sirviendo, paulatinamente, de referencia para el gobierno del Estado, con el fin de acoger sus estructuras administrativas. Durante el primer semestre de 2006, se inició un nuevo debate, involucrando a la *Asamblea Legislativa*, las *Federações das Associações de Municípios* (*Federaciones de Asociaciones de Municipios*), las Universidades y el *Foro Estatal de los COREDES*, para retomar el debate respecto a tal regionalización, es posible que esto resulte en un aumento del número de regiones, además de existir el propósito de que esta nueva regionalización sirva de referencia, tanto para la localización de las estructuras administrativas gubernamentales, como de las corporativas y las institucionales.

El establecimiento de los COREDES no constituye un fenómeno nuevo. La implantación de los Consejos, puede ser interpretada como una respuesta concreta y local a los procesos sociales de transformaciones ocurridas a partir de la década de los 80, en Brasil y en el mundo. Como tales, los COREDES representan el inicio de una ruptura en la forma tradicional de la gestión pública.

La nueva Constitución del Estado de Rio Grande do Sul, promulgada en 1989, en sus artículos 149, 167 y 168, propuso la fundamentación legal y política a la descentralización de la administración pública, a la ampliación de la esfera pública y a las iniciativas de cooperación en gestión pública, entre sociedad política y sociedad civil.

El gobierno del Estado, en 1991, atendiendo al artículo 55 de las disposiciones constitucionales transitorias, animó a la sociedad a organizarse en consejos regionales de desarrollo para que pudiera participar, más directamente, de las acciones del gobierno. Algunos años más tarde, este proceso inicial, promovió un largo proceso de debate, incluyendo la sociedad civil, la Asamblea Legislativa y el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, el cual dio lugar a la elaboración y aprobación de la Ley 10.283, de 17 de octubre de 1994, que dispone sobre la creación, estructuración y funcionamiento de los COREDES.

La estructura básica de los COREDES prevé:

1. una *Asamblea General Regional* como instancia máxima de decisión, compuesta por representantes de la sociedad civil organizada y de los Poderes Públicos existentes en la región, asegurando la paridad entre trabajadores y patrones,
2. un *Consejo de Representantes*, como órgano ejecutivo y deliberante del COREDE, al que compete formular las directivas para el desarrollo regional, promover la articulación e integración regional entre la sociedad civil organizada y los órganos gubernamentales, promover la articulación del COREDE con los órganos públicos estatales y federales, con vistas a integrar las respectivas acciones desarrolladas en la región, además de elaborar el Régimen Interno;
3. *Comisiones Sectoriales*, que tratan de los temas específicos, con función consultiva, de estudio de los problemas regionales y elaboración de proyectos regionales y,
4. una *Dirección Ejecutiva*, compuesta por un presidente, un vicepresidente, un tesorero y un secretario, que tienen mandato por dos años, tocándoles dirigir la *Asamblea General*, el *Consejo de Representantes* y las *Comisiones Sectoriales*. El conjunto de los *Consejos Regionales de Desarrollo* de las regiones, constituye el Foro Estadual de los COREDES, instancia de articulación y coordinación de la actuación de los consejos en el Estado.

6.1. Los COREDES como estructura de poder de la sociedad "ríograndense"

A partir del enfoque teórico contemplado en esta presentación, se pueden destacar distintas cuestiones, de entre las cuales una parece central: ¿la estructura legal y la práctica de los COREDES posibilitan condiciones para la operatividad de la gestión territorial, contemplando una organización socioterritorial innovadora y la búsqueda de la competitividad territorial y de la cohesión social?¹²

¹² En un primer enfoque de esta temática (DALLABRIDA, 2007), resaltaba la importancia de la estructura legal y de la

práctica efectiva de los COREDES, para la gestión territorial a partir del diálogo y de la participación.

Sin pretender dar una respuesta absoluta, la estructura legal y la práctica de los COREDES, permiten afirmar que, de derecho, aunque todavía no de *facto* en todas las regiones y, presentando distintos estadios y trayectorias, la estructura legal y organizativa de los COREDES es mínimamente suficiente para constituirse como estructura de poder de la sociedad “riograndense” para la organización socioterritorial innovadora y la búsqueda de la competitividad territorial y de la cohesión social.

En la organización socioterritorial propuesta por los COREDES, la representación público-privada de la sociedad de una región estaría contemplada en la composición de su Consejo de Representantes y de su Asamblea General Regional. Con pequeñas variaciones de una a otra región, en general, la Asamblea se compone de las siguientes representaciones políticas, sociales, institucionales y económicas regionales: los diputados estatales y federales con domicilio electoral en la región; los *prefeitos* municipales (alcaldes) y presidentes de las Cámaras Municipales, de los municipios integrantes del COREDE; un representante de cada partido político con por lo menos un directorio municipal organizado en la región que el COREDE comprende; un representante de cada órgano público estatal o federal de carácter regional, un representante de cada universidad o institución de enseñanza superior con sede en su región; un representante de cada polo de desarrollo científico y tecnológico localizado en la región; un representante de cada sindicato de los trabajadores legalmente constituidos en la región; un representante de cada sindicato o asociación de empresarios, o entidades representativas empresariales, de profesionales liberales, comercio y servicios, junto con la de los trabajadores, legalmente constituidos en la región; tres representantes de cada uno de los

COMUDES legalmente constituidos en la región que el COREDE comprende; un representante de los movimientos sociales legalmente constituidos y con actividad en la región debidamente habilitados por la Asamblea General Regional; un representante de los movimientos ecologistas ligados a entidades no gubernamentales, legalmente constituidos y con actividad en la región; un representante de los Consejos de Asociaciones de Vecinos, organizados y con actividad en los municipios de la región; un representante de cada cooperativa de los diferentes segmentos, con sede en la región; un representante de los estudiantes de cada universidad o institución de enseñanza superior con sede en la región y un representante de las Uniones Estudiantiles de la región.

Este conjunto de representantes de la sociedad puede ser considerado el “bloque socioterritorial”¹³ de una región. Por otro lado, está constituido por los representantes de las “redes de poder socioterritorial”, es decir, de todos los segmentos de la sociedad organizada regionalmente. Los acuerdos aprobados, sobre las prioridades de desarrollo municipal y regional, se constituyeron en los llamados “pactos socioterritoriales”¹⁴ (DALLABRIDA, 2007), o planes de desarrollo local/regional/territorial.

Las decisiones pactadas, o los planes de desarrollo, se constituirían como resultado final del proceso de gobernanza territorial. El ejercicio de la gobernanza territorial, sobrevendría en sus foros correspondientes: regionalmente, en las instancias de los COREDES, en los municipios y en los COMUDES. Hay que destacar como importante: la “concertación social”¹⁵ necesita ser concebida como norma en el proceso de gestión del desarrollo. Luego, las instancias de los COREDES y COMUDES, de cada región y municipio se constituirían en espacios permanentes de articulación público-privada.

¹³ El término “bloque socioterritorial” se refiere al conjunto de actores localizados histórica y territorialmente que, por el liderazgo que ejercen localmente, asumen la tarea de promover la definición de los nuevos rumbos del desarrollo del territorio, por medio de procesos de articulación público-privados, que contemplan el carácter democrático-participativo (DALLABRIDA, 2007).

¹⁴ La expresión, pacto socioterritorial se refiere a los acuerdos o ajustes resultantes del proceso de articulación social, que ocurren entre los diferentes representantes de una sociedad organizada territorialmente, relacionados con la definición de

su proyecto de desarrollo futuro. La construcción de pactos, considerando la concepción teórica defendida en este trabajo, es indispensable que sea protagonizada por los representantes de las llamadas redes de poder socioterritorial de un determinado territorio o región (DALLABRIDA, 2007).

¹⁵ Se entiende por concertación social el proceso en que representantes de las distintas redes de poder socioterritorial, a través de procedimientos voluntarios de conciliación y mediación, asumen la práctica de la gestión territorial de forma descentralizada (DALLABRIDA, 2007).

6.2. Los COREDES como instancias capaces de contribuir a la mejora de la competitividad/competencia territorial y de la cohesión social

En la primera parte de este texto destacamos una base teórica mínima que contempla el enfoque de diferentes autores, resaltando la importancia del modelo de organización socioterritorial, o de gobernanza territorial, para la calificación de procesos de desarrollo localizados. Se entiende que la institución de los consejos municipales y regionales de desarrollo, con una trayectoria de más de 15 años desde su creación, resulta de un contexto socioeconómico y cultural propio, constituido a lo largo de la historia del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil). De esta forma, la estructuración de los COREDES y COMUDES, como estructuras de gobernanza territorial, tiene una relación directa con la presencia en esta parte sur de Brasil, de un ambiente institucional innovador¹⁶.

Sin embargo, a pesar del aspecto innovador de los COREDES y COMUDES, en especial respecto a su estructura, la evaluación derivada de la observación de la práctica de los COREDES y COMUDES, concluye en la necesidad de avances¹⁷. Respecto a la estructura legal que regula la organización y la acción de los COREDES, pocos cambios son necesarios. En general, su Estatuto y los Reglamentos Internos, contemplan mínimamente la posibilidad de que sus instancias se transformen en espacios de articulación público/privada, capaces de contribuir a la mejora de la competitividad/competencia territorial y de la cohesión social.

6.3. Algunas evaluaciones respecto a la trayectoria de los COREDES

En primer lugar, es importante resaltar que existe una producción académica muy

pequeña preocupada por la evaluación de la trayectoria de los COREDES, inexistente en el caso de los COMUDES. Sin embargo, es importante destacar algunos autores que han realizado recientemente algunas observaciones, tanto en el sentido de subrayar tal experiencia de gobernanza, como indicando algunas deficiencias en cuanto a su eficacia.

FRANTZ (2004) se refiere a los COREDES como “lugares sociales de educación política”. La participación en sus prácticas, la afirmación de principios de actuación, la acción y la reacción de sus actores en la búsqueda de sus objetivos, constituye un proceso educativo con sentido pedagógico que se puede denominar de educación política, entendida como una capacitación para contribuir e influir en las materias del poder político de gestión de las cosas públicas. Es una experiencia con sentido pedagógico, hacia la formación democrática de sus ciudadanos, al promover la institucionalización del debate y la participación popular respecto al destino de las inversiones públicas, en las respectivas regiones.

BANDEIRA (2000) afirma que los COREDES fueron creados con la finalidad de suplir la falta de articulación regional del Estado, constituyéndose simultáneamente, en instrumentos de movilización de la sociedad, capaces de profundizar en la comprensión de los problemas regionales, convirtiéndose en los canales de comunicación con la administración pública. Como tal, aprovechan la oportunidad de la participación de la comunidad en la formulación y en la implementación de iniciativas con vistas a la promoción del desarrollo regional.

En otra obra BANDEIRA (2004) al referirse a la experiencia “gaucha” de organización de la sociedad para la gestión del desarrollo, indica que los esfuerzos de articulación y actuaciones, tienen más posibilidades de éxito cuando existen en las regiones, organizaciones dotadas de credibilidad, dispuestas a proporcionar apoyo operativo efectivo y continuado a esas iniciativas. Destaca el autor que, en el caso de los

¹⁶ En la primera parte del texto, se buscó revisar algunos enfoques teóricos que resaltan esta dimensión aunque alguno de ellos se refieran a la dimensión empresarial de la innovación, no sólo la territorial.

¹⁷ Se entiende que, como se trata de una primera aproximación, es necesario profundizar el análisis empírico, lo

que, ciertamente, resultará en otra publicación. Los análisis realizados hasta el momento, son de tipo más cualitativo, a partir de observaciones permitidas por la vivencia personal en el movimiento de los COREDES e COMUDES, además de los análisis de algunos observadores externos.

COREDES, las universidades desempeñan un importante papel.

VEIGA (2005) complementa lo anterior, afirmando que esto se debe al hecho de que, en general, las universidades no son vistas con desconfianza y, raramente dan motivos para la hostilidad de alguno de los grupos sociales locales y, por ello, son aceptadas como instituciones articuladoras. Éstas, sin embargo, no están libres de intereses propios en lo que se refiere a su desarrollo con la articulación de tales experiencias, lo que deberá ser un elemento estimulador. De cualquier forma, en los casos de las universidades comunitarias, surgidas de experiencias regionales de articulación de la sociedad, para sustituir la falta de acción del Estado en lo que se refiere a la enseñanza superior, su implicación en la organización y gestión de los COREDES y COMUDES, tiene relación con su explícito propósito de contribuir al desarrollo de las regiones en que están insertas. Además de destacar este hecho, el mismo autor explica la hipótesis de que la ventaja (refiriéndose a Santa Catarina y al Rio Grande do Sul) en términos de desarrollo —a pesar de que no sean las componentes más ricas de la federación—, puede estar ligada a un proceso de construcción institucional incomparablemente más justo que el que ocurrió en el Estado de São Paulo, por ejemplo.

VEIGA (2005), al explicar las diferencias en ciertos indicadores de desarrollo, tales como el IDESE (Índice de Desarrollo Económico y Social) y la esperanza media de vida, entre los estados sureños y São Paulo, afirma que no existe una explicación razonable para ese fenómeno que no pase por el progreso relativo de las instituciones gauchas y catarinenses de desarrollo regional. Mientras gauchos y catarinenses admitían instituciones locales que favorecieran procesos descentralizados de desarrollo, los paulistas reforzaban las que inhiben el dinamismo y la modernización de la mayoría de sus microrregiones. Mientras en el Sur ya se discute cuáles podrían ser las mejores formas de gestión de las agencias de desarrollo que podrán crearse por consejos dinámicos o foros intermunicipales, São Paulo busca nuevas fórmulas de amparo paternalista a municipios más atrasados sin el apoyo solidario de sus vecinos más desarrollados.

Refiriéndose a la escala de las articulaciones para la gestión del desarrollo, varios autores se han posicionado sobre la necesidad de superar formas de gobernanza local (como varios tipos de consejos en pequeños municipios), reforzando la necesidad de que tales articulaciones sean, por lo menos, intermunicipales, de preferencia regionales. En este sentido, los COREDES atienden a esta necesidad, pues están formados, de media, por 15 o 20 municipios. VEIGA (2005), resalta el explícito e inequívoco reconocimiento de lugar de vanguardia que ocupan las instituciones y organizaciones “gauchas” de desarrollo territorial, a pesar de sus diversas insuficiencias y vicios. A pesar de las deficiencias todavía presentes, en la práctica, en ese complejo sistema adaptativo institucional evolucionan organizaciones de carácter municipal (como los actuales COMUDES), intermediarias (como son los COREDES), y superiores (como son las Mesoregiones “Gran Frontera Mercosur” y “Metade Sul do RS”), lo que la transforma en una experiencia de gestión sin par.

Incluso señalando una serie de distorsiones y vicios de la práctica de la trayectoria de los COREDES, VEIGA (2005), destaca su papel. Afirma que la dinámica de emergencia de los COREDES no podría haber sido más ejemplar. Tuvo amplia libertad para que prevalecieran iniciativas con fuerte participación de los potenciales protagonistas locales del desarrollo. Fue un proceso muy próximo a la democracia directa, además de ser casi siempre conducido por élites científico-tecnológicas con base en las regiones, refiriéndose principalmente a las universidades comunitarias del interior del Estado de Rio Grande do Sul.

En otra obra, VEIGA (2006) retoma algunos análisis respecto a la experiencia de los COREDES y destaca que, a pesar de su ejemplaridad, es posible resaltar tres cuestiones de fondo, que podrán servir para referenciar avances futuros:

- La primera de ellas, según el autor, es la precariedad de la práctica de los COREDES en la elaboración de sus planes estratégicos de desarrollo, a

pesar de algunas experiencias interesantes¹⁸.

- La segunda cuestión se refiere a la estrategia de los gobiernos estatales de las últimas legislaturas, de destinar una parcela, muy pequeña del presupuesto estatal, para decidir su aplicación mediante votaciones regionales. Este hecho contribuyó, en gran medida, a desviar la acción anual de los COREDES de su principal misión, o sea, elaborar proyectos consistentes que pudieran ser objeto de pacto para la implementación de estrategias de desarrollo regional. Se trata del hecho de involucrarse en cuestiones de baja repercusión regional, porque los valores presupuestarios dispuestos para la decisión regional son insignificantes, abdicando del papel de articulador central en lo que toca a iniciativas de mayor impacto regional. Sin embargo, dejando de lado su pequeña repercusión, el debate regional respeto a la aplicación de parte del presupuesto estatal, no deja de representar momentos significativos de ejercicio de los pactos regionales.
- Por fin, una tercera cuestión, destacada por el autor, es la que se refiere a la forma de elección de los representantes regionales en las instancias de decisión de los COREDES, hecha en algunos casos, en asambleas mediante el voto de los presentes. Se trata de la necesidad de acreditar el proceso de elección¹⁹. Otra cuestión es el hecho de que, en muchos casos, los COREDES necesitarán estar compuestos por un número menor de municipios, lo que facilitaría una elección más cualificada de los representantes, además de mejorar su gestión.

La atención a las sugerencias de los avances hechas, por el autor implica, por ejemplo, alteraciones estatutarias y, en otros casos, la subdivisión de algunos COREDES²⁰. Como bien se ve, no son cuestiones difíciles

de superar, lo que en nada reduce el virtuosismo de la experiencia.

6. CONSIDERACIONES FINALES Y SUGERENCIAS PARA NUEVAS INVESTIGACIONES

En el inicio de este artículo se expusieron una serie de argumentaciones que versan sobre temas como la relación entre innovación empresarial, territorial y desarrollo, destacando el aspecto de la competitividad o competencia territorial. Al abordarse los temas de territorio y desarrollo, se destaca el papel de la organización socioterritorial. Sin embargo, al final de esta primera parte de las argumentaciones, se cuestiona: ¿cómo mejorar la competencia territorial de los distintos ámbitos espaciales?

La secuencia textual de este artículo remite al debate sobre la cuestión de la gobernanza territorial, haciendo mención específica a la experiencia de los COREDES, del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil. La existencia de estructuras que garanticen la gobernanza territorial se considera fundamental para la implementación de trayectorias innovadoras de desarrollo. Al mismo tiempo, se afirma que la existencia y hasta la eficacia de tales estructuras de gobernanza, tienen una relación directa con un ambiente institucional capacitado, presente de forma destacada en los estados del sur de Brasil, especialmente Río Grande do Sul.

Es pues, en este sentido, en el que se presentan los COREDES —y, por extensión, los COMUDES—, como la “estructura de poder de la sociedad ríograndense” y como las “instancias capaces de contribuir a la mejora de la competencia territorial y de la cohesión social”, sin dejar de señalar algunas evaluaciones críticas respecto a su trayectoria. Así se destaca su capacidad para articular regionalmente estrategias

¹⁸ En el caso de la región Frontera Noroeste, una de las 26 regiones de los COREDES, a lo largo de 2005 y 2006, se hizo un gran esfuerzo regional para la elaboración de su plan estratégico. Se trata de una experiencia que merece destacar, a pesar de haberse restringido a elaborar un diagnóstico regional y señalar las principales oportunidades en términos de alternativas de desarrollo regional, indicando acciones estratégicas para los diferente sectores, no llegando, a avanzar hasta la definición de proyectos de viabilidad

(ver DALLABRIDA & BÜTTENBENDER, 2006). Algunos municipios, a partir de 2007, avanzaron elaborando su plan estratégico de desarrollo con base en las acciones propuestas en plan regional.

¹⁹ Los gobiernos más recientes tienen modificado el sistema, introduciendo la votación electrónica, necesitando, entretanto, mejoras en su práctica.

²⁰ Lo que ahora (2007-2008) está ocurriendo en algunas regiones.

de desarrollo más adecuadas a las potencialidades locales, para el pacto entre los diferentes actores, tanto públicos como privados, en la medida en que en su constitución, está contemplada la representación de todos los segmentos de la sociedad regional. Además de esto, las normas (estatutos y reglamentos) que rigen su práctica, permiten vincular distintas posiciones, mediante la articulación público-privada, de manera democrática²¹.

Para finalizar, resta hacer algunas sugerencias para la ampliación del debate, planteando cuestiones que pueden ser objeto de nuevas investigaciones²². Es necesario reflexionar sobre cómo definir las estrategias para ampliar la eficacia de tales instituciones, las cuales pueden ser consideradas estructuras que garanticen la gobernanza territorial, capaces de pactar estrategias de desarrollo a través de procesos democráticos de articulación público-privada, manteniendo así la cohesión social, para la

gestión de las posiciones diferenciadas de los actores involucrados.

Otra cuestión que merece reflexión es la que se refiere a la aceptación, por parte de los gobernantes tradicionales, de estructuras de poder de la sociedad, que, directa o indirectamente, reducen la posibilidad de posiciones personalistas y clientelistas de los ocupantes de cargos políticos. Se trata de reflexionar sobre cómo conciliar la práctica de la llamada democracia representativa y de la democracia participativa.

Por fin, sin la presunción de agotar el tema, es necesario que se consideren estrategias para hacer que la sociedad reconozca y se apropie de estructuras de gobernanza tales como los COREDES y COMUDES, atribuyéndoles su papel central de “instancias de articulación público-privadas para la gestión del desarrollo territorial”, capaces de pactar estrategias de desarrollo que contribuyan a la optimización de la competencia territorial y de la cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A. & V. R. FERNÁNDEZ & J. I. VIGIL (comp.) (2008): *Repensando el desarrollo Regional - Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.
- ANTONELLI, C. & J. FERRÃO (comp.) (2001): *Comunicação, conhecimento e inovação. As vantagens da aglomeração geográfica*, Imprensa de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- BANDEIRA, P. S. (2000): “Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional”, en D. F. BECKER & P. S. BANDEIRA, *Desenvolvimento Local / Regional - Determinantes e Desafios Contemporâneos*, 1: 23-128, EDUNISC, Santa Cruz do Sul (RS).
- (2004): “Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”, en Z. PERIN (org.), *Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção*, 73-106, EdiFAPES, Erechim (RS).
- COOKE, P. & P. BOEKHOLT & F. TODTLING (2000): *The governance of innovation in Europe. Regional Perspectives on global competitiveness*, London Pinter, Londres.
- DALLABRIDA, V. R. (2006): “Território”, en D. R. SIEDENBERG, *Dicionário do Desenvolvimento Regional*, 161-162, EDUNISC, Santa Cruz do Sul (RS).
- (2007): “A gestão territorial através do diálogo e da participação”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, 245 (20), Universidad de Barcelona, Barcelona (disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>).
- & V. R. FERNÁNDEZ (2005): “Inovação, território e desenvolvimento”, en J. R. CARVALHO & K. HERMANN, *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*, 239-264, Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza.
- DINIZ, C. (2003): “Campolina. Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos”, en *Revista EURE*, vol. XXIX, 88: 29-53, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, V. R. (2001): “Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites”, en *Revista EURE*, vol. 27, 82: 43-63, Santiago de Chile.

²¹ Por observación personal, por implicación directa, esta situación es observable, por ejemplo, cuando son definidas las actuaciones regionales que deban recibir los recursos del presupuesto estatal anual. En general, las decisiones resultan de acuerdos entre los diferentes actores regionales. Persiste el desafío de, en nuevas investigaciones empíricas, reafirmar tal observación. Mientras, es necesario reconocer que esta cuestión es exactamente la que necesita merecer más atención en futuras investigaciones. Otros interrogantes, pueden surgir, cómo, ¿cuál es la eficacia de los COREDES para la construcción y desarrollo de las capacidades endógenas del territorio, o de la competencia

territorial?, ¿cuáles son las experiencias más notables? ¿cuáles son las relaciones entre actores que la acción de los COREDES ha permitido fomentar?, ¿de qué manera ha permitido la difusión de la innovación del conocimiento en el tejido productivo y social?

En esto momento (primer semestre de 2009), está en elaboración un nuevo proyecto de investigación que deberá intentar responder a tales interrogantes, entre otros. Propone hacer un análisis comparativo con otras experiencias, de otros países.

²² Es fundamental que se aumenten los interrogantes descritos en la nota anterior.

- (2003): *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: redefiniendo el escenario global-local*, Ediciones UNL-Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (AR).
- (2004): “Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los 90”, en *Redes*, vol. 9, 1, Santa Cruz do Sul.
- & V. R. DALLABRIDA (2008): “Nuevo Regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana”, en A. AMIN & V. R. FERNÁNDEZ & J. I. VIGIL (comp.), *Repensando el Desarrollo Regional - Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, 481-519, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.
- FLORIDA, R. (1995): “Towards the learning regions”, en *Futures*, vol. 27, 5: 527-536.
- FRANTZ, W. (2004): “Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional. A experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul”, en *Redes*, vol. 9, 2: 7-29, Santa Cruz do Sul.
- GILLY, J. P. & A. TORRE (2000): *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, París.
- KRUGMAN, P. (1999): *Geography and trade*, Leuven University Press and MIT Press, Londres.
- LOPES, R. (2001): *Competitividade, Inovação e Territórios*, Celta, Oeiras.
- LUNDVALL, B.-A. (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, Londres.
- MAILLAT, D. (1995): “Les milieux innovateurs”, en *Sciences Humaines*, 8, 41-57.
- MÉNDEZ, R. (2002): “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes”, en *Revista EURE*, vol. 28, 84: 63-83, Santiago de Chile.
- STORPER, M. (1995): “The resurgence of regional economies ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencias”, en *European Urban and Regional Studies*, 2.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1996): “Desarrollos recientes en la política regional. La experiencia europea”, en *Revista EURE*, vol. 22, 65: 101-114, Santiago de Chile.
- VEIGA, J. E. (2005): “Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural”, en *Seminário “Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural”*, CEAM-NEAGRI, ICS, São Paulo (disponible en www.econ.fea.usp.br/zeeli, pesquisado a 17 de enero de 2007).
- (2006): “Vicissitudes da governança cidadã. Os conselhos regionais gaúcho (COREDE)”, en *RdE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, año VIII, 13: 19-27.
- VELTZ, P. (1995): *Des Territoires pour Apprendre et Innover*, Editions de l'Aube, París.
- YOGUEL, G. & F. BOSCHERINI (2001): *El desarrollo de las capacidades innovadoras de las firmas y el rol del sistema territorial*, Universidad Nacional de General Sarmiento (AR)/Centro Antares de Forli (IT), Buenos Aires.

