

# Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial

## Civil society, participation, knowledge and territorial management.

*Sergio Boisier*<sup>1</sup>

### Resumen

Con escasas excepciones, el Siglo XXI muestra una panorámica política insólita en América Latina: la prevalencia casi absoluta de la democracia (formal al menos) en la gobernabilidad de los países. Una democracia que alega ser más inclusiva que en el pasado, que se abre a la participación de nuevos actores y agentes, que trata de imponer el respeto y el diálogo y que parece encontrar en pocos casos, nuevos caminos al crecimiento y al desarrollo.

En este texto se privilegia, como foco analítico, al actor/agente colectivo por antonomasia: la sociedad civil. Se discuten las restricciones a la participación que emanan de la creciente complejidad de los procesos sociales y se enfatiza la necesidad de incrementar el nivel cognitivo de las personas a fin de lograr una participación "ilustrada" e interactiva.

**Palabras clave:** Sociedad civil; participación; gobernabilidad; globalización; conocimiento.

### Abstract

With few exceptions, the XXI Century shows an unusual political outlook in Latin América: the almost absolute prevalence of democracy (at least formal) in terms of countries governability. A democracy that claims to be more inclusive than in the past, that opens to new actors and agents's participation, a democracy that uses tries to inforce respect and dialog and respect and one that seems to find, in a few cases, new paths to growth and development.

In this text the collective actor/ agent par excellence: the so called civil society, is privileged as the analytic focus. Constraints to participation due to coming from the increasing complexity of social processes are debated, and the need to increase people's cognitive level in order to achieve an "illustrated" and interactive participation.

**Keywords:** Civil society; participation; governability; globalization; knowledge.

---

<sup>1</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), órgano de la CEPAL.

Email: [sboisier@vtr.net](mailto:sboisier@vtr.net).

En el presente artículo se exponen algunos de los resultados arribados en versión revisada de original no publicado escrito en 1997.

Fecha de publicación: 31/12/2010. 28 páginas.

## **Mirando por el retrovisor: la década de los años noventa y el proceso de redemocratización en América Latina**

Con toda razón se puede decir que el 11 de Marzo de 1990 fue un día especial en la historia política de América Latina. En efecto, en esa fecha asume como Presidente de Chile, Patricio Aylwin, simbolizando en su persona el cierre del ciclo de gobiernos militares en América Latina y el inicio de un período en el que, al menos desde el punto de vista de los procesos formales, todos los países del área pueden exhibir gobiernos democráticamente electos, algo ciertamente inédito en la historia política del subcontinente.

Es de interés observar que este período de “redemocratización” de América Latina conlleva la voluntad de entender esta redemocratización como la puesta en práctica de un nuevo estilo democrático, de un estilo radicalmente diferente al prevaleciente hasta mediados o fines de la década de los sesenta. Este intento explica, parcialmente, la importancia actual de los procesos de reforma del Estado, ya que es necesario adecuar la “nueva” democracia con un “nuevo” Estado para generar un equilibrio sostenible entre la arquitectura política y la arquitectura institucional.

Al referirse a esta redemocratización, autores como A. Touraine, J.C. Portantiero, y otros, remarcan el respeto a las minorías o la administración racional de disensos como características centrales del nuevo estilo, en contraposición a la antigua asimilación entre democracia y mayorías o en contraposición al modo violento o corrupto de dirimir conflictos, propio del viejo estilo.

Pero si fuese necesario singularizar en un solo elemento -el “ADN” por así decirlo-, portador del código genético del nuevo y todavía emergente estilo democrático, habría que apuntar a la apuesta política a favor de la sociedad civil que sin duda caracteriza a este estilo. Pocos sostienen todavía la vigencia de un patrón de modernización social basado en la existencia de un único agente de cambio, individual o corporativo (Estado, Iglesia, Ejército, partido político, burguesía, proletariado, intelectuales, etc.), al cual se le asigne la responsabilidad de la conducción de la modernización.

## El nuevo estilo democrático: la apuesta por la sociedad civil

Por el contrario, ahora se apunta a un agente colectivo, societal, inclusivo, configurado “por todos nosotros” y que recupera para sí el nombre de sociedad civil, como única figura válida en la conducción del proceso permanente de modernización y cambio. En tanto esta conducción presupone un elevado nivel de coordinación, se apunta ahora a una modalidad de coordinación en red, que se ubica más allá de la coordinación política tradicional (ejercida principalmente por el Estado mediante el ejercicio de la planificación) y de la coordinación social del mercado, como lo plantea Lechner (1997)

Pero, ¿qué es la sociedad civil? De acuerdo a Boisier, Lira, Quiroga, Zurita y Rojas (1995):

“en algunas interpretaciones, la sociedad civil es el conjunto desinstitucionalizado de relaciones de carácter primordialmente económico y de grupos e individuos que las llevan a cabo. Para Thomas Molnar, de quien proviene la definición anterior, la sociedad civil comprende el área no política de las transacciones entre ciudadanos, en contradistinción con el Estado y con la Iglesia. Por oposición de términos, puede decirse que la sociedad civil está configurada por el conjunto de organizaciones sociales cuyas finalidades no se asocian a la preservación del orden y de la seguridad (propio de la sociedad militar), ni a la imposición de un orden moral (propio de la sociedad religiosa), ni a la creación de riqueza (propio de la sociedad mercantil) ni a la obtención del poder y a la consecución del bien común (propio de la sociedad política, Estado incluido). Por tanto las organizaciones de la sociedad civil no persiguen fines genéricos, sino objetivos particulares al grupo que se auto-organiza para ellos. Pero tal vez si el elemento que ‘cruza’ horizontalmente a las organizaciones de la sociedad civil es el hecho que no se definen en función del poder, entendido éste como el control asimétrico de un recurso socialmente escaso. La fuerza física o de las armas es un poder, la imposición de reglas de conducta personal también es poder, el dinero por supuesto que lo es y la coacción jurídica -la ley- también es poder. Como es bien sabido, todo recurso cuyo uso le permite a quien lo controla, imponer conductas a otro, constituye fuente de poder”.

“Naturalmente que la afirmación central anterior requiere una lectura matizada. Cualquier organización, independientemente de sus fines, requiere una determinada cantidad de poder, precisamente para guiar a la organización a la consecución de sus propios fines. Pero está en el sentido común el entender que el poder relativo anidado en una organización estrictamente económica, o en un partido político, por ejemplo, es completamente diferente del requerido por una asociación gremial para alcanzar sus fines corporativos.”

“No obstante, la sociedad civil es una sola, es un todo único e integrado, y no hay más ‘sociedades’ al interior de ella. Con la descripción y distinción de grupos especializados en el manejo de ‘poderes’ de distinta naturaleza (militar, religioso, económico, y político), se está, por una parte, segmentando el todo integrado y perfilando a grupos -aunque importantes, grupos al fin- con el carácter de sociedad; por otra parte, se deja abierta la posibilidad de ‘cosificar’ lo civil cuando esto se refiere a la vida en la ciudad (denotando actualidad e integralidad en tanto y cuanto ser); y, finalmente, ‘paralelizadas’ las demás ‘sociedades’ respecto a la sociedad civil, se la reduce en su naturaleza de todo integrado de las relaciones humanas en la polis/civitas.”

“En una perspectiva complementaria, se hablará de la sociedad civil en el sentido de personas y organizaciones de personas que poseen una visión colectiva de sí, la que, aunque difusa, es cohesionada por la participación y por la movilización de sus actores (actrices) en torno a la consecución de objetivos relativamente autónomos con respecto del Estado, de la actividad política ‘profesional’ y del mercado, pues si bien la sociedad civil no pretende hacerse del control de estas entidades, ella no es absolutamente independiente y extraña a aquellas. De hecho, tal vez, una de las características más importantes sea, precisamente, su polivalencia ante los diferentes frentes de acción, característica que si es constantemente utilizada ‘actualiza’ y fortalece a la propia sociedad civil, de lo contrario su papel se limita a ser opinión pública. El éxito de la sociedad civil podrá medirse en su grado de influencia, adopción y proyección en el Estado, las instituciones políticas y en el mercado.”

La extensa cita precedente ayuda a delimitar el concepto de sociedad civil, apelado ahora desde tantos ángulos y desde tan variados intereses, que termina por diluirse en algo inasible. Quizás si lo más notable del concepto de sociedad civil radique en la simultaneidad de una estructura difusa, que no se mueve en torno a la acumulación de poder, que existe sólo en la medida en que sus miembros individuales participan en su desarrollo cotidiano y en tanto es capaz de ejercer influencia en las tres instituciones pilares de la sociedad occidental: el Estado, la Iglesia, y el Mercado.

Es indiscutible que en la contemporaneidad latinoamericana, la sociedad civil, que, dicho sea al pasar, muestra grados muy disímiles de fortaleza en los diferentes países, ha estado asociada preferentemente a la defensa de los derechos civiles de las personas, incluyendo, por cierto, los derechos humanos. Lo que parece novedoso ahora es depositar parte importante de la responsabilidad por el desarrollo (un derecho colectivo por antonomasia) en manos de la sociedad civil. En esta operación se descubre una relación inversa entre la escala territorial del desarrollo y el papel de la sociedad civil.

Al pedir a la sociedad civil que asuma una responsabilidad en, por lo menos, el diseño de la propuesta de desarrollo, hay que crear un espacio público en donde concurren las organizaciones que forman parte de la sociedad civil, una suerte de ágora imaginaria y de foro real. Los organismos frecuentemente denominados “Consejos de Desarrollo Regional” son organismos estatales o para-estatales y no constituyen el espacio ideal para que se exprese la sociedad civil, si bien ellos mismos deben ser parte del ágora y del foro, que bien podría ser llamado Consorcio para el desarrollo, poniendo de manifiesto la idea de un “partenariado” o de un espacio mixto estatal y privado.

### **Las condiciones de viabilidad de la apuesta a la sociedad civil**

Thiago de Mello, notable poeta de la Amazonía brasileña y diplomático por añadidura, probablemente diría que hay que sacar esta apuesta del “pantano engañoso de las bocas”, parafraseando lo que él mismo escribe con respecto al uso del vocablo libertad en su poema “Los estatutos del hombre”.

Efectivamente, hay que preguntar: ¿qué se requiere para que la apuesta funcione realmente, para que baje desde el plano semántico al plano de la realidad?

Pareciera evidente que la primera condición de viabilidad de la apuesta radica en un proceso de concesión y/o de devolución de capacidades autónomas a las diferentes organizaciones que componen la sociedad civil, tanto funcionales como territoriales. Se trata en algunos casos, de una devolución de potestades, que, habiendo estado en el pasado radicadas en estas organizaciones, fueron “expropiadas” por el Estado, en cualquiera de sus varias expresiones históricas (militar, religiosa, oligárquica, etc.). Hay que recordar al respecto que la concepción política borbónica trasladó, desde el pueblo al rey, la fuente de la soberanía, una operación que en el lenguaje contemporáneo, sería descrita como depredatoria de la sociedad civil. En otros casos, por lo general de más reciente data, se trata de conceder aquello que no fué concedido por el Estado en el acta de nacimiento de determinadas organizaciones civiles.

Esta concesión/devolución coincide en todo con la descentralización política, territorial, administrativa o con combinaciones de ellas. Bien anota A. Rivera (1997) que “Descentralización o centralización adquieren significado sólo en el contexto de la matriz histórica de relaciones entre el Estado y la sociedad civil”. Bastante antes, el presente autor habla de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, como expresión y resultado concreto de todo proyecto descentralizador efectivo.

Como sea, probablemente una de las cuestiones más interesantes a destacar radique en cómo el “proyecto descentralizador”, una demanda política históricamente originada precisamente en la sociedad civil, se ha transformado simultáneamente en una oferta política que emerge desde el seno del propio Estado; gráfica y metafóricamente, si no se trata de líneas paralelas, la pregunta es ¿dónde y cuándo se intersectan?

Aunque débil todavía, la “oferta” descentralista encuentra su racionalidad principal en el ámbito económico y, secundariamente, en el político. Desde el punto de vista económico, la descentralización es traída al primer plano por exigencias elementales de competitividad: no es posible ser competitivo en el escenario transaccional actual con estructuras decisionales

centralizadas que, por ello mismo, carecen de la velocidad indispensable en la competencia actual. Desde el punto de vista político, la gobernabilidad empuja también la oferta descentralista en procura de una dispersión del conflicto político, que de otro modo se articula en torno a un único centro de poder, transformando la lucha política en un juego de suma cero.

El ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en su libro "Ideas para el diálogo democrático", preparado con ocasión de la Sexta Cumbre Iberoamericana de Presidentes, celebrada en Santiago de Chile en 1996, escribe en relación a las posibilidades y dificultades de la descentralización vis a vis la sociedad civil:

“Al producirse este proceso, aspiramos a que el desarrollo regional y local se haga más armónico, asociativo y solidario; y que otro tanto ocurra a nivel de la sociedad política, donde los partidos vean surgir liderazgos territoriales con enormes potenciales de gestión que impulsen su propia descentralización y democratización. A su vez, en el ámbito de la sociedad civil, nos interesa que se organice la participación de las comunidades y se reformulen formas de autogestión social; y que las políticas públicas locales puedan enriquecerse mediante la participación democrática. El proceso descentralizador enfrenta también obstáculos relacionados con la secular debilidad de la sociedad civil latinoamericana. La participación de la comunidad en las tareas de la descentralización continúa siendo de bajo perfil y la debilidad de los mecanismos reales para hacerla efectiva ha sido, hasta ahora, un escollo notable en los intentos de redistribuir territorialmente el poder político”.

La segunda condición de viabilidad de la apuesta se centra en la participación. Esto es perfectamente obvio, a la luz de las propias definiciones anteriores de sociedad civil.

Martin Hopenhayn (1988) al examinar las motivaciones de la participación, anota, no sin razón, como la primera de ellas “ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven”.

“Entorno vital” doblemente entendido: como espacio social y como espacio territorial, cotidiano, proxémico, que en lo administrativo vendrá a coincidir con la comuna, con la provincia, con la región, como máximo. Entorno vital y espacio territorial que debe ser, precisamente, intervenido para sincronizar el desarrollo personal con el desarrollo del entorno, siendo este último factor coadyuvante del primero.

Según Hopenhayn, esta motivación forma parte de la matriz contra-hegemónica de la participación, matriz que aparece como reacción crítica a las formas dominantes de la participación: la política -fundada en la delegación de poder- y la de mercado, basada en la acción individual y mediatizada por la capacidad de compra. Según este mismo autor, todas las diferentes motivaciones de la participación remiten a una cuestión central: ser menos objeto y más sujeto.

La participación radica en la matriz cultural del grupo o de la comunidad; jamás puede ser impuesta “desde arriba” y algunos intentos conocidos por hacerlo, terminaron en un fracaso rotundo, como la pretensión de crear en el Perú el SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social), durante el gobierno de Velasco Alvarado. Menos autoritario, pero no por ello más perdurable, fué el intento en Chile de la denominada Promoción Popular iniciado en el gobierno de Eduardo Frei Montalva.

Pero si bien no puede la participación ser impuesta desde arriba, no significa ello que nazca por generación espontánea en la base social; la acción catalítica parece ser determinante y, desde tal punto de vista, la experiencia de más de un decenio en el Estado de Ceará -en el Nordeste del Brasil-, es ilustrativa de la posibilidad de desatar un proceso de amplia participación social en el desarrollo (Pacto de Ceará), como lo ilustran Rebouças, Ferreira Lima, Paiva, y Monteiro (1994).

La asociación entre participación y cultura ha sido ampliamente estudiada en el ya clásico análisis de Putnam (1993) sobre el funcionamiento de las estructuras regionales en Italia a partir de 1970. La “cultura cívica” existente en algunas regiones es apuntada como el factor determinante de su éxito institucional en comparación con las regiones, predominantemente del Sur, que carecen de ella.

También en el caso de Brasil, en 1994 se crearon en el Estado de Río Grande do Sul, los Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como un foro de discusión y decisión en relación a políticas y acciones que tiendan al desarrollo regional, en cada una de las 21 regiones en que se dividió el territorio estadual. Es interesante observar que se trata de una experiencia única en el Brasil, que se inserta en un patrón cultural con fuerte presencia de inmigración europea (italiana, alemana, polaca) que muestra, ciertamente, rasgos más acentuados de asociatividad que los que se pueden encontrar en otras partes del Brasil. Un papel importante de estos Conselhos será, precisamente, mantener viva esa cultura, en un cuadro postmoderno que apunta más a la segmentación y al individualismo. Como se sabe en el año 2007 el Presidente de Brasil firmó el Decreto Nº 6047 reestableciendo una política nacional territorial y reconociendo a las Meso Regiones nacidas precisamente de la sociedad civil, algo verdaderamente revolucionario en América Latina.

En la doble perspectiva de la participación y la descentralización, José Arocena (1995) afirma que los procesos descentralizadores deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia más participativa.

### **Limitaciones a la participación de la sociedad civil en su propio proyecto de desarrollo**

La contemporaneidad impone limitaciones y restricciones a la participación. Dos de ellas resultan de importancia central en relación al diseño del proyecto colectivo de desarrollo territorial, que por “colectivo” es precisamente participativo.

La gobernabilidad exige ahora que la participación sea eficaz y eficiente. Se trata, no hay que olvidarlo, de una meso-participación, por ello mismo muy diferente de la macro-participación expresada en procesos electorales y de la micro-participación en la base social, a nivel barrial. La meso-participación tiene, por así decirlo, menos historia y por tanto, siempre está urgida de legitimación; de allí la imperiosa necesidad de mostrar eficacia y eficiencia, ya que los errores la sacan rápidamente del escenario.

Calderón (1995) examina el origen del concepto de gobernabilidad, a partir de su aparición en el léxico politológico norteamericano después de la Segunda Guerra, para concluir: “

Reconociendo la importancia de la conceptualización de la gobernabilidad y de los avances y problemas que ella implica, planteamos aquí que la noción de gobernabilidad está asociada a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma. En un sentido más amplio, la gobernabilidad supone además la calidad democrática del gobierno, por el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; en esencia, de lo que se trata es de elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) planteaba en 1994 lo siguiente, a propósito de la gobernabilidad: “Habitualmente, la gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero eso es sólo una parte del problema. Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades”.

La descentralización, como se dijo, contribuye a aumentar la gobernabilidad del sistema al permitir la difusión del conflicto por el poder, que en sistemas centralizados se agota en torno a la lucha por un único cargo, la Presidencia, por ejemplo. Así, descentralización, gobernabilidad y participación están ahora configurando un trío indisoluble de conceptos que se retroalimentan entre sí a fin de generar procesos políticos que beneficien más intensamente a las personas humanas como tales. Legitimidad, ética y eficiencia son requerimientos de toda democracia contemporánea.

La globalización, por su lado, exige que la participación sea ahora veloz, rápida, decisionalmente hablando. La globalización, en su contemporaneidad, está caracterizada por la velocidad exponencialmente creciente de la interconexión y de la interconectividad; éste es uno de los rasgos que la distingue de sus fases precedentes, porque globalización ha existido y ha acompañado al hombre desde siempre.

No puede pretender un grupo de participación, cualquiera sea su ámbito de actuación, sumergirse en una discusión basada en un tempo que no está de acuerdo con el tempo de la contemporaneidad; no se puede discutir demasiado (en extensión) si se trata de aprovechar oportunidades que pasan frente a los decisores con gran velocidad, no se puede dilatar el uso de recursos, las reformas no pueden esperar, la competencia actual es cruel con los lentos, los territorios “ganadores” son territorios en los cuales sus instituciones son veloces. Discusiones bizantinas están fuera de contexto. El “tiempo político” de todas las administraciones se reduce día a día. En el imaginario creado por la tecnología, la cambiante capacidad de los procesadores de computación da una idea certera de la velocidad que caracteriza a la época actual. Pero no se trata de sacrificar la rigurosidad en aras de la velocidad, sino de combinar ambas.

La extraordinaria velocidad del cambio tecnológico, económico, social y político en todo el mundo derriba muros, utopías, ideologías, racionalidades y conceptos supuestamente bien asentados. Este proceso —y no podría haber sido de otra manera—ha afectado profundamente las bases del paradigma territorial. El entrenamiento profesional y el bagaje intelectual que lo acompañó parecen haber perdido utilidad y no se sabe con certeza cómo reconstruirlo porque el nuevo contexto del desarrollo puede ser tan efímero que no ofrezca tiempo para entenderlo. Así y todo, esta es la realidad en la cual hay que inscribir la participación.

“Cada mañana en África se despierta una gacela.  
 Sabe que tiene que correr más rápido que el león más  
 veloz si no quiere que la mate.  
 Cada mañana se despierta un león.  
 Sabe que tiene que ganar a la gacela más lenta si no  
 quiere morir de hambre.  
 Da igual que seas león o gacela.  
 Cuando salga el sol, más te vale empezar a correr”.

Proverbio africano, citado por Thomas Friedman en  
 “La tierra es plana”, 2006, m r ediciones, Madrid.

## Las restricciones a la participación y el conocimiento pertinente

Participar de una manera eficaz, eficiente y veloz presupone que el órgano de participación y sus miembros componentes (por ejemplo, un Consejo Regional de Desarrollo y los Consejeros miembros, con respecto al cual hay que recordar que se trata de un segmento del aparato del Estado abierto a la sociedad civil, pero no un organismo propiamente de ella) poseen el conocimiento pertinente sobre la cuestión que convoca a la participación.

El “conocimiento pertinente” no es exactamente igual a un conocimiento profesional acabado puesto que sería imposible que cualquier individuo tuviese tal clase de conocimiento en relación a materias tan diversas como educación, salud, infraestructura, comercio internacional, etc.; es decir, el conjunto de asuntos que típicamente configuran la agenda de un organismo de participación en el desarrollo. El conocimiento pertinente no es, en consecuencia, equivalente a un conocimiento sectorial profesionalizado.

La participación de la cual se habla en este documento es participación en la gestión del desarrollo territorial, algo que se ubica más allá de una participación para decidir partidas presupuestarias o para decidir prioridades de proyectos de inversión, dicho esto sin menoscabo alguno de estas cuestiones. La gestión del desarrollo territorial presupone poner en marcha un proceso que desate o acelere el mismo desarrollo y, para que dicho proceso alcance sus propios objetivos, debe mostrar capacidad de respuesta a una pregunta fundamental, que explícita o implícitamente, se encuentra en la base misma de toda propuesta desarrollista: ¿de qué depende, en este período neosecular, el desarrollo del territorio en cuestión?

El conocimiento pertinente es, entonces, el conocimiento que permite responder a esta pregunta, conocimiento que exhibe diferentes grados de profundidad según diferentes actores individuales, pero en relación al cual se precisa de un mínimo común denominador cognitivo que haga posible una participación informada de todos los actores sociales. Cabe señalar que en ausencia de este conocimiento pertinente, toda propuesta de desarrollo asume un carácter “azaroso” que produce resultados basados en la “buena suerte” y no en el conocimiento científico. Conocimiento pertinente es el conocimiento suficiente para entender

la complejidad de un problema; desde este punto de vista puede decirse que el conocimiento pertinente no es un stock sino un flujo que cambia constantemente impulsado por la creciente complejidad que acompaña a la globalización, como lo discute Costa-Filho (1996).

Michel Crozier (1997) sostiene a propósito de una necesaria cultura de la gestión pública que: “Mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones”. Aquí surge con nitidez el conflicto entre complejidad y coordinación, entre libertad y control.

La tesis que acá se plantea, sobre la cual este autor ha sido reiterativo, es que en América Latina se observa el despliegue de un interesante proceso de transferencia de la responsabilidad de “hacer” gobierno de arriba hacia abajo, desde el aparato central del Estado a segmentos desconcentrados o descentralizados ubicados en diferentes escalones territoriales (regiones, provincias, comunas), sin que al mismo tiempo se acompañe este proceso con la creación y difusión del conocimiento pertinente, sin el cual la transferencia de la responsabilidad de hacer gobierno (que ahora se confunde casi con el fomento al desarrollo) queda basada en el peregrino y falso supuesto de que tal cuestión supone sólo una operación de reducción a escala y no cambios estructurales invalidantes del conocimiento usado para respaldar las acciones en el escalón superior (gobierno nacional). En lenguaje popular, se supone que hacer gobierno en una provincia es hacer gobierno “en chico”.

Se desconoce que a medida que se desciende en la escala territorial de gobierno, las jurisdicciones territoriales, vistas como sistemas, se tornan más y más abiertos y, en no pocos casos, más y más complejos. Dos características suficientes para requerir un conocimiento pertinente y no simplemente la aplicación del conocimiento genérico. El conocimiento del tipo “know-why” -que según Lundvall y Johnson (1994) se refiere al conocimiento científico de los principios y leyes del cambio en la naturaleza, en la mente humana y en la sociedad- es el tipo de conocimiento requerido para dar forma a lo que acá se ha denominado como “conocimiento pertinente”, un conocimiento altamente codificado.

El “estado del arte” en materia de conocimiento pertinente para una gestión (por definición comprensiva) del desarrollo territorial es precario. No sólo el paso de una escala territorial a otra vuelve en gran medida inservible el conocimiento útil en un peldaño, si es que se le quiere emplear en otro de diferente nivel; también los cambios en el “entorno” tornan obsoleto el conocimiento de ayer.

A comienzos de los setenta, Jorge Gustavo da Costa (1971) publicó en el Brasil un libro, resultado de sus propias investigaciones sobre planeamiento gubernamental, en el cual denominaba a la planificación practicada en los Estados de la Federación como “polar formalística”, denotando con ello un ejercicio de reducción mimética a escala (estadual) de la metodología de la planificación global/nacional, ejercicio por completo estéril dada la escasa autonomía en política económica de los gobiernos estatales en la época. Un claro ejemplo de la falsa creencia en que el gobierno de un territorio sub-nacional es un “gobierno en chico” y un claro ejemplo de la necesidad de un conocimiento pertinente a cada escala del territorio.

En la fase alta de la planificación regional en América Latina, decenio de los sesenta e inicio del siguiente, un instrumento de política económica favorito en las propuestas regionales consistía en el manejo, territorial y sectorialmente discriminado, del arancel para importaciones de bienes de capital e insumos, de manera de emitir señales potentes y claras de localización industrial a potenciales inversionistas. En contextos de economías sumamente protegidas y cerradas, como los prevalecientes en la época, el instrumento en cuestión era eficaz y eficiente.

En el contexto actual, economías de mercado y crecientemente abiertas, este instrumento pierde todo valor y el conocimiento acumulado y derivado de su uso se torna obsoleto. Este es el tipo de cuestión que está detrás de la afirmación a favor de un nuevo conocimiento debido al cambio de contexto o cambio de entorno.

Declárase entonces la obsolescencia del paradigma vigente de desarrollo territorial (regional) y en consecuencia, establécese la necesidad de crear un nuevo paradigma del cual pueda extraerse conocimiento para la acción; en concreto, para la acción de promoción del desarrollo territorial.

## Los elementos de un paradigma cognitivo útil para la gestión

Un cuerpo u organismo participativo que se envuelve en la compleja tarea de participar, precisamente, en la confección de una propuesta colectiva de desarrollo de su propio entorno territorial, debe tener las ideas claras y, desde tal punto de vista quizás si, lo primero que se requiere es una breve discusión en torno a los dos conceptos claves que necesariamente aparecen en esta tarea: crecimiento económico y desarrollo.

De partida, hay que recordar que históricamente se trata de dos ideas que aparecen muy distanciadas en el tiempo, puesto que la discusión (incluso el mismo concepto) del desarrollo entra en escena después de la II Guerra Mundial, de la mano del Plan Marshall, en tanto que la idea del crecimiento pertenece al bagaje inicial de la economía.

En seguida, hay que recordar también la diferente naturaleza de ambos conceptos, esencialmente ligado el concepto de crecimiento a la base material de la sociedad, siendo por tanto un concepto de carácter cuantitativo, fácilmente mensurable, siendo por otro lado el desarrollo un concepto axiológico, valórico y en consecuencia cualitativo y de más difícil medición.

Con facilidad, los economistas han hecho del PIB el descriptor del crecimiento, tanto en términos absolutos (nivel) como relativos (velocidad). El desarrollo no admite una simplificación semejante; es más un vector que una cifra y es, por tanto, multidimensional; tiene que ver con la equidad, con la distribución del ingreso, con la sustentabilidad ambiental, con la libertad personal, con la autonomía, con la justicia, con la igualdad, etc. ¿Cómo medirlo de una manera sencilla?

Con razón se adjetiva usualmente el crecimiento como “económico” y el desarrollo como “social” (en rigor, societal; o simplemente no se adjetiva para denotar, justamente, su multidimensionalidad. Conceptos diferentes, pero complejamente articulados.

El desarrollo presupone necesariamente crecimiento, si el primero se enmarca en un horizonte temporal extenso. Pero crecimiento como condición necesaria del desarrollo no

puede entenderse sólo como una secuencia temporal estricta, en la cual el uno precede y alimenta al otro (lo que técnicamente se denomina como “trickling down” o “derrame” o “chorreo”).

La articulación entre ambos procesos parece ser más compleja y recursiva, parece ser rizada, bien descrita gráfica y mentalmente por un espiral. Los recursos ampliamente entendidos, disponibles en un lugar y para una sociedad (materiales, humanos, culturales, cognitivos, psicosociales) parecen constituir el elemento que genera el “rizo”; se encuentran tanto en la explicación del crecimiento como en la explicación del desarrollo.

Pero la cuestión más importante como diferenciación radica en el distinto nivel de complejidad de ambos conceptos. De los varios elementos que configuran el paradigma de la complejidad según Edgar Morin (1994), la variedad y la no linealidad, parecen encontrarse en el centro de esta cuestión. El desarrollo es un “estado” con mayor variedad interna (precisamente por ser multidimensional) que el crecimiento y con presencia de articulaciones no lineales entre sus varios factores causales (un pequeño acto catalítico, como la creación de una nueva institución, puede producir una onda desmesurada de efectos en cadena, el conocido “efecto mariposa”). Nuevamente, el estudio de Putnam sobre el desarrollo regional italiano provee considerables evidencias y también interrogantes sobre esta diferenciación.

Como se revaloriza ahora el componente o el factor cultural en el desarrollo, cabe anotar que, por ello mismo, el desarrollo presupone un “milieu” con determinadas características sociales adquiridas a lo largo de la historia (por ejemplo, la cultura cívica en el estudio de Putnam) que si no están latentes en una sociedad, requieren de largos períodos para su inserción. De aquí que el desarrollo, bien entendido, suele ser un proceso de largo plazo.

Es curioso observar que en las discusiones actuales en América Latina sobre educación para el Siglo XXI, discusión centrada en las reformas a los actuales sistemas, el énfasis -no sin razón por supuesto-, se coloca en cómo adecuar el sistema educacional a los requerimientos de la Revolución Científica y Tecnológica en marcha, sin dar importancia a una adecuada educación cívica, portadora de una cultura cívica que haga más factible el desarrollo mediante el surgimiento de la asociatividad, matriz de lo que ahora se denomina

como “sinergia social”, algo que muchos especialistas asimilarían sin más trámite, al desarrollo.

Parece olvidarse, entre otras cosas, la propia etimología del vocablo república (res publica, la cosa pública de los romanos); o sea, una forma de organización política propia de individuos preocupados del bien común o de los asuntos públicos y forma de organización política bien asociada al desarrollo propiamente tal.

Hechas estas breves consideraciones, cabe volver al terreno para preguntarse acerca del objetivo global de una propuesta de futuro en una región o territorio con las características que suelen estar presente en la mayoría de estas entidades en todo el mundo; es decir, escaso crecimiento, precaria organización social, prácticas políticas corruptas o clientelísticas en el mejor de los casos, ausencia de líderes, dependencia, etc.

¿Será útil en tales casos plantearse el logro del desarrollo, sobre todo cuando la propuesta se ata a un período de gobierno? ¿No se está provocando una decepción colectiva con ello? ¿No será mejor atenerse a una propuesta más realista, como puede ser acelerar el crecimiento y solidificar, cuando no, introducir, las bases del desarrollo?

¿No constituye un error, acaso, el pensar que es bueno “apuntar alto” ya que si no se alcanza el objetivo (desarrollo) por lo menos quedará un subproducto (crecimiento)? Un razonamiento como el anterior, muy frecuente en la práctica, presupone implícitamente una linealidad crecimiento/desarrollo, un error conceptual.

En Chile, por ejemplo, caso en el cual cada una de las trece regiones se ha visto obligada a preparar una propuesta de futuro, todas estas propuestas apuestan al desarrollo en idéntico horizonte temporal. Esto es pensamiento voluntarista o, como se dice, “wishful thinking”.

En concreto, participación eficaz y eficiente en la formulación de un proyecto de futuro presupone, antes que nada, realismo en la propuesta misma, realismo basado en un exámen inicial del estado situacional del territorio en cuestión, de las tendencias “pesadas” o estructurales que se revelan en su crecimiento, de la evaluación cuidadosa de los factores

de desarrollo presentes y ausentes en el territorio (según se verá más adelante), del escenario posible, que es sólo uno entre los deseables, de “contar la verdad más que inventar historias” porque la participación debe estar sometida a la rendición de cuentas en términos sociales (accountability).

Hecha esta prevención inicial es posible volver a la cuestión de un nuevo paradigma sobre desarrollo territorial, útil para la acción. Este paradigma, esta matriz cognitiva, está compuesta de dos grandes elementos:

- el nuevo entorno del desarrollo territorial, nuevas circunstancias y configuraciones del medio externo contra el cual hay que apoyar una propuesta y
- el nuevo interno del desarrollo territorial; es decir, la causalidad actual del crecimiento económico y del desarrollo (si bien una mirada “hacia adentro” del territorio en materia de crecimiento llevará de inmediato a mirar también “hacia afuera”, lo que no hace sino probar la complejidad del asunto).

El nuevo entorno del desarrollo territorial está conformado por los nuevos escenarios de ese mismo desarrollo. Un nuevo escenario contextual, construido a partir de los procesos de apertura externa y de apertura interna de los países; un nuevo escenario estratégico, armado mediante los procesos de reconfiguración territorial y mediante el surgimiento de novedosas formas de gestión territorial; finalmente, un nuevo escenario político, vinculado a la modernización del Estado y al surgimiento de funciones no tradicionales en la forma de hacer gobierno en el territorio. Una discusión en profundidad de este nuevo entorno se encuentra en Boisier (1996), puesto que acá se hará sólo un vuelo rasante sobre estos escenarios.

El nuevo escenario contextual nace de la interrelación entre el proceso económico de apertura externa -al cual los países son empujados por la globalización- y el proceso político de apertura interna al cual son también empujados los países, ahora por la fuerza de la descentralización. Globalización y descentralización, dos megatendencias que a su vez reconocen varios mecanismos impulsores.

La globalización se explica por el nuevo modelo tecno-productivo que hace de la innovación permanente su razón de ser, un proceso que requiere recursos financieros en forma creciente y que genera productos de vida cada vez más corta, todo lo cual apunta a la conformación de un único mercado mundial, el “shopping center mundial” para recuperar el capital.

A su vez, la mundialización del mercado ha exigido un nuevo orden internacional que en lo político se caracteriza por la “monopolaridad” norteamericana y en lo económico por la “tripolaridad” de los grandes acuerdos comerciales. La descentralización, por su lado, se explica a partir del “ambiente” creado por la conjunción de la Revolución Científica y Tecnológica (y los efectos derivados sobre la producción, las comunicaciones y los transportes), la reforma política del Estado (recuérdese el argumento inicial de este documento), las demandas autonómicas de la sociedad civil y las tendencias privatizadoras. La apertura externa obliga a la apertura interna, por razones de velocidad en la competencia, como ya fué dicho.

Para cualquier territorio, este nuevo escenario contextual implica la obligatoriedad, so pena de quedar condenado a formar parte del equipo de los “perdedores”, de ubicarse en cuatro nichos de la contemporaneidad:

- el nicho de la competitividad,
- el nicho de la modernidad,
- el nicho de la equidad y
- el nicho de la participación.

Los dos primeros referidos a los bienes y servicios transables y los dos siguientes referidos a la población.

El nuevo escenario estratégico se construye en la intersección de las nuevas modalidades de configuración territorial y de las nuevas modalidades de gestión territorial. En relación a las primeras, hay que observar que está en marcha el surgimiento de una nueva geografía, que se materializa tanto en el espacio geográfico como en el ciberespacio.

La geografía política internacional está cambiando con rapidez en la década de los noventa y la geografía política nacional se triza y pugna por reacomodos incluso en los países más consolidados (Alemania, Francia, Bélgica, Inglaterra, Italia, EE.UU).

Surgen nuevas categorías regionales que rápidamente circulan desde el paper monográfico al arreglo organizacional e institucional en el terreno: regiones pivotaes, en la base de nuevas jerarquías “anidadas”, regiones asociativas, inclusive con “permiso” constitucional (Argentina, Colombia, Perú), y regiones virtuales, propias del Siglo XXI, organizadas estratégicamente por sobre fronteras nacionales e internacionales.

Por otro lado, se busca hacer gestión territorial incorporando a ella las prácticas planificadoras de las grandes corporaciones privadas (la planificación estratégica) y se habla de regiones como cuasi-empresas al tiempo que en forma simultánea se reconoce en la acumulación de poder el principal desafío para el crecimiento y desarrollo en el territorio y ello se expresa en la idea de las regiones concebidas como cuasi-Estados.

Por último, el nuevo escenario político queda definido en términos de la necesaria modernización del Estado, vista ella desde la perspectiva de los propios territorios (un Estado moderno desde tal perspectiva es un Estado que hace conducción territorial tanto como conducción política) y de las nuevas funciones emergentes para todo gobierno territorial, funciones estrictamente políticas -como el despliegue de una fuerte capacidad de negociación- y funciones sociales -como el despliegue de la capacidad de animación-.

En resumen, el “nuevo entorno” del desarrollo territorial obliga a pensar toda propuesta de futuro en función del posicionamiento en los mercados internacionales, en función de un papel más significativo de la propia sociedad civil, en función de un reparto más equitativo de las ganancias, con suficiente flexibilidad para acomodar el territorio en diferentes ámbitos y configuraciones territoriales, administrándolo como si fuese una organización empresarial, gobernándolo de manera de crear poder político, demandando al Estado una visión territorial de sí mismo y entendiendo que una gestión contemporánea requiere crear “capital social” sin que ella se agote en el uso de los recursos materiales tradicionales.

El “nuevo interno” del desarrollo territorial trata de explicar, contemporáneamente, los factores del crecimiento económico y los factores del desarrollo territorial. Nuevamente acá sólo se harán comentarios generales; una exposición en detalle se encuentra en Boisier (1997).

El punto de partida de esta discusión está en el reconocimiento del carácter exógeno que, a partir de ahora, asumirá en forma cada vez más notoria el crecimiento de todo territorio, como consecuencia directa de la globalización que, para estos efectos, produce una creciente disociación entre la matriz decisional que está detrás de los factores del crecimiento y la matriz socio-económica local, al mismo tiempo que se reconoce el carácter endógeno del desarrollo, haciéndolo depender precisamente de esa misma matriz socio-económica citada.

Si se traen al territorio las más modernas teorías del crecimiento económico (denominadas de “crecimiento endógeno”), hay que admitir que el crecimiento económico territorial resulta ser una función de:

- a) el ordenamiento territorial del país (y el papel que asigna al territorio en cuestión);
- b) el cuadro de la política económica nacional (y a los específicos efectos que dicho cuadro tiene en el territorio en cuestión);
- c) la acumulación de capital;
- d) la acumulación de conocimiento;
- e) la demanda externa;
- f) los recursos humanos.

Puesto que en forma creciente -y ésto es tanto más cierto cuanto más pequeño es el territorio- el capital que pudiese generar proyectos y empleo en el territorio tendrá un origen

externo; el conocimiento y el progreso técnico vendrán incorporados más y más en las máquinas importadas o será transferido en la cadena matriz/filial; las exportaciones y el gasto de no residentes radican afuera, la política económica y también la política de ordenamiento territorial son definidas por el Estado. La región o el territorio sólo pueden influir en esa matriz decisional, sin llegar jamás a controlarla, lo que no significa que no existan del todo casos de crecimiento endógeno, tanto por la simpleza de una estructura como, alternativamente, por la complejidad de ella.

Actualmente sostengo que el crecimiento económico de un territorio es una propiedad emergente evolutiva, resultante de las interacciones entre el sistema y su entorno, lo que otorga un carácter eminentemente exógeno a este proceso.

Esta capacidad de influenciar decisiones exógenas descansa en la capacidad que pueda desarrollar el territorio para negociar y para promocionarse. Cuestiones complejas de carácter científico, político, social, semiótico, comercial, se encuentran detrás de la afirmación precedente.

No menos importante en este contexto es la necesidad de un verdadero cambio cultural en relación al modo de atraer capital, pasando de actitudes pasivas (la cultura del trampero) a actitudes de elevada agresividad (la cultura del cazador). Con un capital crecientemente desterritorializado que circula por sobre países y fronteras y con una tecnología de iguales características, la radicación dependerá de las armas de pesca y caza que sean capaces de usar los territorios y de su habilidad. Así, la “guerra fiscal” entre los Estados del Brasil no parece ser mal vista por los Gobernadores que creen saber luchar en ella, aunque el bien común aconsejaría una regulación federal.

El esquivo desarrollo en una visión “hirschmanniana”, parece depender más de los recursos morales de una sociedad (Putnam alude a ellos como “capital social” y Boisier los denomina “recursos psicosociales”) y de su articulación, que de la existencia de cada uno de ellos en particular, o de sus recursos materiales.

En el trabajo referido de Boisier (1997) se sugiere considerar los siguientes seis factores de desarrollo:

- a) recursos, entendiendo por ello cuatro categorías: materiales, humanos, cognitivos y psicosociales;
- b) actores, individuales, corporativos y colectivos;
- c) instituciones, incluyendo las reglas del juego y las organizaciones para alinear este concepto con el pensamiento de Douglass North y la escuela institucional de desarrollo;
- d) procedimientos de carácter societal, particularmente aquellos asociados a la gestión de gobierno, a la administración pública y al manejo de la masiva información entrópica contemporánea;
- e) cultura, en una doble acepción:
  - o como concepto genérico, construído sobre una cosmogonía y sobre una ética de particulares expresiones en el territorio en cuestión -la cual juega ahora en la competencia internacional- posibilitando la generación de nichos comerciales particularizados basados en las expresiones concretas de dicha cultura, y
  - o como concepto ligado al desarrollo (cultura de desarrollo) con los dos modelos polares que requieren de una virtuosa combinación, una cultura dominada por la competencia y el individualismo en un lado, o dominada por la solidaridad y la cooperación en el otro;
- f) entorno; esto es, la inserción del territorio “en” y la articulación “con” el Estado, con el mercado y, actualmente, con las nuevas modalidades (horizontales) de cooperación técnica internacional.

Estos seis factores no son difíciles de encontrar en cualquier territorio organizado, naturalmente que con distinta fuerza. Lo importante es que el desarrollo no será el resultado de la mera presencia de ellos, ni siquiera de una figurada “suma”, sino de la articulación entre ellos.

Esta articulación, a su vez, puede ser de dos clases: difusa y sin una direccionalidad clara, en cuyo caso no se producirá el desarrollo; o bien densa y direccionada, en cuyo caso el desarrollo se presenta en forma predecible. Más importante aún, una articulación densa y direccionada podría ser el resultado del azar (innumerables pruebas de acierto y error durante la historia), como lo sostiene por ejemplo Alain Peyrefitte (1996) en relación a la primera revolución industrial. Pero también tal articulación densa y direccionada puede resultar de una ingeniería de la intervención; o sea, de la aplicación de inteligencia social al conjunto de los factores (harina, agua y levadura no hacen el pan, si no media la amasandería). Esta ingeniería de la intervención descansa parcialmente en el conocimiento pertinente, cerrando así el círculo argumental.

El conocimiento científico acerca del “entorno” (condicionantes actuales para ubicar correctamente una propuesta de desarrollo) y acerca del “interno” (factores actuales del crecimiento y del desarrollo), constituyen simples insumos para la cuestión central en materia de desarrollo territorial: ¿cómo intervenir de manera eficiente?

La acumulación de conocimiento debe permitir a la propia comunidad preparar una rutina de trabajo que permita elaborar la propuesta que, en la perspectiva desarrollada acá, no es sino un proyecto político regional o un proyecto colectivo o societal de futuro.

No es suficiente, cuando se pretende responsabilizar a la propia sociedad civil de la preparación de la propuesta, seguir usando términos de menor complejidad, como “plan regional” o como “estrategia regional”. No por cuestiones puristas, sino simplemente porque ambos conceptos corresponden a contextos de muchísima menor complejidad social, contextos caracterizados por el control absoluto del medio por un solo agente (el Estado, en la vieja planificación normativa) o por la hegemonía ejercida nuevamente por un solo agente

en un medio en el cual comparte poder (el Estado, en las versiones más contemporáneas de la planificación desde el sector público).

Ahora se trata de trabajar con una multiplicidad de agentes, con diversas racionalidades (no sólo con la racionalidad económica), con paradigmas constructivistas, con inter-subjetividades, con recursos no materiales imposibles de ser tratados con criterios económicos, creando espacios en donde el lenguaje, las conversaciones y las formas de comunicación superan a los cálculos de porcentajes, tasas, coeficientes, etc.

Si bien la práctica de la cooperación y del trabajo colectivo se inventa a sí misma, Boisier en por lo menos dos oportunidades (1992 y 1995) ha escrito propuestas metodológicas que ayuden en “el difícil arte de hacer región”. En el Brasil han habido también propuestas metodológicas novedosas en relación al Nordeste (Proyecto ARIDAS) y en relación al Estado de Ceará, como ya fué mencionado.

Un asunto que estas ideas ayudan a poner en su verdadera dimensión tiene que ver con la complejidad y con las dificultades de la coordinación, en cualquier situación real. No es difícil, para fines ilustrativos, imaginar que alrededor de una “mesa sinérgica” se han reunido, por ejemplo, 200 actores de significación regional.

Supóngase que esta reunión tiene lugar a fines de un año cualquiera y que se pide a cada actor explicitar el abanico de opciones decisionales que enfrenta para el año siguiente; imagínese que cada actor da a conocer sólo cinco opciones o cursos de acción. La cuestión ahora consiste en cómo transformar estas 1.000 opciones en una matriz decisional coherente con la propuesta de futuro, que allí mismo se ha elaborado.

Ni la coordinación política ni la de mercado pueden resolver este gigantesco problema en la forma deseada. Como ya se indicó, Lechner, a partir de trabajos de Messner, propone la coordinación en red en contextos como el mostrado acá.

El mismo Lechner sostiene que actualmente es a través de redes que se negocia planes de desarrollo regional. Un problema para ello, en América Latina, radica en el inadecuado nivel

de confianza que regula las relaciones sociales, en circunstancias que la coordinación mediante redes se basa precisamente en la confianza.

### Referencias bibliográficas

- Arocena J. (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: CLAEH//UCU y Nueva Sociedad.
- Boisier S. (1992). *El difícil arte de hacer región*. Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Boisier S. (1995). *La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones. Serie Ensayos, Doc. 95/26*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR.
- Boisier S. (1996). *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*. En "Pesquisa e Planejamento Econômico", Nº 13. Brasilia: IPEA.
- Boisier S. (1997). *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. En *Revista EURE*, Nº 69. Santiago de Chile: IEU, Universidad Católica de Chile.
- Boisier S., et.alli. (1995). *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional, Serie Investigación, Doc. 95/14*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR.
- Calderón F. (1995). *Gobernabilidad, competitividad e integración social*. En *Revista de la CEPAL*, Nº 57. Santiago de Chile: CEPAL.
- Costa-Filho A. (1996). *Globalização e Políticas Regionais Nacionais na America Latina*. En "Debates", Nº 2. Brasilia: F.K.A./IPEA.
- Crozier M. (1997). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública*. En *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Nº 7. Caracas: CLAD.

- Da Costa J.G. (1971). *Planejamento Governamental. A Experiencia Brasileira*. Río de Janeiro: F.G.V.
- Frei R-T. E. (1996). Ideas para un diálogo democrático. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- Friedmann T. (2006). *La tierra es plana*. Madrid: m.r.ediciones.
- Hopenhayn M. (1988) *La participación y sus motivos En "Democracia, participación social y trabajo social", Vol.I, Sexto Congreso Nacional de Trabajo Social*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Lechner N. (1997). *Tres formas de coordinación social. En Revista de la CEPAL, Nº 61*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lundvall B. and Johnson B. (1994). *The learning economy. En Journal of Industry Studies, Vol.1, Nº 2*. Paris: OECD.
- Morin E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: GEDISA Editores.
- Peyrefitte A. (1996). *La sociedad de la confianza*. Santiago de Chile: Editorial A. Bello.
- Putnam R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press.
- P.N.U.D. (1994). *La dimensión política del desarrollo humano*. Santiago de Chile: PNUD.
- Rivera A.(1997). *Descentralización y reorganización de la esfera política liberal contemporánea*. Santiago de Chile: ILPES/DDGL.

- Rebouças O. et.alli (1994). *Gestao compartilhada. O Pacto do Ceará*. Río de Janeiro: Qualitymark.