

---

# Gobernanza territorial y desarrollo

---

Territory governance and development

**María Andreina Salas-Bourgoin**

Universidad de Los Andes, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Mérida, Venezuela  
bourgoin@ula.ve

---

**Resumen**

En la actualidad, la administración pública demanda flexibilidad, creatividad, efectividad, eficiencia, participación, cooperación y corresponsabilidad. El mundo de hoy y, en este caso, el desarrollo, necesitan una nueva forma de gobernar. Reconociendo este requerimiento y la necesidad de explicar su por qué, en este trabajo de reflexión y desde la palestra de la Geografía, se aborda el tema de la gobernanza territorial como un nuevo esquema de acción para gobernar el territorio con fines de desarrollo. La premisa del estudio es: el desarrollo necesita gobierno... y como no toda acción del gobierno es de gobierno... se demanda una adecuación... se requiere gobernanza territorial para el desarrollo.

**PALABRAS CLAVE:** cogestión; concertación; participación ciudadana; eficiencia gubernamental; adaptación; territorio.

**Abstract**

Currently, the public administration requires flexibility, creativity, effectiveness, efficiency, participation and joined responsibility. The world and, more specifically, the development need a new form of governing. Recognizing this requirement and the need to answer why it is recognized, but from the Geography point of view, the topic of territory governance as a new action scheme to rule the territory for its development is being dealt with in this reflection paper. The premise of this study is: the development requires government... and as every government action is of government... an adaptation is needed... a territory governance for the development is required.

**KEY WORDS:** co-management; agreement; citizen participation; government efficiency; adaptation; territory.

## 1. Introducción

El desarrollo ha sido la más importante lucha social desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Grandes y diversos han sido los esfuerzos para su logro y aún, en la segunda década del siglo XXI, los resultados son insuficientes si se toman como referencia los niveles de pobreza, de inequidad e injusticia social y de degradación ambiental.

Desde el punto de vista teórico, extraordinarios enfoques se formularon para su consecución. No obstante, la praxis puso en evidencia que falta mucho camino por andar a los fines de hacer que el desarrollo sea viable, sostenible y sustentable a escala mundial.

Ya, por ejemplo, se reconoce que las recetas no funcionan y que empeoran el estado de la cuestión; que es fundamental considerar las particularidades de cada país, así como sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo, y que, por lo tanto, hay que hacer planteamientos a la medida de cada realidad. Asimismo –y tal vez lo más importante, que la apuesta debe ser el hombre, su calidad de vida y como en reiteradas veces ha afirmado Sen (2000), su libertad.

Aun cuando especialmente en las décadas de los ochenta y noventa se creyó en la ilusión de que el mercado podría impulsar el crecimiento económico de los países y, a partir de ello, alcanzar el desarrollo, hoy se sostiene que el Estado es un actor transversal en todo el proceso pero que no es el único, puesto que, adicionalmente, se requiere la inclusión de los diversos actores no gubernamentales involucrados.

Lo anterior ha demandado del Estado una adecuación, fundamentalmente por las profundas transformaciones que ha impulsado la globalización –sociedad cada vez más compleja, economía con mayor interconexión internacional, relaciones políticas más imbricadas– y porque se evidenció que su tradicional forma de administrar la cosa pública ya no es adecuada a los nuevos tiempos.

La administración pública del mundo de hoy demanda flexibilidad, creatividad, efectividad, eficiencia, participación, cooperación y responsabilidad. Ya no es suficiente el esquema tradicional de gobierno jerárquico-piramidal, pero tampoco una gestión dirigida a la generación de utilidades, a la manera de los mercados privados. El mundo y, en este caso, el desarrollo, necesitan una nueva forma de gobernar.

Reconociendo esta exigencia y la necesidad de responder a su por qué, en este trabajo de reflexión y desde la palestra de la Geografía, se aborda el tema de la gobernanza territorial, como un nuevo esquema de acción para gobernar en el territorio con fines de desarrollo.

Para este propósito, el trabajo presenta una a una las razones que conducen a sostener que la gobernanza territorial es fundamental para el desarrollo, en todo caso, humano, si es que se necesita darle al mismo algún calificativo.

Su presentación está organizada en apartados cuyos títulos, al ser reunidos, conforman la premisa del estudio. A saber es: el desarrollo necesita gobierno... y como no toda acción del gobierno es de gobierno... se demanda una adecuación... se requiere gobernanza territorial para el desarrollo. De esta manera, en el primer apartado se exponen las razones por las cuales es necesaria la acción del Estado así como el gobierno de la sociedad para el desarrollo; en el segundo, se presentan los desaciertos de la acción pública que permitieron sostener que no siempre el gobierno, gobierna; en el tercero se aborda lo atinente a la adecuación de la acción pública al mundo de hoy, presentando lo relativo a la Nueva Gestión Pública y su paso hacia la gobernanza y la gobernanza territorial, para, finalmente, en el cuarto y último apartado, discutir los elementos de base que permiten afirmar que la gobernanza territorial es fundamental para el desarrollo.

## 2. El desarrollo necesita gobierno...

Si se parte de la premisa que el desarrollo<sup>1</sup> es una transformación social, debe tenerse presente que la misma no es espontánea ni caótica, sino que requiere planificación, dirección, coordinación y coherencia para lograr que sea positiva y en beneficio del colectivo.

Al no ser espontánea, es fundamental la participación de un actor que identifique qué se busca y cómo se debe buscar, dicho en otras palabras, que dirija la transformación social y la forma en la cual se deberán conjugar los esfuerzos para lograrla, tal y como se aspira.

Múltiples actores tienen intereses en esa transformación. Sin embargo, buena parte de éstos pueden ser contradictorios, negar la realización de los intereses de parte de la sociedad o, también, por qué no, ser positivos pero carentes de la organización que se necesita para concatenarlos de forma efectiva. Ante esta situación es indispensable una cabeza que asegure la consecución de las aspiraciones sociales sin poner en riesgo la igualdad y la libertad del conjunto social.

Tal cabeza no puede ser otra que el Estado, porque ¿Cuál es su función? Garantizar el bienestar colectivo con base en los principios de seguridad, libertad, igualdad, justicia y equidad social. Por tanto, no habrá dentro del conjunto social otro actor capaz de asegurar que la transformación social se alcance en el marco de tales principios.

La función del Estado la cumple el gobierno, el cual no hace otra cosa que gobernar. Gobernar, según el Diccionario de la Real Academia Española (1992) refiere dirigir y guiar, componer, arreglar. Así, el desarrollo, como proceso complejo de largo plazo, debe ser dirigido, guiado, para que cada uno de los cambios que comporta se realicen bajo la premisa del bienestar común que, a juicio propio, implica calidad de vida, sustentabilidad

ambiental, crecimiento económico sostenible<sup>2</sup> y equidad/justicia social.

Es por tal razón que el gobierno diseña e implementa políticas públicas; que pone en marcha planes regionales y sectoriales, puesto que con ello organiza su propia actuación y la de actores no públicos, en pro de la concreción de cambios concatenados, coherentes y progresivos en la sociedad.

Siendo el desarrollo un proceso multidimensional, abarca factores sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que necesitan ser abordados organizadamente para superar limitaciones y aprovechar recursos y potencialidades que se presenten a lo largo del trayecto que implica su materialización. Por todo lo anterior, el desarrollo necesita gobierno.

¿Gobierno de cualquier forma? La experiencia ha demostrado que el desarrollo no puede ser gobernado de cualquier manera. Las crisis económicas de los años 70 así como la pobreza y la desigualdad generada por los ajustes estructurales de los años 80, p. ej., evidenciaron que el desarrollo requiere de una forma de gobierno con un cariz particular: participativo, inclusivo, respetuoso de las diferencias, atento a la diversidad de las demandas, abierto a las sugerencias y a las críticas, transparente, eficiente, con criterio de convergencia territorial y flexible ante una sociedad cada vez más compleja.

Sobre la base de estas premisas, se ha considerado pertinente abordar el tema del gobierno del desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza y, en particular, de la gobernanza territorial como mecanismo de gobierno más efectivo, no sólo para apuntalar procesos concertados de cambio social, económico y político, sino como medio para propender a la convergencia territorial en el logro de los mismos.

### 3. ...Y como no toda acción del gobierno, es de gobierno...

Aguilar, en su publicación *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* de 2010, recuerda insistentemente que no toda acción del gobierno es de gobierno ¿Qué quiere señalar con esto? Que las acciones llevadas a cabo por los gobiernos no conducen necesariamente a logros positivos o exitosos, pues existen diversas razones para cuestionar la eficacia del modo tradicional de gobernar, del modelo estado-céntrico jerárquico de tomar decisiones y de la forma de ejecutarlas, debido a su incapacidad natural para adaptarse en el corto plazo, a las transformaciones multidimensionales.

Innerarity (2006) señala que, a finales de la década de los sesenta, desde diversas instancias se decretó el fracaso del Estado en el cumplimiento de sus tareas. La denominada ingobernabilidad de la sociedad y la desilusión respecto al incremento del bienestar, hicieron que las tareas no cumplidas por el Estado pasaran a manos privadas o a organizaciones de la sociedad civil que, con el tiempo, también demostraron sus propios límites. Así, el culpable de la ingobernabilidad no era el Estado, sino la forma concreta de gobernar bajo el esquema de mandatos, prohibiciones y amenazas.

Peters (2003) sostiene que el modelo tradicional de gobierno comenzó a ser atacado, porque no mostraba efectividad en la dirección de la economía y la sociedad. Se argumentó que la forma de gobierno imperante no proporcionaba suficientes oportunidades para la participación y que ello malgastaba, en buena medida, las capacidades de la sociedad.

Las situaciones económicas negativas de los setenta y ochenta, p. ej., estanflación, rebasaron la capacidad de los gobiernos y evidenciaron los límites de la intervención del Estado para superar los problemas de crecimiento económico y del bienestar social, dada su sobrecarga para asegurar pleno empleo, seguridad y prestaciones sociales.

De ello derivó un desequilibrio entre la capacidad de respuesta del mismo y las demandas de una sociedad cada vez más compleja (Aguilar, 2010).

Más allá de las transformaciones globales, en América Latina las crisis del Estado fueron más profundas. Además de la crisis fiscal, se enfrentó la crisis del modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones y la crisis de la deuda externa, lo cual derivó en un conjunto de problemas estructurales de los que resultaron: estancamiento, altas tasas de inflación y mayor pobreza (CLAD, 1998).

Ante el escenario de intensificación de la globalización, de la crisis de la deuda, del aumento de la pobreza en el sur y de las crisis ambientales, p. ej. (Graña, 2005), la forma tradicional de gobernar se tornó ineficaz y las acciones del gobierno para responder a las nuevas demandas tuvieron, en gran parte de los casos, la desdicha de generar más efectos negativos que positivos.

Así, una nueva realidad política, económica y social puso de manifiesto la urgencia de incrementar la capacidad de agencia de los gobiernos. Los sistemas sociales se complejizaron, los individuos se hicieron cada vez más autónomos, independientes y autosuficientes, y el sistema económico mundial le arrebató a los gobiernos su control económico. Como señala Aguilar: “...si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de los Estados sociales, desarrolladores, es que no todo actuar del gobierno es directivo o tiene efectos directivos (...) frente a las crisis, el gobierno se mostró factor de desgobierno.” (2007: 2). Sin embargo, la necesidad de nuevas regulaciones para garantizar el bienestar general así como la demanda de subvención estatal a los servicios públicos, hicieron inviable el retiro del Estado (Innerarity, 2006).

## 4. ...Se demanda una adecuación...

De cara a los denominados fallos del mercado, particularmente en las primeras décadas del siglo XX –Gran Depresión de los años treinta, p. ej.– se reconoció la necesidad de que el Estado asumiera una intervención más activa en la gestión de los intereses de la sociedad. Sin embargo, a partir de los años setenta surgió una nueva preocupación, en este caso, por los fallos de la intervención del Estado en la economía (García, 2007).

Debido a tales fallos, la credibilidad en las instituciones públicas se resquebrajó y surgió una intensa demanda de economía, eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, insatisfactorios para el momento por su calidad, cobertura y relación costo-beneficio (García, 2007; Aguilar, 2007).

A los fines de hacerle frente al problema y asumir los asuntos públicos con mayor eficiencia y de forma socialmente aceptable, surgieron alternativas de gestión como la Nueva Gestión Pública, el Buen Gobierno y la Gobernanza, que tomaron del Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional, p. ej., diversas propuestas conducentes a una acción pública más adecuada y efectiva al bienestar común, no sin encontrar fuertes críticas y detractores que argumentaron la búsqueda de un Estado mínimo y el desvanecimiento de lo público en el seno de una sociedad civil que juega en contra del Estado (Dufour, 2009).

### 4.1 La Nueva Gestión Pública

La construcción de un nuevo tipo de Estado se planteó entre la década de los ochenta y noventa, con la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) presentada en tanto que alternativa para, como señala Aguilar: “...reconstruir la gobernabilidad en aprietos y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz...” (2007: 9). Representó un enfoque de gestión que buscaba modernizar la

administración pública al dejar atrás al Estado burocrático tradicional y promover un “...esquema más flexible, eficiente, transparente y orientado a satisfacer las demandas de los ciudadanos...” (Navas, 2010: 37).

Se inspiró en las transformaciones organizacionales introducidas en el sector privado para sustituir la tradicional administración privada burocrática-piradimal, por una gestión flexible, con procesos de decisión más autónomos y con una estructura organizativa horizontal.

El modelo tuvo su fundamento en principios específicos: resultados, competitividad, deseos del mercado, calidad y rendición de cuentas (Navas, 2010), entre otros, que se muestran en la FIGURA 1. Pretendió, a juicio de García (2007), crear una administración pública eficiente y eficaz que satisficiera las necesidades sociales al menor costo posible, introduciendo mecanismos de competencia para favorecer la selección del usuario y, a la vez, promover la prestación de servicios de calidad.

En su implementación se dieron dos procesos: a) disminución de la diferenciación entre el sector público y el sector privado en materia de personal, remuneración del personal y métodos de gestión, y b) uniformización de las reglas para contratar e incurrir en costos (García, 2007). Su meta: “...modificar la administración pública de tal manera que no sea una empresa, pero que se vuelva más empresarial.” (Schrodér, 2000: 8). En este sentido, la administración pública debía prestar servicios al ciudadano de forma eficiente y con sentido de calidad, pero sin orientarse a la generación de utilidades como en el caso de la empresa privada que requiere asegurar su competitividad en el mercado.

Dufour (2009: 32), uno de los detractores de este enfoque, sostiene que con esta nueva forma de gestión se trató de reducir al Estado a su mínima expresión, es decir, “...destruir toda forma existente o subsistente del Estado garante de la soberanía eco-

**FIGURA 1** Principios de la Nueva Gestión Pública.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CLAD, 1998



*nómica y del Estado de Bienestar, con la venta de las empresas públicas y el “saneamiento” de los gastos del Estado destinados a mantener el bienestar a favor de las poblaciones...”* (comillas en el original).

Lo anterior puso en la mesa de discusión sobre la NGP un elemento trascendental que se presenta repetidamente en todas las cuestiones referentes a la administración pública y su función en el seno de la sociedad: la dicotomía teoría-resultados prácticos.

Si bien como lo argumentaron Aguilar, García y Navas, entre otros muchos autores, la NGP se presentó como un enfoque de administración basado en teorías económicas rigurosas (Teoría de la Elección Pública, Teoría de los Costes de Transacción, Teoría de la Agencia), las cuales se conjugaron en un todo coherente para dar paso a un gobierno eficiente, la realidad, tal y como explica Dufour, dio cuenta de un Estado que, intentando traspasar la racionalidad empresarial, comenzó a debilitarse generando mayor desigualdad social.

Esta situación abrió paso a la diferenciación entre los grupos radicales y los grupos moderados

de la NGP, los cuales plantearon nuevas interpretaciones sobre el asunto introduciendo un tema fundamental: la ética pública. La nueva etapa de la NGP dio lugar a la preocupación por los valores de servicio público, lealtad, sentido del deber para con la Nación y de búsqueda de la equidad social (Bautista, 2008), convirtiéndola en “...*el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial [que] se está implementando en casi todos los países industrializados.*” (Schrodër, 2000: 5).

## 4.2 Gobernanza

Aguilar (2007) afirma que la gobernanza, a diferencia de la NGP, representa un enfoque post-gubernamental, en otras palabras, va más allá de la idea de que con el mejoramiento de las capacidades de agencia del gobierno se superarán los males de la sociedad frente a la efectividad de las políticas públicas, pues dirige su preocupación a la relación entre el gobierno y la población. Parte del principio de que no es suficiente un gobierno dotado de recursos para garantizar el bien común, sino que se requiere adicionalmente poner en

marcha las capacidades sociales para conjugarlas con las del gobierno y así lograr atender los problemas y los desafíos que actualmente enfrentan los individuos.

El autor en cuestión sostiene: “...*gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales.*” (2007: 7; cursivas negra en el original).

En la línea del pensamiento anterior, Romero y Farinós (2011) señalan que la gobernanza constituye una modalidad reforzada de buen gobierno basado en la NGP, ya que considera insustituible el papel del Estado en el desarrollo y brinda un rol protagónico a la sociedad civil que fortifica, a la vez, a la democracia.

Para Prats (2005), la gobernanza es el modo de gobernación que caracteriza el mundo de hoy. Hasta mediado de los años setenta, dominó la forma de administración pública burocrática; a partir de allí hasta mediado de los noventa la NGP y, desde entonces a la actualidad, la gobernanza. A su juicio, esta última representa la forma más

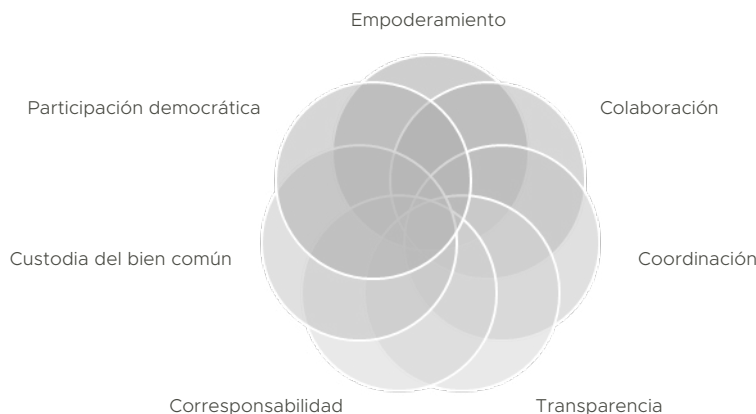
sofisticada de gobernación pública; no es la negación del gobierno ni de la gobernación, sino una forma de gobernar que requiere nuevas instituciones, nuevos actores y nuevas estrategias (colaboración, cooperación y coordinación).

Desde sus inicios, la gobernanza se diferencia de los demás enfoques de administración pública, porque no admite una visión única de gobernación sino que está abierta a la pluralidad de cada país, con el propósito de capitalizar las diversas capacidades sociales y reunir los recursos dispersos entre los diferentes actores, en pro de una mejor relación gobierno-sociedad y una acción pública más acorde con las expectativas de la población.

Si de palabras clave se trata, en la gobernanza el término central es participación, en el entendido que incorpora actores empresariales privados, organizaciones sociales no gubernamentales, instituciones públicas y sociedad civil en general, bajo los principios que se representan en la FIGURA 2. Refleja la activación de la sociedad civil en el proceso decisional que, a juicio propio, debe ser lo más amplio posible para impedir que los actores más poderosos opaquen las voces de las minorías.

FIGURA 2 Principios de la gobernanza.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA





Cerrillo (2005) sostiene que la gobernanza puede ser entendida como una institución, en tanto que representa el conjunto de reglas de juego o restricciones que rigen la interacción en el seno de una sociedad, útil para mediar democráticamente el conflicto y para generar incentivos a la participación en el gobierno y, por ende, en el logro del bien común. De allí que afirme que es un medio y no un objetivo en sí mismo.

Representa las reglas de juego en la administración de la cosa pública de hoy. Deja atrás el menosprecio al Estado para colocarlo en el papel de coordinador de políticas públicas, impulsor de la participación ciudadana y promotor de la responsabilidad social en las empresas privadas; incorpora la concepción de redes sociales como resultado del capital social que reúne capacidades a favor del diseño y la implementación de políticas más cercanas a las aspiraciones sociales; suma el concepto de complementariedad a la gestión pública, a partir del involucramiento del sector privado en los procesos decisionales y, gracias a todo ello, reúne recursos que están dispersos entre los diferentes actores, para promover cambios a favor de la democracia y el desarrollo.

Aunado a lo anterior, no es posible olvidar que la gobernanza brinda a la gobernación, la flexibilidad que se requiere para adaptarse a las demandas de una realidad de cambios rápidos motivados por la globalización, así como la posibilidad de innovar frente a condiciones que necesitan formas más creativas de resolver problemas y aprovechar recursos y oportunidades.

Amén de lo anterior, es menester señalar que, más que ser una realidad, la gobernanza aún es una aspiración, particularmente por la falta de voluntad política para introducir los cambios en la manera de gobernar, para estimular un verdadero empoderamiento por parte de la sociedad, para coordinar políticas sectoriales y más aún, para conjugar políticas públicas y privadas, en

fin, para dar paso a las condiciones necesarias que den cabida a aquello que la academia, los organismos multilaterales y supranacionales han planteado como la forma más adecuada para gobernar la sociedad actual.

### 4.3 Gobernanza territorial

La gobernanza es una forma innovadora de gobernar que tiene su sustento en factores territoriales, además de económicos, sociales, culturales y políticos. El territorio ya no es un componente inerte del Estado que sólo sirve para limitar el ámbito de su soberanía, sino que pasa a ser un factor más en el desarrollo en tanto y cuanto brinda recursos, posibilidades y limitaciones a eso que se ha optado por calificar como 'proceso de transformación social positiva' (desarrollo).

Siendo el territorio un constructo histórico de relaciones de poder entre grupos y entre éstos y el Estado, su configuración se moldea según los intereses de quienes detentan las mayores cuotas de poder, posibilitando el bienestar común, si es el Estado el que rige las relaciones de poder, o por el contrario, la concreción de objetivos particulares, si lo que priva es la supremacía de un grupo específico de actores.

En la actualidad, su conceptualización supera la visión de porción de superficie delimitada político-administrativamente e incorpora el enfoque de sistema de relaciones sociales, espaciales y ecológicas (Salas-Bourgoin, 2013), dinamizado por intereses en algunos casos contradictorios, en otros conflictivos y, en otros, complementarios (Bozzano, 2009) que necesariamente deben ser gobernados de forma consultiva, flexible, coherente y garantizando el bien común porque, como destaca Manzanal (2011), el mismo es un ámbito en disputa en el cual los actores, con diferentes cuotas de poder, buscan su control estableciendo alianzas para el logro de objetivos particulares, que pueden marginar parte del conjunto social.

Dado lo anterior es posible afirmar que territorio, en su polisemia, es: a) constructo social; b) factor del desarrollo económico y social; c) elemento constitutivo del poder político; d) sistema geográfico; v) escenario de tangibles e intangibles, y e) ámbito de acción multinivel (Salas-Bourgoin, 2013), pero también vi) ámbito en disputa. De allí que no sea posible pensar en la administración pública de hoy, sin considerar al territorio y, en especial, la multiescalaridad<sup>3</sup> y el enfoque regional.

Si se parte que la gobernanza constituye la nueva institución en el gobierno de la sociedad actual, donde lo que prevalece no es una relación jerárquica de mandato-obediencia sino la cooperación y coordinación de múltiples actores, conjuntamente se está haciendo referencia a la gestión de una realidad que se descompone en ámbitos de acción –nacional, regional, local– y en dimensiones –social, económica, política, ambiental y cultural– sistémicamente interrelacionadas, la cual exige coherencia y comple-

mentariedad, pues comprende una realidad que no funciona mediante cajones estancos, sino que se encuentra vinculada. De allí la importancia del enfoque territorial.

Según Farinós (2008), la gobernanza territorial aporta a la gobernanza moderna dos dimensiones: vertical y horizontal. Vertical o multinivel, en el sentido que considera las relaciones de complementariedad y corresponsabilidad que deben existir entre las políticas y las autoridades de las diferentes escalas de administración; horizontal o multisectorial, la cual toma en cuenta las relaciones entre las dimensiones que conforman la realidad. En ambos casos, el interés se dirige a considerar las vinculaciones entre los territorios, sus actores, sus recursos y sus problemas o limitaciones, así como su incidencia sobre lo que se denomina dinámica territorial. Las FIGURAS 3 Y 4 son un intento de esquematización, por un lado, del enfoque de gobernanza territorial y, por otro, de los principios que la rigen.

FIGURA 3 Enfoque de gobernanza territorial.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

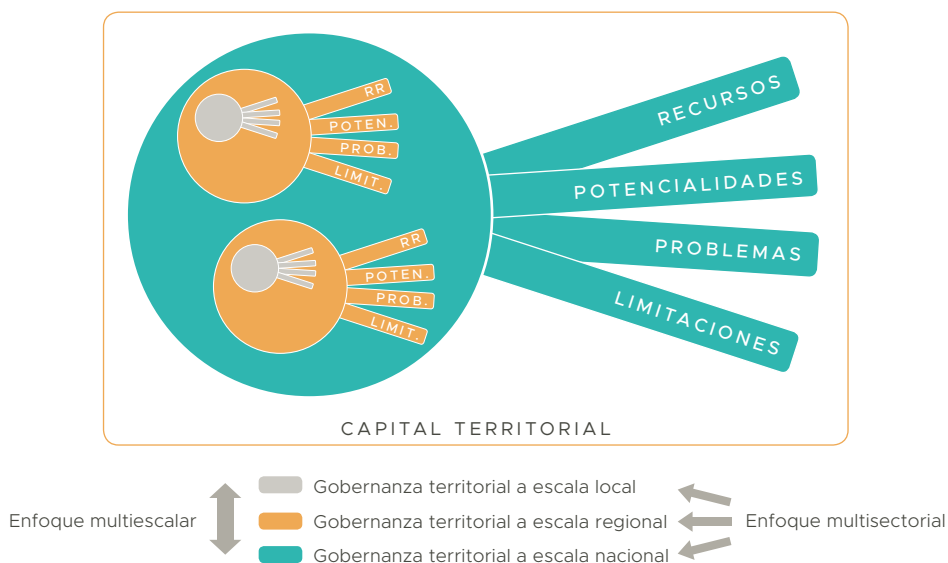
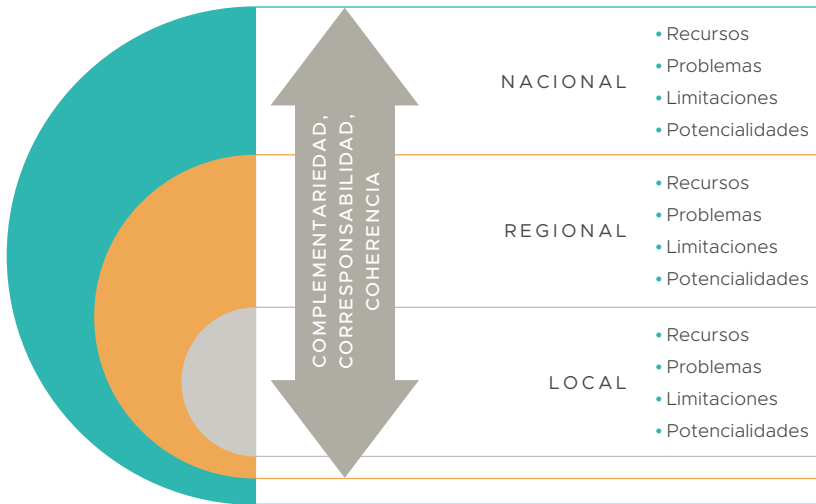


FIGURA 4 Principios de la gobernanza territorial.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



Puede ser concebida en tanto que mera extrapolación de los principios de la gobernanza a la política territorial o, como se apuesta en este particular, en tanto que proceso cuyo fin es la planificación y gestión de la dinámica territorial (Farinós, 2008) por medio de la colaboración, coordinación, corresponsabilidad y custodia del bien común dentro y entre los distintos niveles territoriales (intra e interterritorial).

¿Qué significa lo anterior? Que el territorio se gobierna, se regula, controla y evalúa, en fin, se gestiona desde una perspectiva regional a través de lo que se conoce como ordenación del territorio, cuyo fin no es otro que intervenir en “...las prácticas de apropiación y funcionalización del espacio, de selectividad, de fragmentación y recomposición espacial, de anticipación, de jerarquización y de segregación espacial...” (Massiris, 2009: 8) de acuerdo a una realidad imperante y a unos objetivos específicos. Por tanto, la gobernanza territorial debe ser una forma de ordenar el territorio y gobernar en el territorio, caracterizada por la generación de políticas públicas acordes con la dinámica terri-

torial y no, una forma de ordenar adaptando el territorio a las políticas públicas.

Si en el caso de la gobernanza falta camino por recorrer, en el de la gobernanza territorial el trecho es más largo aún, pues todavía parte de los países menos desarrollados experimenta una costosa disociación entre las políticas sectoriales y la ordenación del territorio, lo cual limita su capacidad para diseñar e implementar políticas territoriales: multiactores, multiescalar y multi-sectorial con fines de desarrollo.

Es incuestionable que en la actualidad el gobierno del territorio debe ser bajo el esquema de gobernanza. La ordenación del territorio ya no depende tanto de la capacidad del propio Estado, sino de los diversos actores involucrados, de la unificación de fuerzas, de la movilización de intereses, de la habilidad para identificar puntos de encuentro que impulsen estrategias compartidas (Romero y Farinós, 2011) y de las particularidades que el mismo presenta para alcanzar con éxito la gestión de la cosa pública. Es así que, para gobernar hoy en el territorio, es fundamental estimular la

capacidad de agencia de los individuos a diferentes escalas territoriales y desde diferentes sectores de acción de manera que, desde la oferta territorial, se puedan diseñar e implementar políticas territoriales con mayor posibilidad de éxito.

## 5. ... Se requiere gobernanza territorial para el desarrollo

Sobre el territorio se despliega un amplio abanico de intereses y de recursos y es la gobernanza territorial la que permite conjugarlos. Tal y como señalan Álvarez y Rendón (2010) es su apropiación táctica por parte de los actores que lo cohabitan, lo que permite construir un espacio de innovación, competitivo y sustentable, favorable al desarrollo.

Teóricamente pareciera que el desarrollo es un proceso que depende de lo que la sociedad produce, construye y distribuye. Sin embargo, la práctica ha demostrado con creces que el mismo depende, más que nada, de lo que la sociedad puede hacer, en otras palabras, de lo que realmente la población puede alcanzar con los recursos disponibles, cultural, económica, política, pero también territorialmente hablando. De allí el interés del desarrollo humano, p. ej., por promover capacidades, oportunidades y opciones que amplíen el horizonte de lo que los individuos pueden hacer por sí mismos y por el conjunto social. Pero ¿Qué significan estas tres condiciones y cuál es su relación con la gobernanza territorial?

Las capacidades representan aquello que los individuos pueden hacer; los actos valiosos que consiguen acometer para lograr lo que se han propuesto. Representa aquello que Sen (2000) denomina capacidad de agencia del individuo y que se entiende como la posibilidad de actuar y de impulsar los cambios que lo conducen a ayudarse a sí mismo y a los demás, en tanto que ciudadano y copartícipe de su propio desarrollo.

Las opciones, por su parte, constituyen el conjunto de posibilidades entre las cuales el individuo puede escoger para ampliar su capacidad de agencia. Necesariamente, ello requiere un contexto que brinde el “...*rango más amplio (...) de cosas que la persona puede hacer o ser, entre las cuales tienen la libertad y la facultad de elegir.*” (PNUD-Venezuela, 2000: 20), mientras que las oportunidades son las condiciones, propicias y equitativas, para que la persona pueda hacer uso de las opciones, lo cual “...*sugiere un entorno “que permite”, en otras palabras, un contexto donde el individuo y la sociedad en general, pueden concretar sus aspiraciones porque se les ha dotado de los medios mínimos para ello*” (Salas-Bourgoin, 2014: 33; comillas –negrita– en el original).

En la tríada capacidades-opciones-oportunidades, el territorio juega un rol esencial particularmente en el campo de las opciones y las oportunidades. Es en éste donde se puede encontrar y construir un amplio rango de condiciones (capital territorial) para que los individuos realicen sus objetivos; donde es posible territorializar<sup>4</sup> condiciones que ofrezcan al conjunto social los recursos y las potencialidades para lograrlo; donde las capacidades de los individuos se pueden poner en práctica para realizar actividades e innovar en áreas que reporten beneficio colectivo.

El capital territorial es lo que da valor añadido al desarrollo. Resulta de la combinación especial entre la acción colectiva, los recursos del medio natural, el capital fijo acumulado, el patrimonio histórico material e inmaterial, la capacidad institucional, el capital cognitivo, el capital social y la heterogeneidad cultural, que hacen particular al territorio y que constituyen potencialidades o limitaciones para avanzar en la senda del desarrollo y para hacerlo sostenible y sustentable (Dematteis y Governa, 2005).

¿Cómo lograr ese entorno que permite? ¿Cómo ampliar el rango de cosas que los individuos pueden lograr ser o hacer en ese entorno? ¿Cómo hacer del

capital territorial un recurso para el desarrollo? A juicio propio, mediante la gobernanza territorial.

A través del equipamiento, del reconocimiento de los recursos disponibles y dispersos en el territorio, de la congregación de diversas iniciativas para innovar e impulsar actividades económicas, de la potenciación del capital social, de la conservación de los recursos ambientales, de la mejor localización de los usos de la tierra y de la garantía al acceso de la tierra, puesto que mediante los mismos se multiplican las posibilidades de lograr el desarrollo, especialmente si en todas estas acciones valiosas se involucran, cooperativa y responsablemente, los actores públicos y no públicos sin importar sus cuotas de poder y escala de acción. De esta manera se abre camino al diseño y la implementación de políticas públicas adaptadas al territorio o, como bien señala Le Galés (1995 citado en Jolly, 2012), a funciones de gobierno sin el criterio de uniformidad o estandarización que caracteriza la gestión desde arriba hacia abajo.

Es pues mediante la acción colectiva con una lógica territorial<sup>5</sup>, que se logran conjugar el capital territorial y las capacidades de los actores para recrear el territorio y, desde su propia particularidad, dar paso a un entorno que ofrece opciones y oportunidades a la población de manera que sea copartícipe de su propio desarrollo. Siendo el territorio una realidad articulada, su gobierno con fines de desarrollo no puede ser otro que el destinado a la congregación recursos y capacidades para un actuar coherente sobre su propia realidad.

La FIGURA 5 representa esta interpretación, en el entendido de que, gracias a las capacidades de los individuos, el capital territorial es aprovechado con creatividad para convertirlo en un entorno que permite un rango más amplio de cosas que la persona puede hacer o ser, en tanto que agente del desarrollo.

En estos tiempos de globalización y en el marco de la gobernanza territorial, lo local emerge como

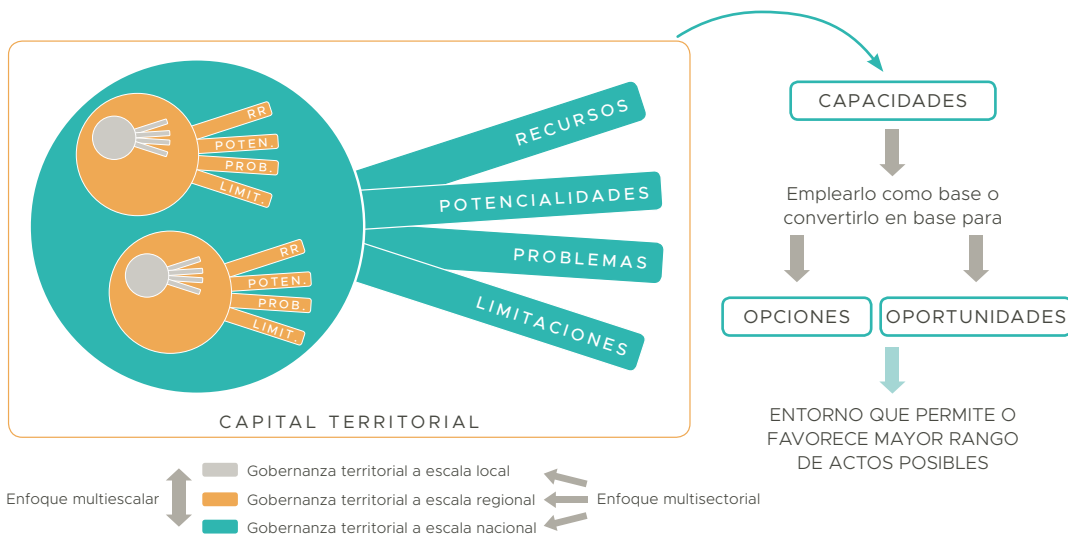
unidad espacial propicia para generar competitividad con fines de desarrollo, en otras palabras, para dar paso a territorios con condiciones adecuadas a los fines de: a) generar riqueza de forma sostenida; b) consolidar una cultura asociativa y de cooperación; c) establecer redes público-privadas; d) poner en valor la capacidad de agencia de los individuos e innovar; e) insertar a la economía local en los mercados internacionales y mantenerse; f) dar paso a condiciones atractivas a la inversión, y g) localizar y promover economías de escala, en otras palabras, para hacer del territorio un “...cautivador de recursos productivos...” (Álvarez y Rendón, 2010: 47) que, posteriormente, se convierta en factor clave para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Esta competitividad territorial no es una apuesta para generar riqueza y bienestar a costa de otros territorios; no es un juego en el que unos ganan y otros pierden, sino el aprovechamiento del capital territorial mediante estrategias de gobernanza para impulsar el desarrollo. Efectivamente, como señala Barreiro (2001), en algunos casos unos territorios tienden a perder, pero ello se debe a condiciones endógenas que se comportan como obstáculos para activar la gobernanza territorial; como limitaciones para generar estrategias de desarrollo multiactores y multinivel, no sólo a escala regional y nacional, sino también transfronteriza.

Tal propensión a perder tiene estrecha relación con la resiliencia territorial<sup>6</sup>, pues la capacidad de auto-organizarse frente a las crisis, de adaptarse a éstas, de aprender e innovar, no está presente en todos los territorios y se relaciona con la gobernanza territorial. La misma no se refiere a hacer frente a coyunturas, sino a promover cambios profundos tanto en la base económica, social y política del territorio como en la forma de hacer las cosas (Amat, 2013); virtud esta que se logra fundamentalmente a escala local y mediante la gobernanza territorial.

FIGURA 5 Territorio y su vinculación con el desarrollo.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



Hoy, el territorio es espacio de flujos y de fijos, como lo denominó Milton Santos. En el primero, se establecen los llamados territorios-red para los cuales la distancia no es relevante y las actividades se organizan en una red de mercado, de cooperación y de proveedores, internacional o regional, que vincula lugares distantes<sup>7</sup>. En el segundo, hay una forma de arraigo territorial, en la que el lugar y sus condiciones son la base de operaciones de actividades económicas y sus mercados. Así, en las actividades poco territorializadas existe escasa relación con lo local y mucha con lo global, mientras que en las altamente arraigadas al territorio, se produce una fuerte interdependencia con el lugar (Barreiro, 2001).

Este hecho también hace del territorio un factor estratégico para el desarrollo, puesto que da lugar a dos frentes a atender: a) potenciar el capital territorial para las actividades fuertemente territorializadas, y b) potenciar el capital territorial para las actividades en red, en el entendido de que ello condiciona la capacidad de crear valor,

aumentar las rentas, ampliar las oportunidades de empleo y mejorar la calidad de vida de la población ante situaciones cambiantes. Condiciona pues la resiliencia territorial.

A estos dos frentes debe dar respuesta la gobernanza territorial, ya que los territorios en red y los lugares de fijos no son mutuamente excluyentes. Por un lado, porque esto facilita la creación de redes de asociación y cooperación multiactores y multisectores entre actividades fuertemente territorializadas y, por otro, porque favorece las relaciones multinivel que dan lugar a las complementariedades territoriales y la puesta en valor del capital territorial, para atraer actividades organizadas en red que amplíen el abanico de posibilidades para impulsar el desarrollo.

Desde esta perspectiva, lo local se presenta como un desafío cuya atención pasa por el tamiz de la gobernanza territorial, ya que representa la oportunidad de construir, por medio de la acción concertada, redes de acción para atender necesidades y adelantarse a las demandas futuras, sean

éstas sociales o económicas, en otras palabras, representa la oportunidad de construir territorios resilientes capaces de sostener y sustentar el desarrollo.

Empleando las palabras de Boisier (1999), desde lo local, la gobernanza territorial permite potenciar la capacidad de auto-organización de la población en el territorio, reunir una comunidad pasiva y segmentada por intereses particulares, y potenciar la competitividad territorial, a fin de formar identidad social, cohesión y movilización frente a proyectos destinados a avanzar en materia de desarrollo.

En la prospectiva, la gobernanza territorial encuentra un instrumento de gran utilidad para hacer del capital territorial un verdadero recurso en el proceso de desarrollo. Entendida como aquella que permite explorar el futuro de un territorio—desde la perspectiva de los procesos socio-espaciales—, ofrece al planificador y al conjunto de actores involucrados, mediante el diseño de escenarios, no una sino diversas posibles configuraciones territoriales entre las cuales se selecciona aquella que más se adecúa a los intereses del conjunto social y a los objetivos de los diversos actores (Salas-Bourgoin, 2013).

Permite: *a)* reconocer del capital territorial, los factores sociales, económicos, políticos, institucionales, biofísicos, ambientales y culturales que serán motores de cambio, los desafíos—endógenos y exógenos— y las nuevas demandas; *b)* identificar los eventos que progresivamente concretarán los cambios, considerando tanto si hay como si no hay intervención, así como la capacidad de afrontarlos, las inercias y sus efectos; *c)* conocer y conjugar los intereses de los actores públicos y no públicos en el territorio frente a los cambios y las inercias, y *d)* derivar alternativas estratégicas que conduzcan con mayor efectividad a la configuración y dinámica territorial más favorable al desarrollo; todo dentro de un proceso inclusivo, participativo y consultivo.

Dado lo anterior, se puede afirmar que este tipo de gobernanza brinda al proceso de desarrollo el enfoque multiactor, multinivel y multisectorial que se requiere en el diseño de la senda más acorde a los intereses sociales. Hace dispensables las recetas y apuesta por la creatividad—derivada de la capacidad de agencia del individuo y de las organizaciones públicas— que permite convertir al territorio en el escenario idóneo para superar las restricciones al desarrollo, disminuir las disparidades regionales, alcanzar la cohesión territorial<sup>8</sup> y hacer frente a los nuevos desafíos.

## 6. Conclusiones

En las rápidas transformaciones del mundo actual, el Estado, su maquinaria y su forma de administrar la cosa pública han mostrado dificultades de adaptación, llegando a convertirse en un obstáculo para el desarrollo en momentos críticos de la historia reciente.

Buscando contrarrestar esta limitación, desde la administración privada y de la academia se plantearon esquemas de gestión dirigidos a aumentar su eficiencia y eficacia gubernamental, bajo el reconocimiento de que el mercado es incapaz de garantizar el bienestar común. Así surgió, p. ej. la Nueva Gestión Pública.

Tras nuevas propuestas y el reconocimiento del Estado como actor indispensable para el desarrollo, se plantea un enfoque de gobierno en el cual la cooperación y la corresponsabilidad público-privada es el eje central para lograr mediante la iniciativa, la flexibilidad, la creación de redes y la innovación, formas de gobernanza realmente efectivas para promover los cambios que comporta el desarrollo. Este nuevo enfoque se denomina gobernanza.

Así, la gobernanza da sus primeros pasos como nuevo esquema de gestión pública no sin traspiés, producto de una insuficiente voluntad

pública y privada para propulsar los cambios que demanda una sociedad cada vez más compleja, un mercado internacional más competitivo y una política de mayor interrelación mundial, todo lo cual contribuye a hacer del desarrollo, hoy por hoy, un proceso de transformación cada vez más difícil de lograr.

Es por lo anterior que se puede afirmar que el desarrollo necesita gobierno y que ello no depende únicamente del Estado sino también de una la sociedad civil comprometida, activa y con capacidad de promover cambios favorables al bien común, así como de un arsenal de recursos que se localizan en el territorio y que deben ser puestos en valor para construir las bases que le darán sostenibilidad y sustentabilidad. Por tanto, el territorio también juega un rol fundamental en la gobernanza.

Siendo el territorio un constructo social, su realización y transformación debe ser llevada a cabo considerando el punto de vista de todos los actores que lo cohabitan y es allí donde cobra relevancia la gobernanza territorial, particularmente a escala local, pues la forma más efectiva

para conjugar intereses públicos y privados es aplicando un enfoque multiescalar y multisectorial que: *a)* dé lugar a políticas adaptadas a sus condiciones; *b)* potencien su capital territorial; *c)* aproveche las oportunidades que ofrecen otros territorios (regionales, nacionales o transfronterizos), *d)* promuevan la competitividad territorial y la cooperación inter e intraterritorial en un juego de ganar-ganar, y *e)* construya resiliencia territorial, disminuya las disparidades regionales y fortalezca la integración y cooperación entre los territorios .

En este proceso, la prospectiva territorial ofrece los instrumentos necesarios para identificar los factores clave en el logro de las transformaciones deseadas; los puntos de encuentro y desencuentro de los actores y sus intereses; los eventos que darán paso a las transformaciones y las estrategias que conducirán a la configuración y dinámica territorial más propicias para mejorar la calidad de vida de la población, asegurar el crecimiento económico, mantener la sustentabilidad ambiental y garantizar la equidad y la justicia social.

## 7. Notas

Este trabajo formó parte de las investigaciones que se adelantaron para el desarrollo de la tesis doctoral en Ciencias Humanas, de la Universidad de Los Andes, Mérida Venezuela.

1. En este particular, desarrollo será entendido como un proceso de transformación social, multidimensional y de largo plazo, conducente al logro del crecimiento económico sostenido, calidad de vida, equidad y justicia social, y sustentabilidad ambiental.
2. No se considerar como sinónimo sostenibilidad y sustentabilidad. Por sostenibilidad se entenderá la capacidad de mantener en el tiempo una actividad, de forma productiva y competitiva, mientras que por sustentabilidad, la disponibilidad de recursos naturales que aseguren el desarrollo de una actividad sin degradación ambiental.
3. Se toman como sinónimo multinivel y multiescalar.
4. Materialización en el territorio de las acciones de actores sociales, políticos y económicos.
5. También denominada lógica horizontal.



6. La resiliencia territorial es un concepto híbrido derivado de la Ecología (además de la Psicología) y de la Geografía. Toma de la primera, la concepción de capacidad –de los ecosistemas o individuos–, en este caso, de recuperarse de un disturbio o de resistir presiones en curso y, de la segunda, el enfoque de sistema aplicado a un ámbito que se construye y transforma a partir de relaciones sociales y espaciales; un ámbito que es base de la existencia social, económica y política de una comunidad.
7. Las actividades poco territorializadas, se movilizan en función de las tendencias del mercado y ello puede ser beneficioso o perjudicial para el desarrollo en un territorio dado. De allí la importancia de los actores locales –empresas, instituciones, organizaciones– y de sus capacidades de cooperación y asociación -local, regional e internacional, para establecer estrategias comunes que permitan generar iniciativas productivas, aprovechar el capital territorial de cara a las oportunidades que ofrece el mercado internacional y prever los posibles impactos negativos de las decisiones.
8. Integración y cooperación entre los distintos niveles territoriales.

## 8. Referencias citadas

- AGUILAR, L. 2007. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (39): 1-15. Disponible en: <http://www.redalyc.org/>.
- AGUILAR, L. 2010. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Ciudad de México, México.
- ÁLVAREZ, R. y L. RENDÓN. 2010. “El territorio como factor de desarrollo”. *Semestre Económico*, 13(27): 39-62. Disponible en: <http://www.google.co.ve/>.
- AMAT, X. 2013. *La resiliencia del territorio alicantino. Una interpretación desde la Geografía Ecológica*. Universidad de Alicante. Alicante, España. Tesis de Doctorado Disponible en: <http://rua.ua.es/>.
- BAUTISTA, O. 2008. *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México Ciudad de México, México. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/> [Consulta: mayo, 2016].
- BOISIER, S. 1988. “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos”. *Oikos*, (3): 47-74. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/>.
- BOZZANO, H. 2009. *Territorios posibles: procesos, lugares y actores*. Lumiere. Buenos Aires, Argentina.
- BARREIRO, F. 2001. *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/>.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Consejo Científico. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- CERRILLO, A. 2005. “La gobernanza hoy: introducción”. En A. CERRILLO (Coord.). *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. pp. 11-35. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. Disponible en: <http://eva.universidad.edu.uy/>.

- DEMATTEIS, G. y F. GOVERNA. 2005. "Territorio y territorialidad en el desarrollo local: la contribución del modelo SLOT". *Boletín de la Asociación de Geógrafos de España*, (39): 31-58. Disponible en: <http://www.boletinage.com/articulos/>.
- DUFOUR, D. 2009. "Gobernanza versus gobierno". *Cuadernos de Administración*, (41): 27-37. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/>.
- FARINÓS, J. 2008. "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46): 11-32. Disponible en: <http://www.boletinage.com/articulos/>.
- GARCÍA, I. 2007. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público*, (47): 37-64. Disponible en: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/>.
- GRANÑA, F. 2005. "Los claroscuros de la gobernanza y el fin del "Estado social". En: E. MAZZEI, (Comp.). 2005. *El Uruguay desde la Sociología IV*. 4a. Reunión anual de Investigadores del Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://cienciasociales.edu.uy/>.
- INNERARITY, D. 2006. *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. Cuadernos de Liderazgo, número 2. Barcelona, España. Disponible en: <http://itemsweb.esade.edu/>.
- JOLLY, J. 2012. La indeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia la propuesta de un nuevo esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. *XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Cartagena de Indias, Colombia. Disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/>.
- MANZANAL, M. 2011. "La articulación entre desarrollo y el territorio (una perspectiva crítica)". En: E. MARTÍNEZ (Ed.). *Nuevos Cimientos. Debates para Honrar el Bicentenario*. pp. 150-153. CICCUS. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/](http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/).
- MASSIRIS, Á. 2009. *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Universidad Pedagógica de Tunja. Tunja, Colombia.
- NAVAS, A. 2010. "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio". *Perspectiva, Revista Digital Docente*, (23): 36-38. Disponible en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/>
- PETERS, G. 2003. "La capacidad para gobernar ¿Retrocediendo hacia el centro?". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (27): 1-15. Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/>.
- PNUD-Venezuela. 2000). *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza*. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo, Capítulo Venezuela. Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/national/>.
- PRANTS, J. 2005. "Modos de gobernación de las sociedades globales". En: A. CERRILLO (Coord.). *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. pp. 145-172. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. Disponible en: <http://eva.universidad.edu.uy/>.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 1999). *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa. Madrid, España.

- ROMERO, J. y J. FARINÓS. 2011. "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56): 295-319. Disponible en: <http://www.boletinage.com/>.
- SALAS-BOURGOIN, M. 2013. *Prospectiva territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica*. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- SALAS-BOURGOIN, M. 2014. "Una propuesta para la modificación del Índice de Desarrollo Humano". *Revista CEPAL*, (112): 31-46. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/>
- SEN, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Ciudad de México, México.
- SCHRODËR, P. 2000. *Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. Ciudad de México, México. Disponible en: [www.la.fnst.org/index.php/](http://www.la.fnst.org/index.php/)