

Desarrollo Territorial: interacción actores-estructura

Apolinar Oliva Velas
Crucita Aurora Ken
Judith Pérez Soria



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Desarrollo territorial: interacción actores-estructura

Apolinar Oliva Velas
Crucita Aurora Ken
Judith Pérez Soria



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Dr. Ángel Ezequiel Rivero Palomo
RECTOR

Dra. Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo
SECRETARIA GENERAL

Mtro. Víctor Emilio Boeta Pineda
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

Dra. Lucelly Marianela Roldán Carrillo
DIRECTORA GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

Lic. Gabriela del Carmen Rodríguez Díaz
DIRECTORA GENERAL DE VINCULACIÓN Y EXTENSIÓN

Mtra. María de Guadalupe Cuéllar Espadas
DIRECTORA GENERAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL

Mtra. Ana Marleny Rivero Canché
DIRECTORA GENERAL DE PLANEACIÓN

Mtro. Jorge Manríquez Centeno
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Dra. Lorena Careaga Viliesid
DIRECTORA GENERAL DE COOPERACIÓN ACADÉMICA

Dra. Sandra Molina Bermúdez
DIRECTORA GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

Dra. Ligia Aurora Sierra Sosa
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES
Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Desarrollo Territorial: interacción actores-estructura

Apolinar Oliva Velas
Crucita Aurora Ken
Judith Pérez Soria



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DESARROLLO TERRITORIAL:
INTERACCIÓN ACTORES-ESTRUCTURA

D.R. © 2019. Apolinar Oliva Velas, Crucita Aurora Ken y Judith Pérez Soria

D.R. © 2019. UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
Boulevard Bahía s/n esq. Ignacio Comonfort
Col. del Bosque, 77019
Chetumal, Quintana Roo, México
www.uqroo.mx

ISBN: 978-607-9448-67-7

CORRECCIÓN DE ESTILO

Humberto Pérez Matus

DISEÑO Y FORMACIÓN EDITORIAL

Claudia Gisel Hernández Hernández

IMAGEN DE PORTADA

Mapa urbano de Tuxtla, www.chiapas.gob.mx/mapas

La presente publicación ha sido evaluada y aprobada por pares académicos externos a la institución.

Hecho en México (*Made in Mexico*)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS ESTUDIOS CON ENFOQUE TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO	11
LAS DIMENSIONES FUNDAMENTALES QUE SOPORTAN AL ENFOQUE TERRITORIAL	17
LA DIMENSIÓN SOCIAL: LA GENTE Y SU CULTURA	23
LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y LA NECESIDAD DE EQUILIBRIO EN LA GENERACIÓN DE EMPLEOS E INGRESOS	33
LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO	45
DIMENSIÓN POLÍTICA: INSTITUCIONES, ACUERDOS Y ACTORES	53
LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN RELEVANTES SEGÚN EL ENFOQUE TERRITORIAL	67
GUÍA METODOLÓGICA BÁSICA PARA LOS ESTUDIOS TERRITORIALES	73
CONCLUSIONES: ACTORES E INSTITUCIONES EN LOS PROCESOS TERRITORIALES	83
BIBLIOGRAFÍA	87

Introducción

Este documento expresa una reflexión teórica respecto a la configuración de los territorios con base en los aportes de teorías de las ciencias sociales para explicar el comportamiento diferenciado de los territorios a escala local. Se parte de que cada territorio, como campo de acción, se constituye y reconstituye en la relación entre reglas institucionales y actores sociales, la cual, dinámica, muchas veces tensa, toma forma diferente en cada espacio local. Por tanto, se discute las bases teóricas de dicho planteamiento y sus implicaciones metodológicas para el abordaje de los estudios territoriales.

La tesis central del desarrollo territorial parte de que las condiciones presentes de calidad de vida de una sociedad son el resultado histórico de cómo las relaciones se han constituido con los actores de escalas en las etapas históricas, creando una matriz de significados culturales que ha generado un diseño institucional para regular las interacciones.

En un intento por contribuir a la discusión acerca de la utilización del enfoque territorial para lograr el desarrollo, este trabajo tiene tres objetivos básicos. El primero es establecer la complejidad de las dinámicas territoriales intentando categorizarlas. El segundo es llamar la atención a las dificultades a que se enfrentan estudiosos o interventores al utilizar el enfoque territorial como base teórica para la intervención social. El tercero consiste en ofrecer una guía

para el tratamiento de los estudios territoriales. La constante en este estudio enfatiza el papel de los actores y las instituciones en las dinámicas territoriales en un proceso de interacción.

Este trabajo está organizado en apartados. El primero discute los estudios con enfoque territorial y su importancia para tratar los problemas actuales del desarrollo en los países menos desarrollados. Del segundo al quinto se define, describe y analiza las categorías que lo componen, es decir, lo social, lo económico, lo ambiental y lo político. En el sexto se indica las principales dificultades a que se enfrentan los estudiosos o interventores al utilizarlo como base para la intervención social. En el séptimo se establece una guía metodológica para facilitar los estudios con la perspectiva multidimensional e interdisciplinaria, reconociendo así la riqueza y la complejidad de las dinámicas territoriales.

Finalmente se presenta las conclusiones, sintetizando las tendencias recientes de la utilización del enfoque territorial por disciplinas, estableciendo su multidimensionalidad y su interdisciplinariedad en el análisis de contextos, fenómenos, situaciones y procesos en determinados espacios, a la vez impactados por las dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas, tanto a nivel endógeno como al contextual.

Características fundamentales de los estudios con enfoque territorial y su relación con el desarrollo

El enfoque territorial intenta, ambiciosamente, reunir a las ciencias acerca de los problemas específicos entre sociedad y recursos biofísicos. Su interdisciplinariedad ofrece una perspectiva más completa, aunque amplia, que a la vez permite conocer las especificidades del área de estudio, con la intención de no producir ensayos parciales de una realidad tan compleja y dinámica.

La geografía emprendió el estudio de los territorios mediante las regiones. La región fue adoptada en la geografía como una expresión concreta del medio, espacio en el cual se verifican las relaciones del hombre con su entorno, mientras que con el concepto de paisaje adquirió una dimensión histórica y social (Gasca, 2009:20).

Los estudios acerca de geografía regional declinan porque fueron blanco de la crítica por los supuestos conceptuales y las limitaciones metodológicas en que se basaba, es decir, la ambigüedad de la regionalización y la escasa aplicación del formato de monografías, al representar inventarios de componentes físicos y humanos. No obstante, la región mantuvo una connotación funcional que permitió delimitar parte de la corteza terrestre con variables biofísicas y sociales para establecer límites territoriales y se le utilizó para ubicar la diferenciación de procesos sociales en los territorios.

La acepción de la región-método condujo a la geografía a autodefinirse como parte de las ciencias sociales (García Álvarez,

2006:36), pero se fue más allá del concepto; dada la gran cantidad de significados, se volvió una categoría de poca utilidad analítica. Esta limitante fue superada con la incorporación del “territorio” como cualidad vinculante de procesos sociales. Para Escobar (2001) éste es muy nuevo porque data de mediados de los ochenta.

El uso de los términos región y territorio se mantuvo con una diferenciación: el segundo da cuenta de los procesos que involucran la relación entre la sociedad y el medio biofísico y la región en tres acepciones, la primera como delimitación funcional del territorio, la segunda como un método que trata las diferencias en la construcción del tejido social en los territorios y la tercera refiere al espacio. Para Asuad (2001) es importante diferenciar entre espacio y región con la concepción del primero desde el entendimiento entre lo que constituye el absoluto y el relativo. Para la distinción el autor sugiere basarse en las definiciones de estos términos aportados por la filosofía, la física, la matemática y la geometría. Prosigue con espacio y regiones absoluta y relativa para diferenciar entre espacio y región. Dadas las discusiones acerca del tema, concluye que en realidad lo que se estudia es la región objetiva, “la que se presenta cuando tratamos un conjunto complejo de fenómenos con un grado de asociación interna, lo que permite su observación y estudio. En este sentido, la relatividad de la región se refiere a su carácter cambiante y dinámico, como producto de las fuerzas que interactúan y también como proceso en el tiempo” (Asuad, 2001:37).

Así, la región adquiere un significado más complejo que el concepto del enfoque económico neoclásico, que trata de dimensiones físicas del territorio medido en términos básicamente de distancias. Así nos acerca a la postura del enfoque territorial. Celis (1988: 19) señala: “determinar las regiones y sus límites, significa trazar en rasgos generales el camino fundamental de su desarrollo”.

El fin de la segunda guerra mundial exigió nuevos enfoques de análisis del desarrollo, lo cual propició otras propuestas metodológicas para los estudios regionales. La ciencia económica neoclásica responde a este reto mediante su reforma cuantitativa. Entre los estudios regionales, en la constitución de la ciencia regional haciendo una síntesis entre geografía y economía, Isard recupera el concepto de espacio físico como elemento endógeno del modelo porque optimiza la localización y la organización, mientras que la región se presenta como una ordenación de factores y agentes económicos, con fórmulas de organización y regulación específicas (García Álvarez, 2006).

Por otro lado, la teoría del desarrollo, al señalar procesos económicos en diversos ámbitos, planteó la necesidad de incorporar la espacialidad como una categoría para entender resultados divergentes. En este sentido las propuestas de Boisier (1988) y Coraggio (1997) permiten entender a la región y el territorio como constructos sociales, rompiendo con la idea de considerar a éste únicamente como base de recursos naturales y contenedor de procesos sociales, para entenderlo como la interacción de éstos y los recursos biofísicos. Con esto se abre nuevas posibilidades para repensar los recursos naturales y el espacio como factores dinámicos. Tales conceptos conducen a una nueva noción de desarrollo cuya premisa es que toda organización social utiliza y moviliza recursos naturales y sociales que constituyen su potencial y disponen de capacidad de liderar su propio proceso (Albistur, 2003:1).

Como vemos, el territorio es contemplado como “recurso” específico y “actor” principal del desarrollo económico, y no únicamente como mero espacio o marco de actividades sociales. En opinión de Becattini y Rullani (1996), produce efectos y ofrece prestaciones específicas a la economía local. Suministra a la producción para el consumo una “integración flexible” o, en otras pa-

labras, un “entorno” con capacidad para generar y mantener ventajas competitivas y “valor diferencial”.

Se empieza a construir la categoría de entorno innovador como contexto socioterritorial que permite procesos de aprendizaje para transformar las condiciones de organización, procesos, diseños y productos, aunque según Alburquerque (1999:14) “la creación de este “entorno innovador” territorial no es fácilmente reproducible y es, precisamente, la densidad de las relaciones entre los diferentes actores territoriales y la calidad de las mismas la que da potencialidad a dicho territorio como circuito específico de interacciones orientado al fomento empresarial, la innovación productiva, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el impulso de la cultura local del desarrollo, como elementos cruciales de la competitividad.”

El mismo autor señala que el territorio socialmente organizado y sus rasgos culturales e históricos son aspectos destacados desde la perspectiva del desarrollo. Añade que la sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes sino que despliega iniciativas a partir de sus particularidades territoriales en los niveles económico, político, social y cultural.

Por lo general, hasta hace poco tiempo la mayoría de expertos y analistas solía pensar que la estrategia de desarrollo transitaba de la mano de los procesos de industrialización y terciarización de la economía, y la creación de núcleos urbanos. También se pensaba que desde los países desarrollados se transmitía los impulsos de crecimiento económico al resto del mundo. Quedaban de lado así, en esta línea principal de pensamiento acerca del desarrollo económico, las posibilidades de generación de riqueza y empleo por parte de las iniciativas locales, de las pequeñas ciudades o las áreas rurales.

El motivo principal de este hecho es que muchos de los expertos seguían apegados a los viejos planteamientos respecto al desarrollo

económico, el cual era equiparado a la industrialización, la urbanización y la concentración de actividades económicas en grandes empresas. Este sesgo industrial-urbano y concentrador aún se halla en la visión de numerosos analistas.

Sin embargo, junto a estos planteamientos convencionales existen “procesos e *iniciativas de desarrollo económico local* que se basan en un aprovechamiento de los recursos existentes en cualquier territorio, ya sean de origen rural, ambiental, agroindustrial, o de servicios, y suponen, por tanto, una *vía difusa* (no concentrada) de desarrollo y empleo para la población allí radicada” (Albuquerque, 1999:50).

La perspectiva de los procesos socioterritoriales es un enfoque novedoso para estudiar los procesos locales desde dimensiones, con énfasis en los actores y las instituciones. Sin embargo, la discusión teórica aún está en construcción, pues proviene de diferentes disciplinas y escuelas de pensamiento, de tal manera que fue renovada al incluirse una dimensión territorial.

El territorio, desde este nuevo enfoque, permite concebir al desarrollo territorial como proceso relacional centrado en la divergencia de los procesos y la desigualdad social, discusión central del desarrollo, demanda nuevas explicaciones y estrategias de intervención para elevar la calidad de vida de los habitantes, quienes son los constructores en dichos territorios, así la perspectiva del desarrollo territorial asume que los procesos sociales son resultado de actores que movilizan recursos humanos, bienes, instituciones y capital relacional (social).

A partir de estas discusiones el territorio se ha constituido en centro de construcción de estrategias de desarrollo, sin el cual no es posible dar respuestas completas ni eficientes a las necesidades de cambio estructural en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional (Albuquerque, 1999:58). Por eso, en esta era

de la intensificación de los flujos internacionales de mercancías y capital financiero es tan importante trabajar desde “lo local”. El “territorio” no puede, pues, confundirse ni simplificarse con la visión en términos de “espacio” homogéneo que incorpora la economía neoclásica en la planeación del desarrollo.

El enfoque territorial aún está en proceso de construcción, por lo cual se requiere analizar sus categorías fundamentales enfatizando los papeles de actores, acuerdos y reglas como soporte material de otras dimensiones (sociales, económicas, ambientales y políticas). Aunque existe suficiente desarrollo teórico y conceptual acerca del enfoque territorial, lo cual posibilitó el desarrollo de esta perspectiva, se encuentra disperso en las disciplinas de las ciencias sociales. Por eso intentamos orientarlo.

Las dimensiones fundamentales que soportan al enfoque territorial

El enfoque territorial surge como necesidad teórica y concreta para abordar los problemas en los países desarrollados y no desarrollados, con urgencia mayor para estos últimos. Esta apremiante revisión emprendida en los años cincuenta, después de la segunda guerra mundial, se agudizó con la entrada de la globalización en los noventa. Este proceso, vigente, impulsa a la competitividad a todas las economías del mundo asumiendo homogeneidad entre ellas.

El enfoque territorial está íntimamente ligado al desarrollo, por lo que desde los años cincuenta emprende la revisión de las teorías por la urgencia de encontrar perspectivas para explicar las desigualdades. Como resultado de estos análisis críticos, en los años noventa hubo propuestas teóricas de desarrollo con un enfoque humano ausente en las pasadas.

La Organización de las Naciones Unidas y otras instituciones que apoyaban el desarrollo habían mantenido un enfoque asistencialista en la implementación de proyectos en regiones deprimidas. Esto se reflejaba en los análisis de las necesidades y no de las capacidades. Tales estudios fueron aplicados en muchos países subdesarrollados como parte del diagnóstico previo a la financiación. Kretzmann y McKnight (1993) sostienen que fue errónea esta práctica porque no brindaba información para construir procesos, pues se enfocaba en deficiencias y discapacidades de las

comunidades. Esta limitante resultó en inversiones ineficientes que no mejoraban el nivel de vida de las comunidades apoyadas.

Por otro lado, el enfoque en las capacidades implicó la identificación de las cualidades de los miembros de una localidad y de la sociedad en su conjunto, considerados potenciales para contribuir al desarrollo o la construcción comunitaria, actualmente denominado como potencial endógeno en lo territorial. Éste se caracterizó como la perspectiva que ubicaba en el centro a la gente, cercano a lo hoy conocido como desarrollo con rostro humano.

Según Max-Neef (1993), el desarrollo a escala humana no excluye metas convencionales, como el crecimiento económico, pues considera otras necesidades desde un enfoque más integral y una perspectiva sinérgica y sistémica, y que se puede satisfacer las necesidades humanas fundamentales desde el comienzo del proceso, de modo que no sea la meta sino el motor.

Con esto, a las directrices del desarrollo y del enfoque territorial se les dio la dimensión interdisciplinaria, pues al centrarse en el “humano” se le dispuso a la comprensión de sus facetas. Esto coincide con las posturas de organizaciones internacionales, sobre todo de las Naciones Unidas, acerca del desarrollo sustentable y sostenible, de tal manera que los aspectos interdisciplinario y multidimensional integran la perspectiva. Entonces éste es entendido como un proceso hacia la búsqueda de los bienestar individual y social de manera equilibrada.

Estas posturas teóricas coinciden con los estudios territoriales que tienen la añadidura de interesarse por el equilibrio regional del desarrollo. Es frecuente que algunos autores e incluso quienes elaboran proyectos descarten este enfoque, aludiendo a la falta de claridad o de rumbo de la ciencia territorial, a causa de la diversidad de teorías, sin considerar que precisamente la interdisciplinariedad

lo acerca a explicar, de mejor manera, la realidad y diseñar mejores instrumentos de intervención.

Uno de las confusiones, quizá la menos importante, en los estudios regionales es el uso de los términos región y territorio, distinción ocupada como recurso metodológico. Algunos reflexionan acerca del segundo por las interacciones sociedad-medio biofísico y respecto a la primera como delimitación de éste.

En los análisis regionales encontramos un recurso técnico para emplear índices de pobreza, distribución del ingreso, red de localidades, recursos naturales y los coeficientes de localización o especialización productiva para ver la ubicación relativa de las regiones respecto a la totalidad territorial analizada. Por ejemplo, el territorio total puede ser un país y las regiones sus estados, o el todo puede ser un estado y las regiones sus municipios, es decir, una cuestión de escala apropiada para el análisis cuantitativo.

Este recurso metodológico tiene una implicación que concuerda con los principios del enfoque territorial: la integración de las políticas regionales y la necesidad de la articulación entre las acciones de las regiones para lograr el desarrollo territorial equilibrado, reconociendo que cada región tiene su dinamismo por sus características, por lo cual amerita políticas propias.

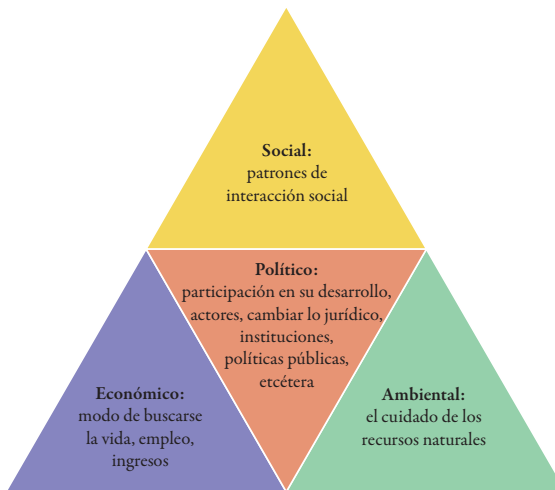
De esta manera el enfoque territorial demuestra que trasciende los recursos técnicos de análisis y llega hasta la gestión pública mediante políticas de desarrollo. Éstas deben estar articuladas e integradas para lograr el equilibrio regional del territorio, en el caso más específico los aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales, reconociendo que cada categoría está compuesta de propiedades.

Los niveles regionales micro y meso son cada vez más los espacios donde se organizan y movilizan los recursos del territorio.

Según Albistur (2003:7) Europa será gobernable si los ciudadanos son incentivados y movilizados por el reconocimiento y la participación efectiva de sus regiones en los procedimientos de decisión comunitaria. Por tanto, los individuos cada vez son conscientes de la importancia de las regiones y su participación para el desarrollo.

Según Escobar (2001) el territorio es el espacio de apropiación efectiva del ecosistema, es decir, utilizado para satisfacer las necesidades comunitarias y la evolución social, multidimensional para producción y reproducción de las prácticas ecológicas, económicas y culturales. Para este autor la delimitación región-territorio es una estrategia de sustentabilidad y viceversa: ésta funciona para su construcción y defensa.

Esquema 1. Categorías fundamentales del enfoque territorial que permiten el desarrollo



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Escobar (2001) y Albistur (2003).

No existe otra manera para estudiar un territorio que no aluda a su carácter multidimensional, en el cual los aspectos sociales representen a la gente y sus culturas, su calidad de vida; lo económico

examina el modo de buscarse la vida: empleo, ingresos y potencialidades productivas; calidad del ambiente enfatiza el cuidado y aprovechamiento de los recursos naturales y su relación con la sociedad; por último, la situación política: la participación en el desarrollo de los actores sociales y su relación con el marco jurídico, las instituciones y las políticas públicas.

Acercas del aspecto político, los enfoques actuales del desarrollo se han aproximado a su análisis porque el tejido social imprime distinción y dirección a la calidad de vida de las sociedades y a la relación de éstas con las decisiones del gobierno. Interacciona con todas las categorías y se hace meritorio tratar a cada una por separado, como recurso teórico, con el entendido de que existe una interrelación que conduce o desalienta la evolución.

Pero antes de sumergirnos en este despliegue es menester aclarar: desarrollo no es acumulación (Moncayo, 2003) desde la perspectiva de los países menos desarrollados, pues esta condición se caracteriza por la carencia de bienes y servicios básicos. Desde el subdesarrollo es hablar de acceso, de medidas para mejorar el nivel de vida, pero con respeto a las culturas y sus tradiciones comunitarias.

Es decir, el desarrollo es un proceso que la población debe realizar a su ritmo. Existe entonces un enfoque territorial de los países desarrollados que puede no adaptarse a las características de los menos desarrollados, pues no se puede replicar los procesos de manera automática porque son específicos y deben ajustarse a la realidad del territorio. En este esbozo nuestro interés de discutir el enfoque territorial es con la intención de construir estrategias y procesos para los países menos desarrollados, por la urgencia de frenar dolencias como la desigualdad y la pobreza.

Según la ECLAC (2016:15), “actualmente existe la emergencia de un nuevo consenso en el sistema internacional que le exige al desarrollo enfatizar el combate a la desigualdad y a la destrucción

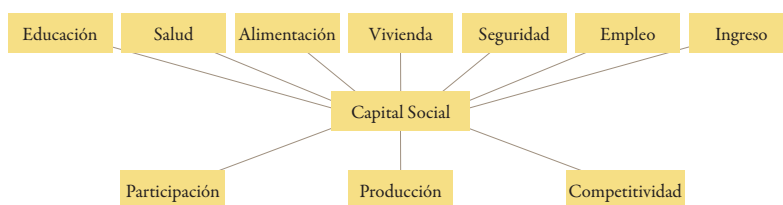
ambiental dado que los países con mayor desigualdad tienden a experimentar los peores desempeños económicos, mayor inestabilidad política y mayor impedimento del ejercicio de la ciudadanía.” Lo anterior impulsa la necesidad de hacer del territorio un componente permanente para el desarrollo en América Latina, especialmente en México.

Se puede decir, cuando las crisis sociales, económicas y ambientales son recurrentes, que el enfoque territorial para el desarrollo es una estrategia de seguridad nacional porque la población se encuentra al límite de la desigualdad. Es una cuestión de respeto a la gente y al ambiente. Todas las formas de vida en el planeta están siendo amenazadas por la búsqueda desenfrenada del crecimiento económico sin considerar la equidad y el respeto a la vida.

La dimensión social: la gente y su cultura

El enfoque territorial es de importancia porque apunta hacia el examen de la situación de la educación, la salud, la vivienda, el empleo, los ingresos, entre otras condiciones de vida de la población. Estas variables guardan una relación íntima con la participación, la productividad y la competitividad de las personas que a la vez impacta en las otras directrices del desarrollo como la economía, la política y el ambiente.

Esquema 2. Variables del componente social del enfoque territorial



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Sen (2000) y ECLAC (2012).

Educación, salud, vivienda y alimentación son necesarias para tener ciudadanos preparados a enfrentar la vida con dignidad. En 1990 la ONU implementó el estudio del desempeño de los países con el Índice de Desarrollo Humano propuesto por Amartya Sen (2000), quien señala que comprobaciones empíricas demuestran que la productividad económica tiene estrecha relación con factores como salud, nutrición y educación. Este enfoque ve una

interdependencia entre la elevación del bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo. Es decir, la mejora en los niveles de educación, salud y nutrición está vinculada directamente al desarrollo, no sólo por lo que significan en términos de calidad de vida sino por su papel en la promoción de la productividad y el crecimiento económico.

Según ECLAC (2012) los factores que limitan el acceso tecnológico en las economías periféricas son el nivel de inequidad educativa, la carencia de sectores líderes de tecnología, políticas industriales magras que han recibido atención considerable en la literatura económica. Las conclusiones de estos estudios plantean la necesidad del acceso universal de bienes y servicios en educación y salud junto con mecanismos de protección universal para el logro de un nuevo Estado donde la inclusión y la equidad estén íntimamente articuladas a la expansión de capacidades para la competitividad.

Sin embargo, Sen (2000) declara que los países en vías de desarrollo recurren al libre mercado incluso en el caso de la educación básica, negándoles así a sus poblaciones el proceso de expansión que tan importante fue para reducir rápidamente el analfabetismo en Europa, Norteamérica, Japón y el este asiático en el pasado. Afirma que los “bienes públicos”, más allá del mecanismo del mercado, complementan las razones para que intervenga el Estado, cuya responsabilidad es proveer satisfactores para las necesidades básicas, como asistencia sanitaria primaria y oportunidades educativas básicas. Añade que las consideraciones relacionadas con la eficiencia complementan el argumento basado en la equidad para suministrar públicamente educación básica, servicios sanitarios y otros bienes públicos (o semipúblicos).

Fukuyama (2004) afirma que los valores de la participación ciudadana son producto de la educación, el liderazgo y la integración

con otras sociedades, lo cual explica los valores de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, tanto la educación como el acceso a salud, vivienda digna y la alimentación son satisfactorios otorgados a los habitantes de forma inequitativa.

En cuanto a desigualdad, O'Donnell (1999) observa que desde la década de los ochenta ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE, especialmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Por otro lado, Stiglitz (2006) indica que se ha generalizado mundialmente como resultado de las políticas de la globalización desde los noventa.

Después de la segunda guerra mundial, economistas como Myrdal (1957), Hirschman (1958) y los cepalinos en América Latina llamaron la atención hacia las desigualdades en el desarrollo de las regiones del mundo y de manera interregional. Sus argumentos sugieren que el lento crecimiento de las regiones rezagadas es, en gran medida, un efecto inducido por el acelerado crecimiento de los países industrializados. Recientemente, la crisis financiera de 2008 ha agudizado las desigualdades, afectando no sólo a la producción sino al trabajo y al ingreso público por el aumento del costo de la deuda externa y las devaluaciones de las monedas. Esta crisis internacional y las inequidades en el desarrollo están siendo abordadas por Piketty (2015) acerca del ámbito mundial y por Stiglitz (2015) para el caso de Estados Unidos.

La postura de la Cepal (ECLAC, 2016) es que la inequidad afecta el balance entre el consumo y la oferta de bienes y servicios tales como transporte, salud, educación, seguridad pública y espacios de recreación. Además esta organización enfatiza que en sociedades muy desiguales las compañías privadas proveen servicios solamente a un reducido grupo de personas que ganan ingresos elevados, mientras que el sector público provee servicios subsidiados, resultando de baja calidad para la mayoría de la población.

Acerca de salud, la Cepal (ECLAC, 2016: 134) reporta: “[...] las infecciones gastrointestinales continúan siendo la principal causa de defunción, las que también afectan la asistencia escolar y el desempeño académico, repercutiendo por otro lado en la pérdida de días laborables.” Otro tema es la carencia de agua potable en los hogares, lo cual eleva las tarifas debido al costo de oportunidad causado por el tiempo empleado en adquirirlo de las fuentes y los efectos negativos en la salud, especialmente en las mujeres quienes son las encargadas de obtenerlo.

En salud laboral los dos sectores más peligrosos para los trabajadores son la agricultura y la minería. La primera emplea aproximadamente 16 por ciento de la fuerza laboral en Latinoamérica y el Caribe, y el 54 de su fuerza laboral rural. La exposición a los pesticidas puede causar envenenamiento severo, y si es prolongada, daño permanente al sistema nervioso, mientras que los trabajadores en la industria minera pueden, entre otras cosas, contraer enfermedades (pneumoconiosis, silicosis y asbestosis) y envenenamiento por plomo y arsénico, y también fallecer por bioacumulación de mercurio. Estos riesgos son mayores en la minería ilegal y de pequeña escala, áreas sin medidas preventivas de seguridad.

Con base en estos estudios, sin duda, la calidad de vida de las personas es imprescindible para el crecimiento y el desarrollo de una sociedad, por lo que las variables socioeconómicas o psicosociales son importantes en todo estudio de enfoque territorial y también de las propuestas de desarrollo. De la situación de los aspectos sociales depende, hasta cierto punto, la participación ciudadana en el desarrollo, el nivel de producción que aportan y la competitividad individual y regional.

Para generar valor público, la participación ciudadana debe rebasar los procesos electorales. Su ejercicio requiere, según Velásquez Carrillo (2012: 360), “un clima social y cultural favorable para la

participación”. Mientras los valores ligados a la cultura (solidaridad, cooperación, respeto por la diferencia, confianza, sentido de lo colectivo, etcétera) forman parte del imaginario de una sociedad y de los hábitos sociales colectivos, las prácticas participativas podrían desenvolverse con mayor fluidez y sus resultados ser visibles y tener el impacto esperado.

Esto quiere decir que las políticas públicas deben garantizar un nivel de vida digno para los ciudadanos, o sea, incluir esta parte social en este “nuevo paradigma de la política social que tiene como finalidad última la promoción de las personas y el desarrollo de las comunidades, a través de alcanzar crecientes niveles de efectividad, eficiencia, equidad, calidad y transparencia de los programas sociales.” (Di Pietro, 2001: 36). Fukuyama (2004) coincide al puntualizar que los valores de la participación ciudadana son producto de la educación, el liderazgo y la integración con otras sociedades, lo cual explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas. Estas variables se entrelazan con la categoría económica para aumentar la competitividad con políticas públicas, porque la equidad y el bienestar de los ciudadanos son la razón de ser de los programas gubernamentales así como la sostenibilidad ambiental.

Otro componente social desde el enfoque territorial es la cultura. Entendida como el sistema de códigos que a una sociedad determinada le permite interpretar al mundo, configura las condiciones para la participación política de la sociedad, en algunos casos manifiesta en movimientos sociales.

La participación política de la gente se traduce en la asunción de un derecho y una obligación para trazar una estrategia de desarrollo. Esto es parte de la nueva gestión pública que ubica en el centro a la ciudadanía y de la cual emanan las tendencias actuales

de la necesidad de gobiernos abiertos para concretar la rendición de cuentas y la transparencia de sus acciones.

Una relación reforzada entre gobierno y ciudadanía debe conducir a la eficiencia y la eficacia de los programas, lo cual tiene una relación íntima con el logro del desarrollo porque es tarea prioritaria procurar un adecuado nivel de vida, asegurando la equidad entre personas y regiones.

La participación política de los ciudadanos está ligada a los niveles de educación y salud y otros aspectos de su situación social, y con la calidad de la información. Cuando estas necesidades básicas están garantizadas, disponen de más tiempo para involucrarse en la vida política de su territorio.

Para Velásquez Carrillo (2012:361) “los recursos para participar son de diversas índoles: técnicos, económicos, de tiempo, de información, de conocimiento y de organización; sin embargo sobresalen la información y la organización ya que juegan un papel importante en el estado actual de la participación.”

También se requiere normas que promuevan la participación ciudadana: independientemente de la voluntad y la discrecionalidad de los agentes gubernamentales, que obliguen a estos últimos a abrir espacios de comunicación con la población, pueden convertirse en una real estructura de oportunidad. Adicionalmente se requiere la existencia de actores en el entorno de los procesos participativos, interesados en promoverlos y apoyarlos, lo cual contribuiría a crear un ambiente favorable.

[...] de las motivaciones que llevan a la participación, la más importante es el convencimiento de que la participación es un fin deseable y, en consecuencia, un imperativo moral para actuar. Aquí el sujeto participativo no busca una compensación, sino que se involucra en eventos participativos porque está convencido de que debe ser así, de que la participación es un deber ciudadano y una norma social ineludible; en este caso, la participación es parte de una herencia cultural

de los sujetos y de la manera en que la sociedad misma construye dispositivos que permitan la aceptación de esas normas (Velásquez Carrillo 2012:361).

Según Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales. Para eso se alude a experiencias de autogobierno, procesos autogestivos y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos adecuados a lo que se requiere resolver.

Así, la categoría social tiene aspectos fundamentales para analizar y proponer el mejoramiento de las variables sociales importantes como indicadores del nivel de vida de las personas y la sociedad.

Dentro de la participación ciudadana se fortalece la conformación de redes y movimientos sociales. Existe mucha literatura acerca de estos dos temas. Al respecto, Escobar (2001:165-167) señala que el espacio debe ser tratado no solamente desde la perspectiva de la localización del capital sino del tema de su producción por las redes locales, y para él es crucial que los investigadores reconozcan tanto la producción social como la construcción cultural; la valorización de las redes tiene efectos usualmente ignorados en la conceptualización de espacios y redes, incluso los más reveladores e influyentes.

Las redes en la dinámica industrial (Piore y Sabel, 1984) como en la social crean ambientes conducentes a un mejor desempeño del gobierno y al crecimiento. En América Latina Kliksberg (2002) elaboró una propuesta interesante al acuñar el término de gerencia social para el desarrollo en la cual analiza el capital social. Desde una publicación anterior (Kliksberg, 1997) apuntaba a una necesaria articulación del desarrollo social con el económico cuando señaló la importancia de los capitales humano y social para el crecimiento de una sociedad. El autor explica que junto a los “tradicionales” –el de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y

el construido por lo producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etcétera.)– existen las dos modalidades. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad.

En torno a este mismo tema Putnam *et al.* (1993) analizaron por qué se presentaban resultados tan dispares en el proceso de descentralización en los setenta del siglo XX en los municipios de Italia. Su hallazgo reveló el impacto del compromiso cívico, componente esencial del capital social, en el desarrollo socioeconómico y la efectividad institucional del Estado, el cual, según este autor, consiste en un alto grado de identidad de los ciudadanos con los intereses de su comunidad.

En cuanto a la relación entre el componente social y el económico en el enfoque territorial, Alburquerque (1999) revela que de poco sirve pensar únicamente en el “espacio” en términos de distancia o costes de producción, pues lo esencial es cómo introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial, para lo cual se requiere definir las nuevas formas de actuación del conjunto de las administraciones públicas y la sociedad, las que deben alentar el fomento productivo y la concertación estratégica de actores con el fin de lograr el desarrollo económico en el ámbito territorial. En este sentido, resulta obligado razonar en términos de “territorios socialmente organizados”, en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades en el conjunto del tejido socioproductivo. Entonces, la participación ciudadana, los movimientos sociales y la conformación de redes trascienden fronteras y se extienden a la producción y la competitividad de la sociedad. Varios autores se refieren a las personas con calidad de vida elevada, como los que llegan despreocu-

padamente a emprender, crear e innovar convirtiéndose en capital humano para el desarrollo local en los territorios.

Sin embargo, Arocena (1995) observa el fracaso o la insuficiencia de las políticas sociales impulsadas desde el Estado de Bienestar y la necesidad de crear instrumentos de la acción social para el logro de eficiencia y equidad desde una configuración local integral. Este autor insiste en señalar la insuficiencia de una noción de desarrollo reducida a su dimensión económica-productiva. Apunta: “[...] desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales son un componente esencial del proceso, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico productivo.” (Arocena 1995, 112).

Garantizar educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad permite a la persona experimentar y desarrollar otros roles tanto en lo individual como para la sociedad mediante su participación en la economía y la política logrando el sostenimiento del crecimiento y el desarrollo de su territorio con sinergias interesantes. Como apunta Escobar (2001:162), “se puede decir que la región-territorio articula el proyecto de vida de la comunidad con el proyecto político del movimiento social. La lucha por el territorio es entonces una lucha cultural por la autonomía y la autodeterminación.” Esto significa que las personas pueden en realidad estar excluidas de los beneficios que su territorio otorga. En este sentido resume Moncayo (2003) que una sociedad fuerte genera tanto una economía y un Estado poderoso.

Cada vez más se enfatiza que las necesidades esenciales satisfechas de los individuos son el principio de un territorio boyante. “Economía y Estado existen con respecto al hombre, por lo que las instituciones estatales y económicas no sólo habrán de ser expresiones del poder, sino que deberán responder siempre a la dignidad del hombre.” (Küng, 1997:288).

La dimensión económica y la necesidad de equilibrio en la generación de empleos e ingresos

Este componente es parte de la multidimensionalidad del desarrollo, más que el núcleo central de la vida social, porque el objetivo es la calidad de vida en territorios específicos. En algunos enfoques de la ciencia económica, se tiende a privilegiar a las empresas y la búsqueda de sus ganancias, persiguiendo el uso eficiente de los recursos escasos. El trabajo es analizado únicamente como factor de la producción de acuerdo con los intereses de la empresa dado que su fruto es, desde esta perspectiva, una situación de maximización de ganancias, es decir, no se permite romper con el supuesto de que salarios por encima de la productividad marginal del trabajo atentan contra la maximización de ganancias.

La ciencia económica ha estado a favor del mercado pero aun así no se han evitado las crisis, quizá por el crecimiento incontrolado de las empresas. Para Samir Amin (2012:56-57) “la crisis del sistema no se debe a otra cosa que a su propio éxito. La estrategia desplegada por los monopolios ha dado siempre los resultados buscados: los planes de austeridad, los llamados planes sociales (en realidad, antisociales) de despido se acaban imponiendo siempre, pese a las resistencias y a las luchas.” Añade que la iniciativa está siempre en manos de los capitales oligopólicos y los gobiernos se someten a las decisiones de las supuestas exigencias mercantiles.

Con la globalización las fuerzas de las grandes corporaciones se han exacerbado y los trabajadores se les han sometido. Algunas

voces previenen la situación y la necesidad de considerar a la dignidad humana. Küng (1997:290) afirma: “[...] precisamente cuando se trata en nuestros días de adaptar la economía a las situaciones globales, no ha de sufrir por ello menoscabo la dignidad del hombre ni romperse la cohesión de la sociedad humana.”

Consecuentemente, muchas políticas públicas han respondido a las exigencias del capital, por lo que han perpetuado y mantenido la postura a su favor en detrimento del salario. Los comandos político y económico de las grandes empresas en la globalización han reformado los marcos jurídicos de las naciones.

En México se emprendió reformas desde mediados de los ochenta del siglo pasado con la entrada del neoliberalismo como modelo de desarrollo, cambiando las reglas del juego en términos de intervención del Estado en liberalización financiera y comercial, equilibrios macroeconómicos y leyes de comunicaciones, telecomunicaciones, laborales, energéticas, y otras han sido la tarea más importante de los gobiernos.

El tema económico tiene una conexión con el enfoque político de los gobiernos y los marcos jurídicos que se adecuan en su seno. Las reformas constitucionales como la del 27 son otro claro ejemplo de la sumisión de localidades rurales al expansionismo capitalista promovido por la globalización.

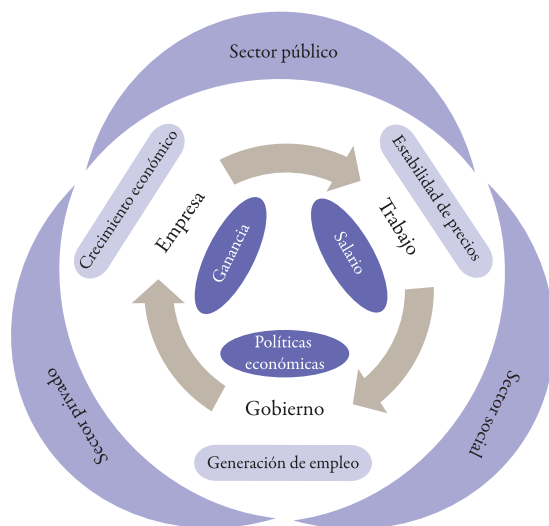
Sin embargo, desde el enfoque territorial lo económico es un tema político, de gobierno y su ciudadanía, expresado en las políticas diseñadas para el desarrollo, pero la regla general es que los gobiernos realizan modificaciones jurídicas y políticas sin la consulta y la anuencia de los ciudadanos.

La política económica tiene tres variables relevantes: crecimiento económico, comportamiento del vector de precios y empleo. La primera es una necesidad fundamental del modo de producción capitalista de incrementar los acervos de capital mediante procesos

de acumulación para la maximización de ganancias de las empresas. El vector de precios indica niveles de certidumbre para la toma de decisiones de inversión o consumo, por lo que su volatilidad genera inestabilidad y en muchos casos atenta contra el crecimiento, mientras que el empleo es una variable relevante en términos económicos y sociales porque define la utilización de la oferta de trabajo y la incorporación de la población joven al mercado laboral.

En gran medida la política económica, mediante acciones fiscales, define el proceso de redistribución del ingreso que debe realizar el Estado. Por un lado, la distribución de la carga tributaria define cuánto se carga en consumo, sobre renta, en activos y en aprovechamiento de recursos naturales. Por otro, los grupos de interés tratarán de aportar la menor cantidad de recursos y obtener más beneficios del gasto público.

Esquema 3. Actores, políticas y variables económicas



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Dornbusch (1993) y Alburquerque (1999).

Así, en el modelo ideal toda propuesta de política económica busca crecimiento con pleno empleo, estabilidad de precios y equilibrios macroeconómicos. Éstos se refieren a tres sectores: privado, público y social. El equilibrio en el sector privado consiste en igualar los niveles de ahorro con los de inversión de la empresa privada, y en el público los de ingreso tributario con los del gasto público, y el equilibrio en el sector externo consiste en equiparar los de exportaciones con los de importaciones.¹

Las cuentas nacionales deben buscar una tendencia de equilibrio para garantizar la estabilidad de la economía y el financiamiento de los temas de interés público. Del parámetro en los sistemas de cuentas nacionales se obtiene el diagnóstico, después de medir la actividad económica, respecto a qué sectores están en déficit y cuáles lo compensan. La ecuación que expresa el nivel de renta o producto con base en los componentes de demanda agregada es:

$$Y=C+I+G+(X-M) \quad (1)$$

donde:

Y= Nivel de renta o producto

C= Consumo

I= Inversión

G= Gasto de gobierno

X= Exportaciones

M= Importaciones

Si a la ecuación (1) restamos en ambos lados el nivel de impuestos (T) tenemos:

$$Y-T=C+I+G-T+(X-M)$$

¹ En los análisis económicos estructuralista y neoclásico se considera tres tipos de agentes: las empresas encargadas de organizar la producción de bienes y servicios y de demandar factores de la producción (tierra, trabajo y capital), las familias, poseedoras de los factores de la producción y que reciben retribución de las empresas cuando los ofertan, además de ser consumidoras de bienes y servicios finales, y el gobierno, el cual tiene como funciones regular la actividad económica y cobrar impuestos para ejercer como gasto público.

$$Y-T-C=I+G-T+(X-M) \quad (2)$$

Si de la ecuación (2) definimos a $Y-T$ como renta disponible (YD) obtenemos:

$$YD-C= I+G-T+(X-M) \quad (3)$$

Si definimos a $YD-C$ como el nivel de ahorro (S) obtenemos:

$$(S-I) + (T-G)=(X-M) \quad (4)$$

$S-I$ define al equilibrio en el sector privado, $T-G$ el equilibrio en el sector público y $X-M$ equilibrio en el sector externo.

Ésta es una simple igualdad contable, no establece aún relaciones funcionales. No se define, por el momento, qué precisa un cambio en un sector y afecte o no el comportamiento de otro.

Muchas veces los desequilibrios son transitorios por procesos de reestructuración de vectores de precios relevantes para una economía; por ejemplo, en una que produce y exporta petróleo, como mercancía importante, la caída en los precios generará inmediatamente una disminución de ingresos y tenderá a presionar al sector externo. Sin embargo, el comportamiento quizá sea diferente según la acumulación de moneda extranjera, pues ésta, en el caso de Arabia Saudita, puede financiar los déficits temporales producidos por la caída de los precios del petróleo, mientras que en Venezuela, al contar con bajo acaparamiento de divisas, la disminución del precio inmediatamente crea déficit del sector externo por la incapacidad de financiamiento con ahorro propio en moneda extranjera. En estos casos, si se espera que los precios se recuperen en el corto plazo, una medida adecuada es el endeudamiento externo.

Entre las perspectivas teóricas preocupadas por explicar los equilibrios macroeconómicos están las de monetaristas y keynesianos. Para las perspectivas monetaristas la economía, si se deja a la libre operación de las fuerzas del mercado, logra la plena utilización de los factores de la producción en un punto de equilibrio de pleno empleo (Arrow y Hahn, 1977). Éste significa que los mercados utilizan

toda fuerza de trabajo disponible y quienes quedan desempleados lo son por dos causas: condiciones friccionales por cambio de lugar de trabajo o porque no aceptan los salarios del mercado.

Por tanto, la política monetaria debe ser pasiva y acompañante del sector (real) productor de bienes y servicios, porque los incrementos en la oferta monetaria aumentarían el vector de precios y esto presionaría al alza la tasa de interés nominal y la real, creando incertidumbre. Las altas tasas de interés requieren seguridad, pero dadas las condiciones se considera que el futuro será incierto, lo cual genera que bajen las de inversión, empleo y del crecimiento económico (Dornbusch, 1993).

El planteamiento neoclásico considera que la política tributaria debe ser mínima, pues si bien el gasto de gobierno incrementa, la demanda agregada lo hace a costa de quitar recursos al agente empresa, debilitando su capacidad de inversión, lo cual genera el desplazamiento de la inversión del sector privado por gasto gubernamental. Como, desde el punto de vista monetarista, el sector privado es más eficiente que el público, se propone un Estado mínimo que regule y garantice la operación de la economía de mercado.

Mientras para los planteamientos keynesiano y poskeynesiano la economía dejada a las fuerzas del mercado tiende a lograr equilibrios ineficientes con desempleo y desocupación de los recursos de la producción (recursos naturales, trabajo y capital). Los equilibrios eficientes, con plena ocupación de los factores de la producción, son una condición del azar y, aunque se llegue a esta condición de equilibrio, no se tiene la de estabilidad (Keynes, 2003).

Si bien estos equilibrios son importantes para la ortodoxia economicista, para el desarrollo territorial importa el crecimiento equilibrado entre los sectores económicos, privados y sociales. Para países como América Latina y el Caribe el desarrollo local requiere

una estructuración productiva en la cual se debe revisar estos tres sectores y replantear su desempeño.

Algunos planteamientos heterodoxos poskeynesianos acerca del comportamiento de algunas variables, como la inversión, sostienen que ésta precede al ahorro. Es decir, la cantidad que una sociedad ahorra depende de la que decide invertir. Esta decisión no resulta por las condiciones de rentabilidad actual sino por las perspectivas de ganancias a futuro, aunque con base en el desempeño de la actividad económica presente (Minsky, 1975).

Como los equilibrios económicos son ineficientes, sostienen estos planteamientos, la intervención del gobierno para incrementar la demanda agregada y alcanzar el pleno empleo es aceptable y por lo tanto el añadido del gasto gubernamental aumenta el nivel de la oferta agregada. Por otra parte, la expansión de la oferta monetaria para los poskeynesianos tenderá a disminuir la tasa de interés, lo que eleva las decisiones de inversión en el corto plazo, expande el nivel del producto y empuja hacia el pleno empleo. Sin embargo, desde una postura crítica, el desempeño económico no trata un equilibrio meramente contable, sino la calidad de estas variables en cuanto a uso en la economía territorial. Es decir, traducir el buen desempeño en salarios, ingresos y gastos de gobierno con impactos productivos y sociales en las regiones.

Las perspectivas keynesiana y monetarista se han enfrentado desde la formulación de la primera a fines de los treinta, y las condiciones de operación de la economía, parecen por momentos, darle la razón a una teoría u otra: cuando con incrementos del gasto público se ha entrado a sendas de crecimiento y pleno empleo, y a épocas de recesión e inflación. Desde 1945 hasta principios de los setenta del siglo pasado, la propuesta keynesiana tuvo gran aceptación tanto en la academia como en la orientación de políticas públicas, pero las crisis económicas de los setenta, en muchos países,

mermaron su popularidad y apareció el planteamiento neoclásico de matriz monetarista.

En mayo de 1979 Margaret Thatcher fue elegida en Gran Bretaña con el firme compromiso de reformar la economía. Bajo la influencia de Keith Joseph con conexiones con el Neoliberal Institute of Economic Affairs, aceptó que el keynesianismo debía ser abandonado y que las soluciones monetaristas de las doctrinas dirigidas a actuar sobre la oferta eran esenciales para remediar la estanflación que había caracterizado a la economía británica en los años de 1970. Thatcher se dio cuenta de que estas medidas suponían nada menos que una revolución en las políticas fiscales y sociales y de manera inmediata mostró una feroz determinación para acabar con las instituciones y los canales políticos del Estado socialdemócrata que se había consolidado en Gran Bretaña después de 1945 (Harvey, 2007:28).

Sin embargo, aun con al avance neoliberal, el fracaso de las políticas de ajuste aplicado a los países latinoamericanos durante casi todo el último cuarto del siglo pasado y los procesos de democratización provocaron que a principios del siglo XXI algunos optaran por gobiernos de izquierda, los cuales ejecutaron un conjunto de políticas sociales, incrementando el gasto público, pero como coyunturalmente coincidió con el incremento tributario y la entrada de divisas, en algunos casos como el de Brasil permitió equilibrar al sector externo, presentándose relativo éxito, según indicadores favorables en la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto.

Por primera vez desde la posguerra, en 2008, países desarrollados entraron en crisis, mientras que los emergentes mantuvieron relativa estabilidad económica. Básicamente sostuvieron su nivel de crecimiento soportado en los altos precios de las materias primas, lo cual significó un crecimiento basado en renta de recursos naturales. Según los datos de la Cepal (2017) en Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia las políticas fiscales expansivas, aunadas a las tasas de interés, trataron de mantener fuertes las monedas

para controlar los efectos inflacionarios. Los precios de las materias primas bajaron desde 2012 y las balanzas externas se deterioraron rápidamente.

Las propuestas de políticas fiscales y monetarias parecen más discursos ideológicos que científicos, así las perspectivas poskeynesianas se asocian a propuestas populistas y las monetaristas a propuestas de derecha, por lo cual es necesario discutir en términos científicos más que ideológicos aunque sean asuntos vinculados a la política, pero siempre teniendo en mente el beneficio para la población.

El modelo neoliberal se basa en la reducción de la capacidad redistributiva del Estado, sobre todo la disminución del gasto público por la baja de impuestos a los sectores de mayores ingresos, aumentando el respectivo al consumo; esto conduce al Estado a una reducción de capacidad de maniobra por disminución de recursos y deja en manos de los actores empresariales la provisión de bienes y servicios sin mecanismos de regulación adecuados por el Estado. No obstante, con pocos recursos se tiene una menor capacidad de redistribución del ingreso y, si se agrega una distribución en función de los intereses de sectores privilegiados como los financieros o las élites, las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población se ven comprometidas porque se genera mayor concentración de ingresos.

Para Vargas (2005) los procesos de globalización económica empujados por la competencia abierta de los mercados globales, bajo el modelo neoliberal de regulación, desafían las formas de gobernabilidad institucional de los Estados-nación porque fuerzas supracionales presionan para la liberalización y la desregulación de los sistemas financieros, promueven la privatización de empresas públicas, instituciones de investigación y educación superior y generan adaptaciones de políticas ambientalistas y sociales.

Sin embargo, la autorregulación propuesta por el sistema capitalista, con la disminución de las funciones del Estado al mínimo, ha sido sólo una fantasía porque en la práctica la desregulación del sector financiero significa dejar a intereses privados apropiarse de esferas que no le competen, como definir las reglas de estabilidad para dichos mercados, en contraposición a los de financieros que tienden a especular basados en la falta de reglamentación, y esto genera conflicto entre actores sociales, imposibilidad de generar consensos e ingobernabilidad (Vargas, 2005).

En síntesis, el equilibrio macroeconómico no debe ser planteado como fin sino como medio para mantener estables los procesos en el desarrollo de los asuntos públicos y garantizar recursos para incrementar la calidad de vida de la población en general. Un marco económico adecuado para la gestión de la agenda pública consistiría en una dotación suficiente mediante la gestión y la administración de ingresos públicos y una arena política donde los actores sociales cuenten con mecanismos para posicionar sus intereses y construir acuerdos, lo cual reducirá la incertidumbre económica.

Esto nos conduce al tema de la intervención del gobierno en la economía, algo vital para lograr el desarrollo del territorio. Sin éste, los desequilibrios regionales se reproducen y perpetúan porque la inversión, motor del crecimiento, tiende a dirigirse a donde hay ganancias. Ciertas regiones no siempre son atractivas para la localización de inversiones, por lo que sufren desempleo y baja actividad económica. A veces educación, capacitación y salud no están en condiciones para ofrecer una mano de obra competitiva, y la intervención del Estado es fundamental para mejorarlas y participar con la inversión en infraestructura para catalizar el crecimiento y el desarrollo de la economía local.

Según ECLAC (2016:73), “en Latinoamérica y el Caribe, solamente un tercio de lo que corresponde a las ganancias del PIB se

asigna a inversiones, lo cual contrasta con los dos tercios que invierte Asia”; es decir, sean la segunda región más desigual del planeta después de la Subsahariana de África, cuya élite es la más renuente a convertir su posición privilegiada en inversiones interregionales de sus ganancias, generando grandes salidas de capitales.

Existen enormes diferencias regionales y subregionales en el comportamiento de la inversión. Afirman que Latinoamérica, Suramérica y América Central han experimentado una reducción significativa en las tasas de crecimiento de la inversión desde 2013, siendo prácticamente nulo para los casos de Brasil y México. Según la ECLAC, preocupa este patrón de inversión porque implica que la región ha anulado el crecimiento de las capacidades y la infraestructura, y sofocado la innovación requerida para el ciclo de desarrollo propuesto por la Cepal y lograr las Metas del Desarrollo Sostenible incluso para el tema central del ambiente.

El enfoque del desarrollo territorial supera, por tanto, la clásica concepción del rumbo macroeconómico neoclásico, en el cual “no suelen estar presentes los actores sociales (que son sustituidos por simples agregados promedio), ni el territorio socialmente organizado, que es reemplazado por un mero espacio homogéneo o referencia geográfica, pero nunca como un actor social relevante” (Alburquerque, 1999:53). Según el autor, tras años de aplicación de reformas macroeconómicas en América Latina, dichas políticas –pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos– no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas, para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, prevenir la degradación del medioambiente, difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los territorios y, en suma, mejorar el nivel de vida y desarrollo humano de la población.

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en ciertas variables (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etcétera), elimina la consideración de los actores socioeconómicos reales y simplifica al territorio, contemplándolo únicamente como espacio geográfico, no contexto de desarrollo.

Desde la perspectiva del desarrollo económico local, sin embargo, no existe una homogeneidad del espacio sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores territoriales socialmente organizados. La demanda agregada, para usar el término keynesiano, no crecerá a menos que se reduzca la inequidad de la distribución de la riqueza con base en la asignación por el mecanismo de mercado.

La dimensión ambiental y su impacto en el desarrollo

Lo territorial implica la articulación entre lo económico, lo social, lo político y lo ambiental. Es común que algunos teóricos vean un antagonismo entre lo primero y lo último. Un caso ejemplar es el del crecimiento turístico, para el cual la provisión de infraestructura y el consumo de los atractivos requieren del sacrificio de la naturaleza.

Para el enfoque territorial el ambiente es básico porque provee los recursos naturales de donde se extrae materiales para el autoconsumo o la venta. El uso abusivo de los hábitats atenta contra la vida de los seres vivos en el presente y a futuro. Por esa razón la Organización de las Naciones Unidas, desde los noventa del siglo pasado, ha propuesto el desarrollo sustentable y sostenible en la explotación de la naturaleza.

Los planes de ordenamiento territorial son, por excelencia, la herramienta planificadora que establece la visión de conjunto del desarrollo con la búsqueda de la armonización de los usos del suelo. Según Roma (1998), un tema habitual en planes territoriales es la clasificación del suelo no urbanizable según categorías de ordenación a partir de los usos del suelo dominante, determinando las restricciones de actividades en cada una. El ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe tiene su origen en los noventa, cuando el Estado promovió políticas verticales dirigidas a la ordenación de

recursos naturales y ecosistemas principales, englobando al territorio (FAO, 2003).

Existe conflicto entre preservación o modernización, pues se discute acerca del uso del suelo entre no perturbar o utilizar para la provisión de infraestructura como carreteras, presas, o urbanización. Un problema de mayor magnitud se presenta cuando la discusión es entre la preservación o la intervención para la reactivación económica de la región en actividades como turismo, industria, ganadería o ampliación de la agricultura. Existen posturas encontradas en cuanto a costos y beneficios privados y sociales de estas decisiones. Si bien el crecimiento económico es importante para la generación de empleo e ingresos, se requiere poner en una balanza costos y beneficios sociales y ambientales de las acciones a emprender.

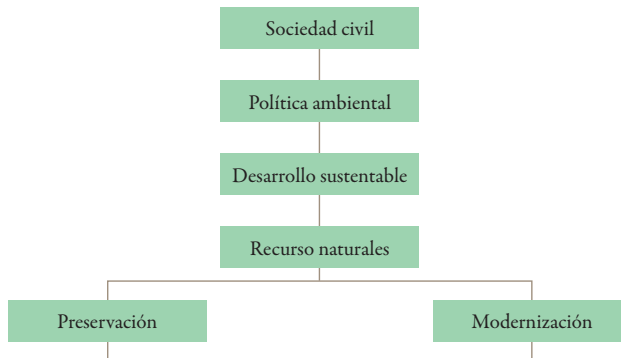
El desarrollo territorial, como nuevo planteamiento de crecimiento basado en la microeconomía contempla tres tipos de política interrelacionados: sectoriales, territoriales y medioambientales. Las políticas ambientales fijan el marco de actuación a sectoriales y territoriales, conjugando conservación, defensa y mejora de los recursos naturales (agua, aire y suelo). Estos recursos cada vez están más vinculadas a las nuevas demandas sociales de los ciudadanos, orientando el crecimiento y el desarrollo económico local en una sola dirección: calidad y respeto ecológico (Pérez y Carrillo, 2000).

El desarrollo sustentable, en el ámbito territorial, constituye parte de la planeación porque se reconoce un efecto de retroalimentación entre ambiente y acción del hombre (Celis, 1988). Aunque el crecimiento acelerado de la innovación ha penetrado en la producción, muchas regiones basan su economía en el aprovechamiento de los recursos naturales. En el caso de muchos estados de México, las actividades turísticas, forestales, ganaderas e industriales son de particular importancia en su crecimiento económico,

por lo que el desarrollo sustentable es primordial para el equilibrio del aprovechamiento de la naturaleza.

Acerca del aspecto ambiental, su planificación integra a la ciudadanía mediante la sociedad civil organizada. Con el auge del desarrollo sustentable se catapultó el papel de las organizaciones ambientalistas. Como en la ciencia regional, el desarrollo sostenible es multidisciplinario y transdisciplinario. Para medir los niveles de sustentabilidad se emplea el grado propuesto por Sepúlveda (2008), cuyo biograma muestra las directrices económica, social y política. No se debe establecer proyectos sin la participación ciudadana, lo cual implica el equilibrio entre lo económico, lo político y lo social.

Esquema 4. Proceso del desarrollo sustentable con enfoque territorial



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Pérez y Carrillo (2000), Sepúlveda (2002) y Calderón (2010).

Lo ambiental está íntimamente relacionado con la educación, la cultura y el marco jurídico del Estado, sobre todo en referencia al uso del suelo, de los recursos y su propiedad. En México la tierra esta jurídicamente regulada por el artículo 27 constitucional, enmendado en 1994.

El petróleo y otras riquezas eran propiedades de la nación administradas por el Estado pero las reformas a la Constitución han permitido la gestión de estos recursos naturales mediante privatizaciones. También existen impactos del neoliberalismo y la globalización en cuestiones ambientales porque repercuten en uso, explotación, aprovechamiento y preservación de los territorios.

Las políticas públicas que promueven proyectos de inversión guían el trato con el ambiente. Los primeros planteamientos respecto a la temática de sustentabilidad aparecieron en los ochenta, siendo la Organización de las Naciones Unidas uno de los promotores en el mundo. Con el crecimiento del interés en esta problemática, y el impacto en lo social y lo económico, la ONU y la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo comenzaron en 1983 una serie de acciones encabezadas por la presidenta de Noruega, Gro Harlem Brundtland, y crearon programas para promover el desarrollo sustentable, plasmados en los documentos *El Informe Brundtland*, *Cumbre de la Tierra* y *Agenda 21* (López, 2008).

En 1987 se presentó a la asamblea general el informe *Nuestro futuro común* o *Brundtland*, enfocado en tres dimensiones: crecimiento económico, inclusión social y equilibrio medioambiental. En este documento se plantea la primera definición del concepto de desarrollo sustentable: [...] satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (ONU, 1987).

El problema de las desigualdades socioespaciales es central, y en todos los países se pretende mayor cohesión territorial. Desde finales de los noventa y principio de los 2000, en muchos países de América Latina y el Caribe se presenta una inclusión progresiva del ordenamiento territorial en estrategias y políticas nacionales. Según la FAO (2003), cuando se le empieza a implementar con un enfoque “de abajo hacia arriba” pierde la connotación “verti-

cal” y pasa a mostrar un proceso de concertación en el cual participan todos los interesados directos del territorio. Un ejemplo de este cambio de visión aparece en la metodología propuesta por la FAO (2003) de “Desarrollo territorial participativo y negociado”. En esta perspectiva la apertura hacia un diálogo social entre actores con intereses diversos de un determinado territorio representa una fase fundamental.

Todos estos esfuerzos tratan lo fundamental del enfoque territorial respecto al ambiente. Es decir, lo sustentable toca la vida de todos pero en particular de quienes se encuentran más cercanos al uso de los recursos naturales, particularmente en zonas rurales. La participación de los afectados, o sea, los grupos de interés, es importante para que las medidas ambientales no los dañen en lo económico ni en su cultura. Ha habido casos como la pérdida de calidad de vida o de sus medios de sobrevivencia cuando la pesca queda prohibida por el establecimiento de un área natural protegida.

Existe una tendencia localizada de críticas respecto al desarrollo ambiental en las cuales los pueblos son desposeídos de su convivencia con la naturaleza por estos procesos que promueven la sustentabilidad. En vez de resultar en equilibrio, hace todo lo contrario, es decir, sumerge en mayor pobreza a asentamientos enteros y produce más desigualdad económica, política y social.

El avance en pos del desarrollo sustentable se ha dado de manera paulatina. Por eso se considera necesario mejorar la información hacia todos los sectores de la comunidad para lograr organización y armonización entre los grupos sociales y conseguir bienestar haciendo uso razonable de los recursos, sin dañar a las generaciones futuras, y educar cómo cada uno puede ayudar a solucionar los problemas del medio ambiente (Gabutti, 2016).

Según el enfoque de sostenibilidad, las prácticas de los actores sociales son de suma importancia, pues cada persona percibe

y construye la realidad de manera diferente. Como el concepto de desarrollo sustentable se encuentra regido por los principios de equidad inter e intrageneracional, los individuos de una comunidad tienen derecho a un desarrollo sustentable, así como la obligación correlativa de que sus actividades sean congruentes con éste (Burguete, 2007).

Es decir, para el desarrollo sustentable en una sociedad ésta debe participar. El trabajo conjunto permite alcanzar armonía con el ambiente. Esta participación efectiva de los ciudadanos en la adopción de decisiones ha resultado una de las prácticas más exitosas para el logro del desarrollo sustentable, tanto regional como microrregional (Sepúlveda, 2002).

No obstante, “el mundo se encuentra en una crisis ambiental” (ECLAC, 2016:54) por la presencia del cambio climático. Nos encontramos en el borde de una nueva era de asuntos ecológicos por el surgimiento de un consenso renovado centrado en la calidad del crecimiento económico, con énfasis en el crecimiento verde y la mitigación de los daños en el presente en vez de dejarlo para un futuro hipotético para el cual se supone habrá mayor riqueza y tecnologías más eficientes. El consenso emergente se refiere a la necesidad de grandes inversiones en nuevas energías y patrones de producción, lo cual exigirá una expansión de los gastos públicos. Es decir, se requerirá aplicar el keynesianismo global para sostener la demanda efectiva y armonizar los objetivos del pleno empleo y el control ambiental con un paquete de inversiones para lograr el crecimiento utilizando bajos niveles de carbono.

No se pierda de vista que los beneficios de una mayor producción se le atribuyen directamente al productor, mientras que las externalidades negativas se diseminan, y a veces repercuten severamente, en regiones alejadas de la fuente que origina la contaminación; por ejemplo, el cambio climático puede borrar del mapa a las

pequeñas islas que no la provocaron. Los efectos han sido clasificados como la más grande falla de mercado que el mundo ha padecido.

Las industrias pesadas y de construcción son fuente de inequidad porque los pequeños negocios de estos giros no pueden sufragar los costos administrativos de salud y seguridad para sus empleados. Un ejemplo extremo se presenta en las áreas urbanas entre las personas que viven recogiendo basura. Por esa razón la ECLAC sostiene que los efectos del cambio climático los padecerán más directamente los pobres, quienes carecen de acceso a los servicios básicos y de salud y son más dependientes de los recursos naturales para su sobrevivencia y tienen acceso limitado a los recursos tecnológicos y financieros. Los hogares más afectados enfrentan mayor dificultad para recuperarse de sus pérdidas, lo cual significa que los desastres tienen efectos a largo plazo en salud, educación, alimentación y productividad, agravando la pobreza y la desigualdad.

En el enfoque territorial los componentes están interconectados y el desarrollo, su objetivo, es un hecho complejo que engloba una pluralidad de dimensiones y no puede ser medido sólo cuantitativamente. Por esa razón las políticas sociales “nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza” (Arocena, 1995:116) y tampoco de menospreciar lo ambiental. Para Calderón (2010) el desarrollo sustentable es lograr la equidad social, la sostenibilidad económica y la sustentabilidad ambiental, en un clima de paz y armonía y en horizonte perdurable.

Dimensión política: instituciones, acuerdos y actores

La categoría política del enfoque territorial es fundamental porque condiciona a las otras categorías en los ámbitos local y regional. Según Escobar (2001:166), la discusión del territorio (*lugar*) ya implica el asunto político de su defensa, y teóricamente es importante aprender a visualizar las prácticas culturales, ecológicas y económicas como fuentes de enfoque y estrategias alternativas para la reconstrucción en los ámbitos local y regional, independientemente de cuán inmersos en la globalización estén. Aquí se recalca la visión de que la política, como las otras categorías, son territoriales, es decir, específicas al espacio donde se les quiera implementar.

En este sentido, los actores sociales, relacionados en la arena política mediante los instrumentos del diálogo, la expresión de intereses y la negociación, deben ser capaces de construir reglas que permitan acordar las agendas redistributivas, lo cual significa definir, en el largo plazo, los mecanismos recaudatorios que permitan dar estabilidad a las políticas públicas y contar con mayores recursos para acciones y programas.

Como los procesos de dirección de una sociedad pueden acatar el consenso o la coerción, siendo la segunda de alto costo social, se socava la confianza institucional y el conflicto se mantiene. Lograr acuerdos no es cosa menor porque el conjunto de intereses en juego los dificulta, en torno a la contribución de los sectores al gasto

público; por ejemplo, los empresarios buscan reducir la cantidad de impuestos sobre la renta, las clases medias se vuelven resistentes a tributar por el consumo, las organizaciones gremiales luchan por obtener excepciones particulares y las populares declaran incapacidad de pago hacendario.

Una vez logrados los acuerdos para la contribución, continúa el debate respecto a la distribución de los recursos públicos. Los grupos se movilizan para tratar de obtener mayores beneficios: los empresariales piden construcción de infraestructura, estratégica de acuerdo con sus intereses; las organizaciones gremiales solicitan más recursos para sus agremiados y las de la sociedad civil para posicionar sus agendas.

De esta forma, la construcción de mecanismos institucionales para la creación de acuerdos acerca de la recaudación y la distribución favorecen a cierto tipo de intereses y actores concretos, lo cual se refleja en los temas que prioriza la agenda pública. Se trata de un proceso complicado que expresa la dinámica de actores (con intereses disímiles) y las asimetrías en su incidencia en los asuntos públicos.

De esta manera los instrumentos de la política económica son insumos, que en manos de los sujetos sociales, tendrán diversas posibilidades de utilización, de acuerdo con el conjunto de actores expresando sus intereses.

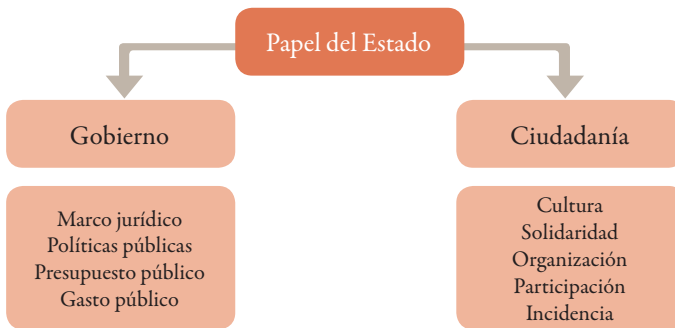
Los asuntos de interés público, por un lado, cambian. Un conjunto de temas cobra particular importancia cuando se genera consenso entre sectores en el ámbito público, pues corresponden a una situación política, económica y social determinada, nacional e internacionalmente, de manera que corresponden a un momento histórico.

Por otro lado, algunos temas se mantienen porque no dependen del consenso de los actores, sino del diseño del Estado. Por ejemplo, seguridad nacional es prioritario y recurrente en los

Estados actuales, pues toda organización político-administrativa se basa en garantizarla mediante la fuerza y la diplomacia, de tal forma que destina recursos contantes para las actividades respectivas internas (entre ciudadanos) y externas (con otras naciones) con independencia de los acuerdos e intereses de los actores.

Actualmente la categoría política ha retomado la discusión del papel del Estado, con dos actores principales: gobierno y ciudadanía. Desde el enfoque territorial, las funciones de cada actor repercuten en el proceso de desarrollo.

Esquema 5: Los actores principales del Estado y sus ámbitos de actuación



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Cabrero (2000), Escobar (2001) y Kliksberg (2002).

La función del gobierno es establecer el marco jurídico que guía la actuación de todos en la sociedad como formular políticas públicas y hacer uso de las finanzas públicas. La política económica implica el estudio de los mecanismos gubernamentales para regular variables que inciden en los asuntos definidos como relevantes; de esta forma define en gran medida las posibilidades de acción del Estado a partir de los recursos disponibles. Por otro lado, las políticas públicas son mecanismos de acción del Estado en los asuntos que, por consenso social, se considera de interés público (Cabrero, 2000).

El gobierno, mediante sus organizaciones y en acuerdo con algunos actores, define metas e instrumentos para alcanzarlas; sin embargo, esto aumenta las tensiones sociales porque trastoca los intereses de los sujetos con valores políticos contrapuestos, conflictos, en el mejor de los casos, a resolver en el campo de la política.

En este sentido, los conflictos en el ámbito económico muestran que la toma de decisiones a nivel macro no es un ejercicio puramente tecnocrático, sino con repercusiones sociales en todas las escalas. “Las políticas agregadas acarrear fuertes consecuencias distributivas mediante el gasto público, especialmente en relación con la distribución de activos e ingresos y la provisión diferencial de bienes y servicios públicos entre grupos de población” (Ghosh, 2007: 8).²

Las discusiones respecto a políticas públicas omitieron la disputa por el poder, pues partían de que su definición (construcción de la agenda, discusión del problema, ámbitos de acción, aplicación y evaluación de programas y acciones) se daba en las condiciones de una sociedad democrática, con reglas consensuadas.

Para instrumentar las políticas económicas y públicas los gobiernos promueven pactos sociales³. En América Latina es difícil concretarlos por la polarización de proyectos y la gran desigualdad social. En este contexto, aceptar los resultados electorales conlleva a movimientos pendulares que se reflejan en los cambios en las políticas públicas y las tensiones sociales, como ha ocurrido en Ecuador, El Salvador, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y, el caso más emblemático, Venezuela.

² El campo de estudio de las políticas públicas desde su inicio intentó desentenderse de las discusiones en torno al conflicto, en la medida que se partía de una plataforma democrática donde ya estaban definidos los mecanismos de disputa por el poder y, por lo tanto, sólo importaba cómo decidir en los asuntos públicos.

³ Entendida como la definición de los mecanismos de disputa por el poder y la construcción de la institucionalidad democrática que evite incertidumbre y conflictos poselectorales, bajo la regla de oro de la democracia debe existir incertidumbre de quién ganará pero certidumbre en que los resultados son aceptados por los adversarios.

En este escenario la política enfrenta desafíos para desarrollar diseños institucionales y destrabar los conflictos en la disputa por el poder, de manera que se pueda construir una agenda consensuada en los temas prioritarios para cada sociedad.

La composición de los procesos de la formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales remiten necesariamente al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política; es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistemas de normas e incentivos y que rige la acción colectiva, dirime conflictos distributivos y procesa, en general, las demandas sociales (Casar y Maldonado, 2010: 209).

En la Tabla 1 se esquematiza la interacción entre la política y la política económica como instrumentos para gestionar los temas de la agenda pública en los dos niveles más amplios: nacional e internacional.

Tabla 1: Instrumentos y dimensiones de la construcción de la agenda pública

Instrumentos de gestión de la agenda pública	Temas generales definidos dentro del Estado-nación	Temas de interés internacional (fuera del Estado-nación)		
<p>Monetarios</p> <p>Fiscales</p> <p>Políticos</p>	<p>Seguridad y justicia</p> <p>Educación</p> <p>Seguridad social (salud y pensiones)</p> <p>Desarrollo económico</p> <p>Inclusión social y equidad</p> <p>Acceso a otros bienes y servicios estratégicos</p>	<p>Derechos humanos</p>	<p>Recursos naturales</p>	<p>Equidad de género</p>

Fuente: Elaboración de los autores.

Los temas de interés internacional son el resultado de un conjunto de cumbres y reuniones de alto nivel donde la comunidad pone en la agenda asuntos que merecen la atención de políticas públicas que involucran programas de cooperación internacional y se les ratifica de acuerdo con tratados firmados por Estados y en el caso de México se vuelven endógenos al marco jurídico a partir de una tesis jurisprudencial, la cual.

[...] emitida por nuestro más alto tribunal resuelve a su manera el problema que se presenta de la interpretación del sistema –bastante defectuoso– de recepción del derecho internacional, que tiene nuestra Constitución y que se manifiesta fundamentalmente, entre otros, en los artículos 133, 117-I, 15, 89-X. La doctrina establece una jerarquía en donde la Constitución está en la cúspide y después aparentemente en segundo plano están las “leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado”, y la Constitución establece que éstas serán “la ley suprema de toda la Unión” (Becerra Ramírez y colaboradores, 2000:169).

La ruptura de los tratados implica la obligación de acatar mecanismos y normas extraterritoriales en términos de la legislación internacional.

En materia de tratados, el derecho internacional complementa el principio fundamental de *pacta sunt servanda* con la disposición del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, que claramente establece que un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, disposición que está ratificada por la jurisprudencia. Aunque la Convención de 1969 deja la puerta abierta con su artículo 46 para proteger a las normas internas de importancia fundamental –relativas a la competencia para celebrar tratados, caso que conduce a la nulidad de los tratados–, lo que de cierta manera significa una supremacía de la Constitución en este caso (Becerra Ramírez y colaboradores, 2000:170).

En cada tema de la agenda se establece condiciones particulares en perspectiva de interés público; por ejemplo, en salud además de la cobertura de servicios aparece su calidad y el trato hacia los demandantes y en impartición de justicia la reparación de daños y la atención a las víctimas, de tal manera que al asunto general definido en la agenda pública se le añaden dimensiones a considerar en la implementación de planes y programas. En este sentido, la internacional, ahora discutida en el marco de la globalización, se expresa de manera particular en cada sociedad.

Si bien la tesis de la homogeneización global desconoce el sentido de lo territorial, los procesos sociales en las otras escalas son más complejos porque las reglas de interacción de cada territorio responden a la historia y la configuración de actores mediados por una matriz cultural (Touraine, 2002). Entonces, en la interacción entre la dimensión internacional y las dinámicas nacionales, estatales y locales se configuran las particularidades de cada territorio, las cuales se expresan desde su intervención en la toma de decisiones para los bienestar individual y societal.

El tema de la participación ciudadana ha cobrado importancia por la situación de marginación de vastos territorios de los Estados-nación, la cual pone en tela de juicio el papel del gobierno y la efectividad de la gestión pública para atender los problemas económicos, sociales y ambientales que retrasan el desarrollo. En cuanto a este tema, Kliksberg (2002) afirma categóricamente que la participación ciudadana da resultados provechosos en el campo social, con ventajas comparativas por cuanto su no utilización acarrea costos de oportunidad y directos que afectan el cumplimiento de las metas de los programas. Alberich (1999) menciona que la participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo sino que contribuye

a influir en sus decisiones en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que aporta ideas para presentar sus demandas.

Entonces se entiende la participación en el desarrollo “de manera general como el involucramiento activo de la gente en la toma de decisiones sobre la implementación de procesos, programas y proyectos que le afectan” (Slocum y Thomas, 2001:3). De los cincuenta a los ochenta los enfoques participativos en el desarrollo comunitario registraron cambios importantes por la aparición de nuevos actores. Destaca el liderazgo asumido por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las sociedades civiles en la gestión de programas de desarrollo, particularmente desde los ochenta (Licha, 2002). Aunque un vasto conjunto de las segundas trabaja de manera amplia o focalizada en programas y proyectos comunitarios, el desarrollo participativo está cada vez más asociado con los movimientos sociales y las ONG que se movilizan en torno a una visión centrada en las personas. Las asociaciones civiles, con el auge espectacular de los movimientos sociales y cooperativos que representan a las organizaciones rurales y urbanas de autogestión local, se comprometen con la tarea de asegurar la supervivencia de sus miembros mediante la producción y la distribución de bienes y servicios en forma cooperativa.

Licha (2002) señala que en esa amplia gama de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se puede distinguir dos tipos de acción colectiva: contra la crítica situación de las comunidades pobres y el que busca el cambio de prácticas institucionalizadas. Este segundo grupo insiste en formas alternativas de desarrollo y asignación de recursos de inversión promoviendo opciones para reorientar la economía en función de las necesidades de la comunidad mediante acciones equitativas y sostenibles.

En términos sociales estos grupos plantean la instauración de organizaciones de base participativa y creativa, la delegación de

poder en los ciudadanos, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y el desarrollo de servicios y de infraestructura financiera a nivel comunitario. En última instancia, estos movimientos buscan crear sociedades solidarias y cooperativas, centradas en las personas, como alternativa a los modelos de desarrollo occidental, muy criticados por fomentar el individualismo, la competitividad y la depredación del ambiente.

El enfoque actual de la participación comunitaria en el desarrollo, surgido en los noventa, fue inspirado por el trabajo de Paulo Freire (1970), cuyo proceso de concientización condujo al conocimiento de la gente respecto a las causas estructurales de la pobreza y asistió en la construcción de consensos y acción basada en la creatividad y el conocimiento individual. Los trabajos de Schumacher (1973), *Lo pequeño es bello: lo económico donde la gente importa*, y de Sachs (1976), *El descubrimiento del tercer mundo*, contribuyeron a este proceso de concientización con la noción de formas alternativas de organización comunitaria e interpretación de sus vivencias.

En Estados Unidos el Comité de Desarrollo Rural Cornell lideró tanto el aspecto teórico como los estudios empíricos del desarrollo comunitario con la intención de entender la participación, las organizaciones y el desarrollo de instituciones locales. Korten (1980) conceptualizó la “aproximación a los procesos de aprendizaje”, la cual promovía el aprendizaje por medio del error. Korten y Klass (1984) enfatizaron el enfoque de desarrollo “centrado en la gente” en oposición al “centrado en la producción”, poniendo a las personas primero en el proceso de desarrollo. Robert Chambers y otros autores (1989) del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex en el Reino Unido han escrito por más de veinte años respecto a las maneras de situar primero a la gente, especialmente la rural, en el proceso de desarrollo. Según la tesis central de estos enfoques, las personas ordinarias son capaces de

reflexiones y análisis críticos y sus conocimientos son relevantes y necesarios para diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo.

Sin embargo, la relación de los actores está condicionada por la estructura, en un ámbito de tensiones, pues las reglas formales e informales ponen en interacción sujetos con intereses diversos que construyen en este marco su vida cotidiana procesando los eventos públicos y privados.

Tabla 2. Campo de relaciones actores-estructuras

ACTORES	ESCALA	ESTRUCTURAS
Organizaciones transnacionales, políticas, económicas, sociales y culturales	Internacional	<p>En cada territorio como campo de acción se constituyen y reconstituyen las reglas de interacción de manera diferenciada según tipo e intensidad de actores sociales.</p> <p>El territorio constituye su tejido social procesando la diversidad de actores en tensión permanente, generando el diseño institucional para la interacción social en su sentido cotidiano.</p> <p>La cotidianidad se expresa en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.</p>
Gobiernos	Federal Estatal Local	
Clase política	Nacional Estatal Local	
Empresas	Internacional Nacional Estatal Local	
Organizaciones de la sociedad civil	Internacional Nacional Provincial Local	
Organizaciones gremiales	Internacional Nacional Provincial Local	
TENSIÓN ACTORES-ESTRUCTURA		

Fuente: Elaboración de los autores.

El análisis de la realidad social requiere comprender esta relación actor-estructura y sus mecanismos de transformación, pues el cambio social parte de reconocer cambios en las estructuras y la vida cotidiana de los actores. Como plantea Hodgson (2005), por una razón fundamental y particular debe rechazarse la intención de explicar todas las instituciones con base en individuos en interacción a partir de un “estado natural” libre de ellas. Por eso, en este sentido la idea del Robinson Crusoe, a quien se suma Viernes, es totalmente inaceptable como ilustración metodológica de la realidad social. Así que todas las interacciones de los individuos dependen inevitablemente de alguna forma de lengua, por rudimentaria. El lenguaje mismo es una institución. Los individuos dependen de hábitos y normas, y de hablar para interactuar. La comunicación interpersonal, parte esencial de toda descripción acerca del origen de las instituciones, depende de reglas lingüísticas y de otra clase.

En esta perspectiva no se puede pensar a la humanidad libre de estructuras. La tesis es que las sociedades humanas han evolucionado conjuntamente con las instituciones y conforme se complejizan las relaciones sociales se requiere nuevas reglas y cambios en las existentes, rediseñando permanentemente el entramado institucional.

Sin embargo, procesar las tensiones no es fácil porque el cambio de la relación actor-estructura implica conflictos que revelan dilemas vitales para los sujetos en la vida cotidiana, con la necesidad de reformular el diseño institucional a partir, sobre todo, de acordar nuevas reglas de interacción social.

[...] las sociedades complejas. Con sus apretadas redes de información, requieren de una autonomía cada vez mayor entre los elementos que la componen, es decir, los individuos y los grupos deben funcionar como unidades confiables y autorreguladoras. Para tal efecto se fomenta que desarrollen habilidades formales de aprendizaje y acción. Sin embargo la alta diferenciación de los sistemas implica, a la vez, mayor grado de control que se desplaza del contenido de la acción

social hacia los códigos, del comportamiento hacia los motivos del actuar. Los conflictos surgen en aquellas áreas del sistema que son directamente afectados por los flujos más intensos de información, pero a la vez reciben las presiones más fuertes para que se sometan. Los actores que participan en estos conflictos son temporales y el propósito de su acción es revelar a la sociedad los dilemas vitales que han surgido en su interior (Melucci, 2002:15)

Preocupa la existencia de las estructuras que provocan tensiones porque no conduce al consenso para lograr el desarrollo. Todo lo que produce desencuentros es funcional al sistema de dominación de los regímenes de explotación, a la opresión clasista y nacional. El desencuentro entre quienes componen una sociedad es un arma contra ellos mismos que aprovechan las autoridades para justificar la falta de progreso en esos territorios. Por eso es importante facilitar o guiar a estas comunidades en la búsqueda de su porvenir revalorando sus saberes y capacidades. La emancipación de poder y saber hacer está tomando fuerza debido a la importancia histórica de tradiciones y culturas.

Esta valorización de la historia, más fuerte en los espacios locales, está trascendiendo a los regionales y gradualmente penetrando en las políticas nacionales. Este proceso no es fácil, pues encuentra resistencias por la manera de pensar de las autoridades y sus afinidades con los procesos macro e internacionales. La articulación territorial de todos estos niveles es una cuestión a conciliar y aprovechar en pos del desarrollo.

En este contexto político que involucra actores, acuerdos e instituciones se debe definir qué se entiende por éstas. Según Moncayo (2003), las instituciones articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre individuos y Estados mediante un conjunto de reglas: están las políticas públicas, las modalidades asociativas de los ciudadanos y en general las de regulación

de su conducta. Según este autor, la transferencia de competencias hacia niveles subnacionales de gobierno, las políticas económicas regionales, las complejas redes de ONG y de movimientos sociales, entre otros, son manifestaciones de las transformaciones en el plano de las instituciones y las formas de gobierno.

Tabla 3. Articulación territorial de actores en el procesamiento de los asuntos de carácter público.

ACTORES	ESCALA	INSTITUCIONES		
		Política económica	Política fiscal	Política monetaria
		Agenda de políticas públicas		
Organizaciones transnacionales, políticas económicas, sociales y culturales	Internacional	La concreción de las acciones en asuntos de interés colectivo ocurre en el territorio, un tejido social concreto que ha construido una matriz cultural y no sólo es receptor de actos sino que reconstruye cotidianamente sus relaciones sociales intra e inter.		
Gobierno	Nacional Locales			
Clase política	Nacional Locales			
Empresas	Internacional Nacional Locales			
Organizaciones de la sociedad civil	Internacional Nacional Locales			
Organizaciones gremiales	Internacional Nacional Locales			
Base territorial con dimensiones de recursos humanos y naturales, dotación de capital, instituciones y capital relacional.				

Fuente: Elaboración de los autores.

Actualmente, en el conjunto de temas que configuran la agenda pública en México y otros países de América Latina, hay dos ejes transversales: los derechos humanos y el medio ambiente,

de ahí que todos los asuntos públicos incluyan el énfasis en la sustentabilidad del segundo y en el respeto a los primeros, ambos definidos por las preocupaciones internacionales.

El dinamismo por la recuperación del Estado proviene del gobierno y la ciudadanía, quienes comparten el deseo del desarrollo, y rompe con la idea generalizada de que los marcos jurídicos y las políticas públicas son herramientas monopolizables por las élites. Se considera entonces que el poder es un proceso en el cual aún los actores menos favorecidos participarían, sosteniendo la opinión de Foucault (1988), quien visualiza a la ley como control pero con representantes subordinados generando estrategias de apropiación. De ahí que exista, aunque incipiente, la recuperación del respeto a los intersaberes y los derechos consuetudinarios. Esto da fuerza a la organización política, tanto del gobierno como de los ciudadanos, desde los territorios, respetando las especificidades de sus historias, sus estructuras y sus costumbres.

Los problemas de investigación relevantes según el enfoque territorial

Desde la teoría queda claro que el enfoque territorial es multidimensional e interdisciplinario, como el desarrollo que se anhela. Contrastar la teoría con la realidad es emprender un gran desafío, pues los territorios, por más pequeños, tienen sus dinámicas, sus estructuras, sus reglas sociales, económicas y ambientales, así como los impactos de intervenciones exógenas, desde programas, proyectos y políticas nacionales y extranjeros.

Para Max-Neef (1993) las múltiples dependencias que sujetan a las naciones respecto a las sociedades más avanzadas en materias económica, financiera, tecnológica y cultural (pautas de consumo) les impiden un desarrollo orientado hacia las necesidades humanas. De ahí la importancia de poner en práctica estrategias de desarrollo nacional autodependientes⁴ como punto de partida de una inserción en el mundo globalizado.

Schneider y Peyré (2006) ofrecen un ejemplo al compartir que el debate acerca del territorio en Brasil apunta hacia la lucha entre lugar –dimensión local– y global –dimensiones regional y mundial. Para ellos la lucha ocurre de manera contradictoria donde, por momentos, el territorio local favorece a quienes lo habitan, su cotidiano, y en otros se sujeta a los ordenamientos de fuera. Según

⁴ Se entiende como “un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades” (Max Neef, 1993).

los autores, estas situaciones no ocurren de manera absoluta, o sea, cada local no es totalmente autónomo o, al extremo, heterónimo (comandado por el otro), son “situaciones híbridas y asimétricas. Esta perspectiva es esencial en la conceptualización del territorio, para la comprensión de la realidad social” (Schneider y Peyré, 2006:7).

Los investigadores con enfoque territorial y quienes tratan el desarrollo también son interventores. Con trabajos directos o indirectos, la interpretación de nuestros resultados es una manera de intervención en el territorio estudiado, más cuando de éstos emanan propuestas de políticas públicas o acciones a emprender localmente. Según Max Neef (1993), estos espacios grupales, comunitarios, locales, poseen una dimensión más nítida de escala humana, donde lo individual, lo particular, puede potenciar lo social. Además, en términos operativos, desde los microespacios los procesos de autodependencia resultan menos burocráticos, más democráticos y eficientes en la combinación de crecimiento personal y desarrollo social. Esto, aclara el autor, no significa que las políticas de nivel macro sean intrínsecamente incapaces de irradiar autodependencia hacia los niveles microsociales, pero sí deben cuidarse siempre del peligro de reproducir relaciones verticales “en nombre de” la autodependencia para las unidades regionales y locales. Esta observación constituye una de las advertencias para el ejercicio de la responsabilidad.

Si los estudios son indirectos, se requiere información de las localidades y los municipios. Para un diagnóstico territorial se debe contar con estos datos desagregados para conocer los perfiles socioterritoriales y de base económica mediante los coeficientes de localización y especialización productiva. Actualmente en México el INEGI publica los datos de los municipios más dinámicos y agrega en uno a los otros. Si la intención es coadyuvar a eliminar los

desequilibrios regionales no podríamos proponer políticas públicas específicas para las regiones deprimidas sin los datos.

Si los estudios territoriales son directos, se necesita trabajo de campo, conocer las regiones de manera concreta. Ya sea directa o indirectamente, el investigador debe ejercer responsabilidad y aclarar sus compromisos valorativos. Requiere análisis crítico, una sensibilidad para ver lo global y lo local y entender el enfoque territorial del desarrollo endógeno, creer en las potencialidades propias, en el conocimiento de la gente. La educación formal no siempre es necesaria para participar en el desarrollo, esto lo comprobó Paulo Freire (1970) mediante su experiencia de trabajo en las comunidades de la Amazonia.

Además, la complejidad del desarrollo y analizar sus problemas requiere del esfuerzo interdisciplinario. Nuestros estudios son parciales en el sentido de que sus enfoques parten de las especialidades de formación. Actualmente un economista que no sepa la diferencia entre crecimiento y desarrollo ya no contribuye a éste, y priorizar las inversiones financieras y las exportaciones sin medir los daños ecológicos provocados es una irresponsabilidad.

Otro punto es entender la cultura de la gente incluyendo las de los gobernantes. Se debe incorporar la parte política al estudio de la economía. Las decisiones que afectan a las dimensiones sociales, ambientales y económicas son resultado de la política.

La participación ciudadana tiene mucha relación con la cultura. No sucede por establecerla en los marcos legales normativos. Primero los gobernantes no harán las reformas pertinentes para impulsar el desarrollo en lo político, lo ambiental y lo económico sin la presión de la gente, y decretarlo no lo garantiza pues depende de cómo las personas se valoren en su territorio. Depende, en gran medida, de conocer el alcance de sus fortalezas individuales y

asociativas. Las organizaciones civiles pueden ejercer su poder para corregir las distorsiones de la gestión pública.

La ineficacia identificada en muchos programas y proyectos de desarrollo rural se relaciona con fallas fundamentales de diseño: los componentes propuestos tendrían poca relación con las necesidades reales de los grupos-objetivo seleccionados. Según De Villalobos (2001), todas las evaluaciones afirman que cuando la participación de los beneficiarios no ha sido activa no se ha alcanzado los objetivos. Por eso es necesario considerar ventajas y desventajas de promover mediante organizaciones sociales existentes o nuevas surgidas alrededor de los programas propuestos; diseñar y fomentar mecanismos de participación diferenciados para mujeres, jóvenes y grupos específicos; asegurar procesos que acrecienten la representatividad de los líderes; involucrar a los beneficiarios en tareas de control y supervisión de las actividades de los proyectos, entre otros mecanismos.

Los mayores problemas relacionados con la “focalización” del grupo-objetivo, la definición de estrategias eficaces y políticas de desarrollo rural, la formulación adecuada y el desempeño exitoso de componentes técnicos de muchos programas y proyectos, los arreglos institucionales y financieros y los impactos en las comunidades rurales pobres resultan de la falta de participación y la centralización.

Los cambios en el contexto político de los países del continente, desde mediados de los ochenta, generaron mejores condiciones para instaurar mecanismos de participación más genuinos y progresivamente más democráticos. Así, sólo con condiciones democráticas aseguradas es posible pensar en una actitud participativa no temerosa de los pobladores rurales, lo cual es necesaria pero no suficiente. La inexistencia de mecanismos adecuados para canalizar los deseos y las potencialidades de los pobres rurales es un

obstáculo para asegurar eficacia (De Villalobos, 2001). Así surge el concepto de participación popular para el desarrollo comunitario.

A final de cuentas, no se puede explicar la realidad, con su complejidad, con las teorías más elaboradas y los enfoques más completos, sino todo lo contrario. Es menester ampliarlos y flexibilizarlos e incluso descartarlos. Por ejemplo, pensar que las comunidades rurales deben incursionar en sacarle ventaja económica a sus saberes es un punto de vista que ignora el valor real de esos conocimientos para los individuos y sus sociedades. La capitalización del saber es un enfoque meramente economicista, por lo cual no es el camino para el desarrollo de las comunidades definido por ellas mismas. Es más, las indígenas y rurales han librado muchas batallas con enfoques reduccionistas, por ya mucho tiempo, mediante la resistencia, cuya expresión es la lucha por la identidad.

Guía metodológica básica para los estudios territoriales

Para una investigación con enfoque territorial eficaz el investigador primeramente debe entender qué significa el **desarrollo**. La falta de esta comprensión a menudo conduce a proyectos improductivos. Esto lo han propiciado instituciones internacionales y las ONG. El área de Centroamérica y el Caribe cuenta con numerosas experiencias al respecto. El problema ha radicado en que el donador o diseñador de los proyectos de desarrollo comunitario parte de una definición *a priori* y sin suficiente conocimiento de las comunidades.

El enfoque del desarrollo ha pasado del diagnóstico de las necesidades al de las capacidades. Podemos decir que éste concuerda con la propuesta de Sen (1983, 1985, 1989) que dio lugar al cálculo del Índice de Desarrollo Humano adoptado por el Banco Mundial a principios de los noventa. El inventario de capacidades utilizado desde los setenta por las organizaciones internacionales financieras del desarrollo recopila información en cuatro apartados: habilidades individuales, habilidades comunales, experiencia e interés en emprender negocios e información personal. Las primeras incluyen apoyo a la salud, capacidades profesionales (secretariales, técnicos) en construcción y reparación, mantenimiento, preparación de alimentos, guardería, transporte, operación y reparación de equipo, supervisión, ventas, música y seguridad, entre otras. Se pide a cada miembro de la comunidad señale qué habilidad es su prioridad,

pues cada individuo conoce en cuál es mejor para contribuir con la comunidad. Identificar y movilizar estas habilidades es tarea fundamental de líderes comunitarios, asociaciones o instituciones locales que desean el desarrollo.

En México surgieron algunas asociaciones ligadas a la mujer, los productores, los indígenas, los grupos urbanos marginados, entre otras. Es el caso de los productores forestales en Quintana Roo, la situación de los sistemas judiciales alternativos en comunidades en Chiapas, de organizaciones en Puebla, Querétaro, Tabasco, Zacatecas, Veracruz, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Sonora, de movimientos campesinos en Guerrero y de mujeres en Michoacán (Cazés, 1999).

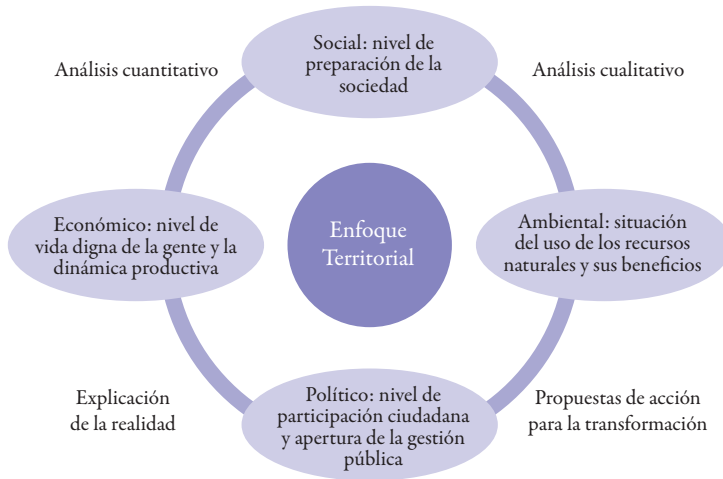
Respecto a lo territorial, el desarrollo comunitario se ha traducido en regional, local y endógeno, propuestas que incorporan la participación de los involucrados, la equidad en el desarrollo y el papel de un Estado abierto, innovador, democrático, transparente y con rendición de cuentas.

Finalmente, hoy se habla de una gestión pública acorde con las necesidades de desarrollo con la participación activa de la población, sea de las áreas urbanas o rurales, situación que ha resultado en nuevas prácticas y términos que redefinen la cotidianidad de la administración pública, como por ejemplo la contabilidad social, la cogestión, la contraloría social, la autogestión.

Entre estas metodologías del enfoque territorial se encuentra la investigación social, con numerosos expositores en antropología, sociología y economía, entre otras. Algunas de sus técnicas son la participativa y el trabajo de campo. Lo importante es saber cómo introducirse a la población objeto de estudio, recabar información cuantitativa y cualitativa, involucrarla en el proceso informándole los objetivos y los resultados. Por eso es importante conocer los tejidos de la comunidad a estudiar, idiosincrasia, cultura, tradiciones

y filosofía. El investigador debe conocer y poder emplear técnicas de indagación, además de que la observación permita, de manera participativa, conocer a fondo problemas, necesidades y potenciales.

Esquema 6. Guía metodológica para el estudio del enfoque territorial del desarrollo.



Fuente: Elaboración de los autores, 2018, con base en Slocum y Thomas (2001), Licha (2002).

Un método para trabajar con las comunidades planteado por Licha (2002) es emplear la investigación-acción participativa (IAP) como instrumento de interconexión para la transformación social que contribuye a humanizar el mundo y remodelarlo o recrearlo, pues da voz a los excluidos y vence la cultura del silencio, una expresión de las estructuras políticas, económicas y sociales pervertidas, que deben ser transformadas. La autora (2002) enfatiza en los enfoques radicales y reformistas del desarrollo, la educación de los adultos como alternativa para otorgar poder y el debate en las ciencias sociales respecto a la no-neutralidad de la ciencia, orígenes de esta orientación de la IAP. En particular, se tomó elementos del análisis de Gramsci en cuanto a la generación de un conocimiento liberador. Además integra la teología de la

liberación de Paulo Freire (1970) y la crítica a las tesis positivistas por su incapacidad para promover el cambio social de Stavenhagen (2005) y Fals Borda *et al.* (1991). La IAP implica un proceso que combina cuatro actividades: organización, investigación, educación y acción. En este proceso el conocimiento es visto como determinante de la verdadera equidad, desde la perspectiva de hacer ciencia con conciencia (Fals Borda *et al.*, 1991). La IAP conduce a la acción, así como la discusión colectiva de sus implicaciones. La comunidad actúa para resolver sus problemas. Dicha acción se inscribe en una perspectiva de transformación política y social con el propósito de originar cambios en las relaciones de poder a favor de los grupos tradicionalmente excluidos. Con educación se alcanza la concientización y el empoderamiento para repercutir activamente en el desarrollo.

En su forma moderna la IAP incorpora la narrativa y el drama en la investigación cualitativa e instrumentos de aprendizaje experimental de apoyo a la investigación comunitaria para comprender una amplia gama de problemas sociales. Una segunda vertiente es la evaluación rural participativa (IRP), fusión de enfoques prácticos y tradicionales concluyentes (incluyendo la IAP y la educación popular) con la idea de que los pobres, principalmente campesinos y grupos urbanos marginales, pueden analizar su situación y emprender acciones, basándose en diagnósticos, planificación y evaluación de proyectos de desarrollo. Mediante este método se crea un auténtico foro de análisis entre las organizaciones de base y los técnicos en áreas específicas para la solución de problemas y el marco lógico difundidos por las agencias como BID, OCDE, CIDA, Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) y Banco Mundial, entre otras.

Con la participación popular surgió un nuevo concepto, el empoderamiento de las comunidades, catapultado por el trabajo de concientización de organizaciones internacionales y ONG en

asuntos de derechos humanos, importancia de las culturas y recursos ambientales, entre otros. Esto ha hecho que a la par de un reclamo internacional de mayor intervención en el desarrollo de la población y la exigencia de contar con gobiernos más democráticos y transparentes, las comunidades tengan derechos legítimos a diseñar sus desarrollos.

Slocum y Thomas (2001:4) consideran “el empoderamiento como un proceso por el cual individuos como grupos locales y comunidades identifican y moldean sus vidas y el tipo de sociedad en que viven. El empoderamiento se puede experimentar a nivel personal o en términos de la unidad familiar, grupos locales, comunidades o entidades más grandes. Empoderamiento significa que la gente es capaz de organizarse e influir en los cambios sobre la base de su acceso al conocimiento, a los procesos políticos y a recursos financieros, sociales y naturales.” La promoción del empoderamiento de la gente se enfoca en las formas de movilización de recursos locales (concepto básico del desarrollo endógeno), el involucramiento de grupos sociales en la toma de decisiones, la identificación de patrones para la eliminación de la pobreza y la construcción de consensos y rendición de cuentas (directriz fundamental en la nueva gestión pública). El proceso de empoderamiento integra análisis social y metodologías participativas, identifica temas concernientes a los investigadores/facilitadores y la comunidad y ofrece herramientas formuladas, operacionalizadas y probadas en contextos de los grupos-objetivos.

El argumento de Slocum y Thomas (2001), compartido por otros autores y promotores del desarrollo, es que los empoderamientos individual y comunitario, como los elementos de programas y proyectos, se refuerzan significativamente con el involucramiento de la gente local en la identificación del problema, la recolección de datos, la toma de decisiones y los procesos de implementación,

pues así se promueve conocimiento, entendimiento y compromiso, lo cual facilita la toma de decisiones, la formación de coaliciones y la construcción de consensos, con la colaboración entre externos (investigadores y promotores de desarrollo) y la comunidad, una cooperación que puede asistir en el proceso de empoderamiento y desarrollo sustentable. Sin embargo, estos autores señalan que las metodologías participativas por sí solas no garantizan el desarrollo social justo, pues mucho depende de los objetivos, las relaciones de poder y la naturaleza de instituciones, ideologías y personalidades. Consecuentemente, los mayores retos del enfoque participativo para el desarrollo son cómo empoderar sin ser paternalista, sin ser vertical (de arriba hacia abajo), excluir limitaciones estructurales con sus patrones de pasividad, buscar opciones viables y organizar acciones prácticas.

Para conocer las habilidades comunitarias se indaga a cada individuo su experiencia en agrupaciones o asociaciones, como dirigir a niños guías, miembros de iglesias, padres de familia, equipos deportivos, partidos políticos y grupos de vecinos, entre otras. Aquí se pregunta qué tipo de trabajo comunitario se desea hacer en el futuro, lo cual constituye la materia prima en la construcción de la comunidad. Para conocer el nivel de emprendimiento, se investiga el interés en negocios y la experiencia de los miembros de la comunidad. Se requiere enfatizar que la asociación o el grupo comunitario están interesados en comenzar algún negocio por pequeño que sea. Finalmente se recaba la información personal como forma de contar con datos importantes para poder acudir directamente con las personas clave para contribuir en el desarrollo de la comunidad. Se puede recabar este inventario con un cuestionario o una cédula. Es importante conocer los instrumentos para la colección de datos en los proyectos de desarrollo comunitario (Secretaría de Educación Pública, 1967).

Sin embargo, se debe ejercer la investigación y la intervención con responsabilidad.

Existe una corriente arraigada en los estudios comunitarios en América Latina que propone los estudios con la perspectiva de la epistemología del sur, lo cual constituye el rescate valorizado de los saberes ancestrales de la gente local. Todo lo anterior yace en el ámbito de los estudios cualitativos pero no hay que olvidar lo cuantitativo.

Los estudios cuantitativos buscan las bases empíricas del objeto de estudio mediante diagnósticos a nivel profundo para conocer el desarrollo de sociedades empleando técnicas estadísticas y herramientas para conocer la situación económica productiva y proponer políticas de desarrollo. Generalmente se diagnostica a nivel municipal, como punto de partida para la planeación del desarrollo local con base en las capacidades endógenas de cada municipio en cuanto a su desempeño económico productivo. Según Morales (1999), para que un diagnóstico sea útil debe ofrecer información adecuada para tomar decisiones, es decir, los datos estadísticos de los indicadores económicos sirven para identificar las oportunidades de intervención gubernamental o privada para mejorar y expandir las opciones de desarrollo de la población. Con el uso de los coeficientes de localización se practica el análisis socioeconómico y productivo. De la base productiva se deriva el cálculo del multiplicador y otros estudios como el de cambio-participación (*shift-share*). Otro índice comúnmente ocupado es el Gini. Estos indicadores ayudan a conocer el ámbito económico, pero eso no es suficiente para proponer una política pública, se necesita complementarlo con los aspectos sociales, ambientales y políticos. Existen muchos estudios cualitativos que apoyan en la comprensión del territorio, incluso algunos ya pueden demostrar que es un factor a incluir en los diagnósticos más relevantes para crear políticas fiscales.

El otro ámbito de estudio del enfoque territorial es el normativo, o sea, el que conduce al establecimiento de propuestas de políticas públicas. Algunos economistas argumentarían que éste no es el papel del científico, pues no es objetivo el estudio que conduce a lo que debería ser y no a lo que es. En esta concepción del enfoque territorial las políticas son diseñadas con una orientación participativa, llamada horizontal.

Según Albuquerque (1999), esta concepción trata de asegurar la introducción de los componentes de innovación, calidad y flexibilidad en las actividades productivas y empresariales territoriales, conjuntamente con los recursos locales y los externos mediante una movilización social en el territorio, a fin de construir la institucionalidad para el desarrollo económico local.

Para eso se requiere una concepción integrada, y no sólo vertical y sectorial, de las políticas de desarrollo, a fin de resaltar la adaptación y la integración de las mismas a las especificidades territoriales y a la finalidad del desarrollo local. Vázquez Barquero lo denominó como desarrollo endógeno (Roma, 1998). El concepto conlleva la capacidad de desarrollo condicionada por factores de contexto tales como la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el ámbito internacional del territorio, su historia, los marcos político y jurídico, entre otros. Aunque los factores exógenos (macro y meso) y endógenos (micro) se complementan, los segundos son los protagonistas en el proceso de desarrollo económico local (Vázquez Barquero, 2005).

En el enfoque territorial aparecen cuestiones de escala: en el análisis de la situación se va de lo local a lo regional, luego lo nacional y finalmente lo internacional. Éstas también están presentes en la agenda política de desarrollo. Aquí se debe aclarar en el sentido de que ésta no es sólo una escala métrica geográfica sino topológica social, pues involucra la acción de los actores que

propicia la articulación de los niveles meso, macro y micro, o sea: internacional, nacional y local.

En opinión de Max Neef, se debe producir una articulación entre las políticas “macro” y “micro”, entendida como:

[...] la efectiva complementación entre los procesos globales y procesos microespaciales de autodependencia, sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad vertical la entendemos acompañada, además, de una complementariedad horizontal entre los diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica (1993:69).

Dicho de otra forma, Alburquerque asevera que desde esta nueva perspectiva se precisa:

[...] un conjunto eficiente de políticas, las cuales no pueden ser resultado de un diseño centralista, ya que de lo que se trata es de adecuar la organización y gestión estatal preexistentes, y recrearlas en una configuración organizativa e institucional descentralizada, que recupere el protagonismo de los diferentes territorios y concierte entre los distintos actores sociales locales los nuevos instrumentos de fomento productivo territorial y generación de empleo e ingreso, a fin de lograr de esta forma la mejora de las condiciones de vida de la comunidad (1999: 141)

El gran desafío en los estudios territoriales descansa entonces en la participación de los individuos, tarea nada fácil pues es el elemento débil en los países latinoamericanos, pero más en México. La participación depende del nivel de consciencia de la gente y su valorización como ente político que puede ejercer autonomía para encauzar su desarrollo. El reto es el proceso de concientización y de politización de la ciudadanía, tanto del que investiga como del investigado, así como del interventor como de los sujetos de la intervención.

La guía aquí presentada para estudios de enfoque territorial es sólo eso, pues estamos seguros de que las dinámicas de los territorios transforman, arman y desarman sus categorías. Es decir, la propuesta no está limitada o enmarcada de manera inflexible, pues la realidad desborda, en muchos casos y de manera ágil, a la teoría.

Conclusiones: actores e instituciones en los procesos territoriales

El enfoque territorial es un planteamiento de los más completos para estudiar, analizar e intervenir en las realidades locales en pos del desarrollo. Requiere interés genuino por buscar el bienestar de los individuos y la sociedad, y conocer las categorías que permitan una explicación dinámica e interdependiente.

Las bases teóricas y conceptuales, complementadas con propuestas metodológicas para su análisis, son sólo a manera de facilitar algún tipo de análisis. Se reconoce que los territorios, al ser ocupados por individuos con un acervo históricamente construido en lo político y lo sociocultural, nos guían hacia la contrastación de las teorías para considerarlas con capacidad explicativa de la realidad.

Es decir, la abundancia en la teoría es resultado de los intentos por analizar los territorios. Las experiencias de investigadores e interventores nos han permitido entender ciertas categorizaciones. Como los territorios son construidos socialmente en un proceso histórico, las hipótesis evolucionan.

El enfoque territorial contiene un propósito fundamental: el desarrollo. Esto hace más complejos los estudios porque añade a sus retos la tarea de definir y proponer. Esta misión se dificulta o fracasa si la intención es meramente superficial y no para incidir y transformar la realidad de las comunidades.

Con esto se pretende aclarar que el enfoque territorial para el desarrollo requiere ciertas características del investigador y el interventor. Una de las básicas es la responsabilidad, seguida por la empatía, la apertura y la objetividad. Esto significa que el enfoque es multidisciplinario y multidimensional y requiere compromiso con la equidad social.

Además, las bases teóricas del enfoque territorial están construidas con un pensamiento crítico, pues se parte de una filosofía humanista que demanda compromiso para construir sociedades diversas pero con la mayor equidad posible, resolviendo las necesidades esenciales de la totalidad de sus miembros.

Para sociedades subdesarrolladas como las nuestras la condición de subdesarrollo tiene implicaciones cruciales para el enfoque territorial, como contar con poblaciones significativas de habitantes rurales y originarios que requieren resolver necesidades esenciales no a costa de identidad y valores, sino de plantear singularidades.

Las condiciones de pobreza hacen del enfoque territorial una herramienta para descubrir las implicaciones del desarrollo y plantear su logro, y los actores son el eje de transformación del tejido social.

El fracaso de los modelos económicos, sociales y ambientales para proveer bienes básicos, garantizar la seguridad y evitar la desigualdad entre los habitantes imprime mayor importancia a los territorios, con la demanda de nuevos derechos. El aspecto económico es necesario pero insuficiente, la condición económica no debe implicar la pérdida de valores culturales, ni el crecimiento con altos costos ambientales y políticos. La poca sensibilidad que los gobiernos han mostrado en este sentido condujo a la acción de la sociedad civil. La demanda de respeto a la diversidad cultural es

una respuesta lógica ante modelos que no la han apoyado en su desarrollo con dignidad. Entender las dinámicas de estos pueblos es lo que el enfoque territorial convoca a hacer. No es tarea fácil, pero si necesaria para no atropellar los derechos legítimos.

Ofrecimos una guía metodológica que rescata la riqueza de los territorios y su abordaje con el intento de asistir la interpretación de esa realidad. Esperamos sea útil en el diseño de políticas públicas y acuerdos y reglas propuestos por los actores para lograr el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Albistur Marín, Francisco Xavier. 2003. El reto y las consecuencias del desarrollo regional y local. Comentarios al documento: El efecto de la globalización: oportunidades y desafíos para el desarrollo glocal (global y local) en América Latina y el Caribe, por Giovanni Bressi, preparado para el Seminario Global y local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe, BID, 22-03- 2003. Milán.
- Alberich, T. 1999. Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local, en *Revista Política y Sociedad* número 31.
- Alburquerque, F. 1999. Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Propiedad Intelectual N°. 117.452. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Álvarez, E. y Castro S., Ó. 2000. *Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México*. Cuadernos de Debate. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., México.
- Amin, Samir. 2012. *El capitalismo contemporáneo*. Edición propiedad de El Viejo Topo, Ediciones de Intervención Cultural. España.
- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad-CLAEH. Caracas, Venezuela.
- Arrow, K. y Hahn, F. 1977. *Análisis general competitivo*. México: FCE.
- Asuad, Norman. 2001. *Economía regional y urbana. Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Becattini G. y E. Rullani. 1996. Sistemas productivos locales y mercado global, en revista *Información Comercial Española* No. 754, junio 1996, pp. 11-24, España.

- Becerra Ramírez, Manuel y colaboradores. 2000. Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98) en Cuestiones Constitucionales: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* No. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208.
- Boisier, Sergio. 1988. *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos*. Documento 88/02. Serie Ensayos. ILPES-CEPAS, Santiago de Chile.
- Burguete, L. 2007. Desarrollo sustentable y participación social. Instituto Nacional de Ecología (INE). En <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/398/burguete.html>. Consultado el 2 de abril, 2016.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos culturales y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*. Vol. IX. No. 2. Segundo semestre.
- Calderón, R. 2010. La participación social y el desarrollo sustentable. UNAM. En sitio web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2837/20.pdf> Consultado el 3 de abril de 2016.
- Casar, M. A., y C. Maldonado. 2010. Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política, en *Problemas, decisiones y soluciones*. Coordinador Mauricio Merino. Editado por FCE/CIDE, México.
- Cazés, D. (coordinador). 1999. *Creación de alternativas en México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Celis, F. 1988. *Análisis regional*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba.
- Cepal-ONU. 2017. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Editorial Cepal, Santiago de Chile.
- Chambers, Robert *et al.* (editores). 1989. *Farmers first: farmers innovation and agricultural research*. London: Intermediate Technology Publications.
- Coraggio, José Luis. 1997. *Descentralización, el día después...*, Buenos Aires, CBC-UBA.

- De Villalobos, Ruy. 2001. Desarrollo rural y desarrollo local: descentralización y participación democrática como requisitos para una efectiva lucha contra la pobreza rural, en Burin y Heras (compiladores), *Desarrollo local: una respuesta a escala humana a la globalización*. Ediciones Ciccus-La Crujía, Argentina.
- Di Pietro Pailo, Luis José. 2001. Hacia un desarrollo integrador y equitativo. Una introducción al desarrollo local, en Burin y Heras (compiladores), *Desarrollo local: una respuesta a escala humana a la globalización*. Ediciones Ciccus-La Crujía, Argentina.
- Dornbusch, R. 1993. *La macroeconomía de una economía abierta*. Editorial Antoni Bosch. Barcelona, España.
- ECLAC. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2012. *Structural Change for Equality: An integrated approach to development* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, Chile.
- ECLAC. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2016. *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, Chile.
- Escobar, A. 2001. Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization. Pergamon. *Political Geography* 20 (2001) 139-174, 2001 Elsevier Science Ltd. Department of Anthropology, University of North Carolina, Chapel Hill NC, USA.
- Fals Borda *et al.* 1991. *Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación Acción Participativa*. Bogotá, Colombia, CINEP.
- FAO. 2003. *Estrategias enfocadas hacia las personas. Breve estudio bibliográfico y comparativo*.
- Foucault, Michel. 1988. El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 3. (julio-septiembre, 1988). Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Freire, Paulo. 1970. *The pedagogy of the oppressed*. New York. Herder and Herder.
- Fukuyama, F. 2004. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press, USA.
- Gabutti, G. 2016. La participación social para el desarrollo sostenible. FICES-Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Sitio web: <http://www.revistakairos.org/laparticipacion-social-para-el-desarrollo-sostenible/> Consultado el 21 de mayo de 2017.

- García Álvarez, Jacobo. 2006. Geografía regional, en *Tratado de geografía humana*. Alicia Lindón y Daniel Hiernaux, coordinadores. Coedición Anthropos-UAM. México.
- Gasca Zamora, José (2009). *Geografía regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. Primera edición. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- Ghosh, Jayati (2007). Macroeconomía y políticas de crecimiento. Documento introductorio. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, (ONU DESA). New York.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal, Madrid, España.
- Hirschman, Albert O. 1958. *La estrategia del desarrollo económico*. Márquez de Silva Herzog María Teresa (traductora). Fondo de Cultura Económica.
- Hodgson, Geoffrey. 2005. *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Keynes, J. M. 2003. *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*. Editorial FCE, México.
- Klikberg, Bernardo. 1997. Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas, en *Reforma y democracia*, Revista del CLAD N° 8, Caracas.
- Klikberg, Bernardo. 2002. *Hacia una economía con rostro humano*. Economía Serie. Sección de Obras de Economía. Fondo de Cultura Económica. México.
- Korten, David. 1980. Community organization and rural development: A learning process approach, *Public Administration Review*. September-october, 1980, pp. 480-510.
- Korten, David y R. Klass. 1984. *People centered development: contributions towards theory and planning development*. West Hartford, Kumarian Press.
- Kretzmann, J. P. y McKnight, J. L. 1993. *Building communities from the inside out. A path towards finding and mobilizing a community's assets*. ACTA Publications, Chicago, Illinois, USA.

- Küng, Hans. 1997. *Una ética mundial para la economía y la política*. Sección de Obras de Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica. México.
- Licha, Isabel. 2002. El debate actual sobre desarrollo participativo, en Licha, Isabel (editora), *Gerencia social en América Latina: enfoque y experiencias innovadoras*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- López López, V. M. 2008. *Sustentabilidad y desarrollo sustentable, origen, precisiones conceptuales y metodología operativa*. Editorial Trillas. México.
- Max-Neef, M. 1993. *Desarrollo a escala humana*. Nordan-Redes. Montevideo. Uruguay.
- Melucci, Alberto. 2002. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México. México.
- Minsky, Hyman P. (1975). *John Maynard Keynes*. Columbia University Press. New York, USA.
- Moncayo Jiménez, Édgard. 2003. Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*. Volumen 5. Número 8. Primer semestre.
- Morales B., F. 1999. *Manual de diagnóstico económico municipal*. Sistema de Indicadores Regionales (SIR). Red de Información Municipal (RIM-CESEM).
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas, en Tokman V. E. y O'Donnell, G., *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós. Argentina.
- ONU. 1987. *Nuestro futuro común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Pérez Ramírez, Bartolomé y Carrillo Benito, Emilio. 2000. El modelo teórico del desarrollo local, en Pérez Ramírez, Bartolomé y Carrillo Benito, Emilio. *Desarrollo local: Manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC Editorial, España.

- Piketty, T. 2015. *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de riqueza*. Siglo XXI Editores. México.
- Piore, Michael J. y Sabel, Charles F. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books. New York. USA.
- Putnam, Robert, Leonardi, Robert y Nanetti, Raffaella. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press
- Roma Pujadas, J. F. 1998. *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis. España.
- Sachs, Ignacy. 1976. *The discovery of the Third World*. Cambridge, Ma. MIT Press.
- Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván G. 2006. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales, en Manzanal, Mabel, Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario, *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: economics as if people mattered*. New York, Perennial Library and London, Abacus.
- Secretaría de Educación Pública. 1967. *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*, Segunda edición, Ediciones Oasis, Monterrey, México.
- Sen, Amartya. 1983. Los bienes y la gente, en la revista *Comercio Exterior*, volumen 33, N° 12, diciembre de 1983. México.
- Sen, Amartya. 1985. Cuál es el camino del desarrollo, en la revista *Comercio Exterior*, volumen 35, N° 10, octubre de 1985. México.
- Sen, Amartya. 1989. *Sobre ética y economía*, Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. México.
- Sepúlveda S., S. 2002. *Desarrollo sostenible microrregional: Métodos para planificación local*. IICA, UNA y Consejo de la Tierra. San José, Costa Rica.
- Sepúlveda S., S. 2008. *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. Biograma 2008. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, Costa Rica.

- Slocum y Thomas. 2001. Participation, empowerment and sustainable development, en Slocum, Wichhart *et al.* (editors), *Power, process and participation: tools for change*. ITDG Publishing, London, UK.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2005. *La diversidad cultural en el desarrollo de las Américas. Los pueblos indígenas y los estados nacionales en Hispanoamérica*, Serie de Estudios Culturales, No. 9. Organización de los Estados Americanos <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub8.doc>. Consultado el 16 enero de 2014.
- Stiglitz, Joseph E. 2006. *Making globalization work*. First Edition, Editorial Norton, USA.
- Stiglitz, Joseph E. 2015. *The great divide: unequal societies and what we can do about them*. Colombia University, USA.
- Touraine, Alain. 2002. Indicadores para el diálogo intercultural, en revista *La Factoría*, octubre-enero 2002, número 16. www.lafactoriaweb.com/articulos/touraine16htm.
- Vargas Vargas Hernández, José Gpe. (2005). Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional. *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 4, núm. 10. Universidad de Los Lagos, Santiago, Chile
- Vásquez Barquero, A. (2005). Desarrollo económico local y descentralización, en Solari Vicente, Andrés y Martínez Aparicio, Jorge (compiladores), *Desarrollo local, textos cardinales*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, División de Posgrado, México.
- Velásquez Carrillo, F. E. 2012. Participación para la sustentabilidad. Enfoque, proyectos y apuestas, en González Parodi, G. A. (coordinadora). *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. México.

Desarrollo territorial: interacción actores-estructura

Apolinar Oliva Velas
Crucita Aurora Ken
Judith Pérez Soria

La tesis central del desarrollo territorial parte de que las condiciones presentes de calidad de vida de una sociedad son el resultado histórico de cómo las relaciones se han constituido con los actores de escalas en las etapas históricas, creando una matriz de significados culturales que ha generado un diseño institucional para regular las interacciones.

En un intento por contribuir a la discusión acerca de la utilización del enfoque territorial para lograr el desarrollo, este trabajo tiene tres objetivos básicos. El primero es establecer la complejidad de las dinámicas territoriales intentando categorizarlas. El segundo es llamar la atención a las dificultades a que se enfrentan estudiosos o interventores al utilizar el enfoque territorial como base teórica para la intervención social. El tercero consiste en ofrecer una guía para el tratamiento de los estudios territoriales. La constante en este estudio enfatiza el papel de los actores y las instituciones en las dinámicas territoriales en un proceso de interacción.

