

Territorio y capacidades: actores, redes e innovación

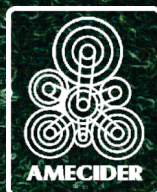
Ma. Angélica Montaña Armendáriz
Juana Isabel Vera López
Sarah Eva Martínez Pellegrini
(Coordinadoras)



Universidad Autónoma
de Baja California Sur



Sistemas territoriales
y agencia
Conocimiento y capacidades
para el desarrollo



Territorio y capacidades: actores, redes e innovación

Ma. Angélica Montaña Armendáriz
Juana Isabel Vera López
Sarah Eva Martínez Pellegrini
(Coordinadoras)



Universidad Autónoma
de Baja California Sur



Sistemas territoriales
y agencia
Conocimiento y capacidades
para el desarrollo



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR

DR. DANTE ARTURO SALGADO GONZÁLEZ
Rector

DRA. ALBA ERITREA GÁMEZ VÁZQUEZ
Secretaria General

DR. ALBERTO FRANCISCO TORRES GARCÍA
Secretario de Administración y Finanzas

LIC. JORGE RICARDO FUENTES MALDONADO
Director de Difusión Cultural y Extensión Universitaria

LIC. LUIS CHIHUAHUA LUJÁN
Jefe del Departamento Editorial

Este libro fue evaluado por pares académicos bajo arbitraje “doble ciego” de conformidad con la normatividad de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Los dictámenes son resguardados en los expedientes de la editorial universitaria.

D. R. © MA. ANGÉLICA MONTAÑO ARMENDÁRIZ, JUANA ISABEL VERA LÓPEZ, SARAH EVA MARTÍNEZ PELLEGRI, FEDERICO MORALES BARRAGÁN, ESTELA LUCÍA NARVÁEZ, MARÍA MARCELA SANTANDREU, GABRIELA MUÑOZ MELÉNDEZ, MARCOS S. REYES SANTOS, JOSÉ LUIS RANGEL-ZARAGOZA, JUAN ANTONIO LEOS-RODRÍGUEZ, JORGE AGUILAR-ÁVILA, JUAN CARLOS RAMÍREZ BRENES, PAVEL BAUTISTA SOLÍS, GILBERTO MARTÍNEZ SIDÓN, JUAN CARLOS PÉREZ CONCHA, JUDITH JUÁREZ MANCILLA, PLÁCIDO ROBERTO CRUZ CHÁVEZ Y ADILENE SARAHÍ ESPINOZA CASTILLO.

D. R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR,
Carretera al sur km 5.5, La Paz, BCS.

Primera edición, 2021

ISBN: 978-607-8654-86-4

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida, en cualquier sistema –electrónico, mecánico, de fotorreproducción, de almacenamiento en memoria o cualquier otro–, sin hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las leyes, salvo con el permiso escrito del titular del *copyright*. Las características tipográficas, de composición, diseño, formato y corrección son propiedad de los editores.

Cuidado de la edición: César Mora

Diseño de cubierta: Domenica Tovar-Hulvershon Gutiérrez

Maquetación: Juan Burciaga Córdova

Hecho en México

Contenido

Estrategias para promover las capacidades en el desarrollo territorial	6
<i>Sarah Eva Martínez Pellégrini y Juana Isabel Vera López</i>	
Gobernanza y agencias del desarrollo	23
Desarrollo de capacidades e instituciones: el eslabón perdido del desarrollo local	24
<i>Federico Morales Barragán</i>	
Turismo sostenible. Desarrollo territorial y gobernanza: análisis y propuestas para la gestión local del turismo	48
<i>Estela Lucía Narváez y María Marcela Santandreu</i>	
Agencias de desarrollo local sustentable en México.....	82
<i>Gabriela Muñoz Meléndez</i>	
Capacidad de agencia en la educación previsional	107
<i>Sarah Eva Martínez Pellegrini y Juana Isabel Vera López</i>	
La Distribución de los recursos del Fordecyt en la frontera norte de México: principales características y algunos retos hacia la innovación, 2016-2020	136
<i>Marcos S. Reyes Santos</i> 136	

Sistemas territoriales y economía social. Cambios en las condiciones laborales de los campos agrícolas de México.....	179
<i>José Luis Rangel-Zaragoza; Juan Antonio Leos-Rodríguez, y Jorge Aguilar-Ávila</i>	
Promoción de capacidades en organización comunal en territorios fronterizos. Caso de las comunidades vulnerables del cantón La Cruz, Guanacaste en la frontera Costa Rica-Nicaragua.....	209
<i>Juan Carlos Ramírez Brenes y Pavel Bautista Solís</i>	
Análisis perceptual de los vínculos para la innovación de las empresas de Baja California Sur	245
<i>Angélica Montaña Armendáriz, Gilberto Martínez Sidón y Juan Carlos Pérez Concha</i>	
Los retos de la actividad turística en el contexto de la pandemia COVID-19	274
<i>Judith Juárez Mancilla, Plácido Roberto Cruz Chávez y Adilene Sarahí Espinoza Castillo</i>	
Emprendimiento en Baja California Sur como fuente de desarrollo económico territorial: un análisis sobre determinantes del ingreso de las micro, pequeñas y medianas empresas.....	300
<i>Gilberto Martínez Sidón y Angélica Montaña Armendáriz</i>	

Prólogo

En octubre de 2018, la Red Temática Sistemas Territoriales y Agencia: Conocimiento y Capacidades para el Desarrollo (RSTA) promovió la realización del Segundo Encuentro Microrregional “Estrategias para promover las capacidades en el desarrollo territorial”, en colaboración con la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) con el acompañamiento de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C. (AMECIDER). Su realización se llevó a cabo en las instalaciones de la UABCS, en La Paz.

A este evento fueron convocados miembros de los seis grupos de trabajo de la RSTA: de México, Costa Rica, Cuba, Colombia, Argentina y Chile; así como de las instituciones participantes. El objetivo era establecer un diálogo de intercambio de metodologías, estudios de caso y experiencias de desarrollo territorial, en las cuales se promoviera la generación de capacidades individuales, colectivas e institucionales, en el ámbito nacional e internacional.

Su concreción fue gracias al apoyo y participación activa del Dr. Gustavo Rodolfo Cruz Chávez, principal impulsor de este evento, así como de las actividades y productos derivados del mismo. También contamos con la participación de los Cuerpos Académicos “Desarro-

llo Económico Territorial y Competitividad Empresarial” encabezado por la Dra. Angélica Montaña Armendáriz, quien es enlace de la RSTA en la UABCS; “Políticas Públicas y Desarrollo Económico”; “Región Economía y Desarrollo”, y “Estudios Regionales y del Pacífico”. Para fortalecer este diálogo, se contó con la participación y opinión de expertos directivos de la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad, y del IMPLAN Los Cabos. Estos expertos organizaron una mesa temática de Baja California Sur en la cual brindaron elementos de buenas prácticas que pueden replicarse en otros contextos.

De este segundo encuentro microrregional se compiló la presente obra *Territorio y capacidades: actores, redes e innovación* que plasma experiencias territoriales de especialistas nacionales e internacionales quienes abordan temas relacionados con los sistemas territoriales y economía social, y gobernanza y agencias del desarrollo.

El libro lo conforman 10 capítulos divididos en esas dos secciones temáticas. En estos capítulos se presentan elementos analíticos, metodológicos, así como estudios de caso en los que los investigadores obtuvieron como resultado una mejora de la calidad de vida de los actores participantes a través del desarrollo de proyectos de naturaleza local.

Estas aportaciones al conocimiento de los estudios territoriales nos proporcionan marcos metodológicos que pueden utilizarse en casos similares, en los cuales la prioridad es generar cambios significativos en los niveles de bienestar y capacidad productiva de la sociedad. Invitamos a los lectores a que revisen esta obra, que conozcan un poco más acerca de estas grandes temáticas.

Estrategias para promover las capacidades en el desarrollo territorial

Sarah Eva Martínez Pellégrini
Juana Isabel Vera López

Introducción

Este volumen titulado *Territorio y capacidades: actores, redes e innovación*, recupera los trabajos presentados en el segundo encuentro microrregional en el que, en el contexto de los trabajos de la Red Sistemas Territoriales y Agencia: conocimiento y capacidades para el desarrollo (RSTA),¹ la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), El Colegio de la Frontera Norte, A.C. (Colef) y la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C. (AMECIDER), convocaron a una reflexión y presentación de experiencias en las que se abordaron diversos aspectos relacionados con las estrategias que han realizado los actores de regiones de México, así como

¹ La información sobre el Segundo encuentro microrregional Estrategias para promover las capacidades en el desarrollo territorial que se llevó a cabo el 2 y 3 de octubre de 2018 se puede consultar en la página de la RSTA <https://aries4129.wixsite.com/redtema/copia-de-encuentro-microrregional> y las grabaciones se encuentran en el canal de YouTube de El Colegio de la Frontera Norte.

del sur de Estados Unidos de América e Iberoamérica, para promover las capacidades detonadoras del desarrollo de estos territorios.

En estas regiones convergen realidades específicas en donde los actores se relacionan en distintos niveles e instituciones formales e informales y promueven la capacidad de agencia de sus habitantes. Es por ello que el análisis de las capacidades para el desarrollo requiere de una reflexión profunda que establezca cuáles han sido las estrategias diseñadas por los diversos actores para identificar, desarrollar y crear estas habilidades, tanto individuales como grupales, para mejorar la calidad de vida y elevar el nivel de desarrollo en estos territorios.

Para ello, desde la academia se abrió un diálogo para analizar casos de estudio y los distintos modelos y procesos que se han desarrollado en las regiones; identificar a los principales participantes en estas intervenciones; así como revisar cuáles han sido los resultados de la implementación de estas políticas para la promoción de capacidades locales, regionales, territoriales.

Se partió de tres preguntas orientadoras de la discusión. La primera de ellas fue ¿cuáles son las intervenciones realizadas en sistemas territoriales de México e Iberoamérica que han promovido el tránsito de las capacidades para el desarrollo hacia la agencia para el desarrollo? y con este planteamiento se buscó identificar el tránsito de las capacidades como potenciales de acción a las capacidades como detonadores de cambio. En este sentido, la discusión sería establecer en qué circunstancias, en estos diversos contextos regionales, se activan esas capacidades para transformarse en intervenciones y acciones articuladas.

La segunda pregunta se pensó para el análisis de los casos de estudio como ¿cuáles son los actores, enfoques y procesos relevantes que propician este proceso de aprendizaje e innovación?, partiendo de la premisa de que en los contextos en los que las capacidades se desarrollan, efectivamente implican una suerte de cambio institucional cambiando hábitos y rutinas y con ellos innovación social en diferentes formas.

Por último, a modo de ejercicio desde el sector académico, se propuso preguntarse ¿qué esquemas de análisis se pueden proponer para promover las capacidades innovadoras de los distintos sectores y sistemas territoriales?, buscando pensar en posibles propuestas analíticas de estas capacidades latentes y en acción.

El planteamiento inicial contempló cuatro grandes temas articuladores del análisis con el fin de recuperar algunas de las dimensiones consideradas centrales en la comprensión de los territorios y sus dinámicas. Estos temas fueron 1) Sistemas territoriales y economía social; 2) Conocimiento, educación y territorio; 3) Gobernanza y agencias de desarrollo y 4) Capacidades y desarrollo económico.

En el primer eje o tema, Sistemas territoriales y economía social, se encuadran las capacidades articuladas en torno a las actividades productivas y de generación de recursos, tanto desde la perspectiva de generación de beneficios como desde la economía social. Los sistemas territoriales considerados abarcan distintos tipos de redes y sus interrelaciones, en sus dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales, así como en sus contextos locales, regionales, nacionales e internacionales. La economía social se encuentra en un estadio intermedio entre los sectores público y privado, en donde la toma de decisiones se realiza mediante un proceso democrático y con un objetivo redistributivo pero regido por actores privados. Algunos planteamientos asociados a estos ejes son sistemas locales innovadores, asociatividad y redes, capital social y sistemas productivos locales.

El segundo eje, Conocimiento, educación y territorio, aborda cómo en las estrategias o políticas, el conocimiento es el instrumento a través del cual, al generarse innovaciones estas se traducen en la mejora del nivel de desarrollo de los territorios. Al vincular el conocimiento al territorio cobran relevancia los procesos de obtención de este conocimiento, ya sea por creación endógena del mismo o por importación y de forma particular las formas en que los actores se apropian del mismo y lo incorporan a sus actividades. Entre sus temas de análisis se encuentran los sistemas e instituciones educativas; las

formas de aprendizaje y difusión del conocimiento como detonadores de capacidades territoriales y, por supuesto, los mecanismos de transformación de conocimiento en innovación sistémica.

Desde una perspectiva más orientada a la formalización institucional el tercer eje, Gobernanza y agencias de desarrollo, se centra en la gobernanza como la capacidad que tienen el gobierno y el Estado de ser eficientes y eficaces, fundamentada en la participación de la sociedad civil para propiciar el desarrollo económico y social de un país. Desde esta perspectiva es precisamente en el contexto de la gobernanza operativa en los contextos territoriales donde se encuadran las agencias de desarrollo factuales. Los aspectos que se retoman en esta discusión son participación y sociedad civil, agentes y modelos de desarrollo, valor público y justicia social, fronteras, instituciones de gobierno y políticas e innovación institucional.

Por último, el cuarto eje, Capacidades y desarrollo económico, se enmarca en la visión del desarrollo como un proceso endógeno, que depende de la capacidad intrínseca del territorio para transformar el crecimiento en una dinámica incluyente, redistributiva y sostenible; esto es, la posibilidad de transitar de un plano agregado de resultados productivos al plano concreto de las personas y las instituciones, así como su capacidad para movilizar y coordinar los recursos tangibles e intangibles del territorio. El desarrollo económico implica considerar tanto los recursos existentes en una economía territorial, como la capacidad de sus actores económicos, sociales e institucionales, para poner en valor esos recursos. Por tanto, el desarrollo económico se entiende como un proceso de acumulación de capacidades, cuya finalidad consiste en mejorar el bienestar económico de una comunidad; de tal forma que el desarrollo territorial se vincula a un conjunto de capacidades de los actores económicos locales, tales como innovación, creatividad y aptitud empresarial, capacidad técnica y de gestión de recursos humanos, capacidad de articulación con el entorno institucional y de concertación entre los actores económicos.

Relacionadas con los cuatro ejes anteriores los textos integrados en el volumen permiten reflexionar, tanto para los casos tratados, como para otros territorios, sobre interrogantes como las siguientes: ¿existen polos de desarrollo identificados en una región, en los que sus habitantes hayan obtenido una mejora en la calidad de vida y en los niveles de desarrollo?, ¿de qué manera se ha empoderado a la sociedad?, ¿cómo han desarrollado sus capacidades los diferentes actores involucrados en estos polos?, ¿qué experiencias, en materia de educación-conocimiento-innovación se han generado con estas intervenciones?, ¿cuál ha sido el tipo de participación del modelo de la triple o cuádruple hélice para potenciar el desarrollo de los territorios?, ¿cómo ha participado el Estado para eficientar la gestión pública y promover el desarrollo económico y territorial de sus regiones?, ¿qué participación han tenido las agencias de desarrollo nacionales/internacionales en estas intervenciones?, ¿Cuál ha sido la percepción de los beneficiarios de estas intervenciones en torno a la creación de valor público?

Se pueden resumir los objetivos generales de este volumen, por lo tanto, en acercar al lector, en primer lugar, analizar iniciativas y proyectos de organizaciones públicas y privadas a nivel territorial, que promuevan el desarrollo de capacidades y las pongan en aplicación o uso. En segundo lugar, establecer una agenda de temas y casos de estudio ilustrativos respecto al tema de las capacidades para el desarrollo y las políticas públicas desde la perspectiva de los sistemas territoriales.

Así mismo el texto busca proveer algunos elementos para identificar y proponer metodologías para el análisis de los procesos de aprendizaje y generación de conocimiento que potencian el desarrollo de capacidades en los territorios, tanto desde los actores individuales como en el ámbito de lo que podríamos denominar capacidades sistémicas y territoriales. Por último, plantear algunos conceptos transversales a los temas planteados, para abordar de manera integral, y con una visión territorial, la investigación e intervención sobre las capacidades para el desarrollo.

La estructura del libro

Las aportaciones hechas por parte de los participantes en el evento del que resulta este texto se estructuraron en dos grandes apartados que coinciden con dos de los cuatro ejes planteados, a saber, el Gobierno y agencias de desarrollo y el de Sistemas territoriales y economía social.

En el primer apartado se encuentran cinco capítulos que se abren con un planteamiento conceptual sobre la relación entre las capacidades y la construcción de instituciones en el territorio por parte de Federico Morales Barragán. El capítulo inicia describiendo el enfoque dominante acerca del desarrollo de capacidades como punto de partida para introducir la relación desarrollo de capacidades-instituciones y aborda la necesidad de una perspectiva multiescalar en la discusión del tema.

En el siguiente capítulo Estela Lucía Narváez y María Marcela Santandreu, presentan una caracterización de la gestión del turismo en dos municipios de la provincia de San Juan, Argentina y discuten el modelo de gobernanza turística propuesto por la OMT para, en palabras de las propias autoras “realizar un aporte para el desarrollo de una metodología factible de ser replicada” (p. 29), con vistas a gestiones locales de la actividad turística.

El tercer capítulo, a cargo de Gabriela Muñoz Meléndez, titulado “Agencias de desarrollo local sustentable en México”, aborda la caracterización de los proyectos de desarrollo sustentable implementados en el ámbito de la acción pública, ya sea por instancias gubernamentales o por organismos de la sociedad civil, a partir de la identificación de los actores participante y sus dinámicas de operación.

A continuación, Sarah Eva Martínez Pellégrini y Juana Isabel Vera López plantean la construcción de capacidades individuales en materia de educación previsional como una vía de intervención social en el problema creciente de sistemas de pensiones insuficientes, en el que es necesario buscar mayores posibilidades de elección y decisión de los sujetos.

El capítulo de Marcos S. Reyes Santos, dedicado a realizar una revisión de la distribución y resultados de los recursos públicos orientados al desarrollo regional en la frontera norte de México, cierra esta parte del volumen, introduciendo la discusión sobre la importancia del diseño e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación como instrumento de creación y desarrollo de capacidades en un territorio. El autor enfatiza la situación para el caso de México y los países latinoamericanos.

El segundo apartado del libro retoma los escritos en que el análisis de las capacidades se relaciona directamente con el sector productivo y con varios casos. El primer texto, “Cambios en las condiciones laborales de los campos agrícolas de México”, da oportunidad a José Luis Rangel Zaragoza, Juan Antonio Leos Rodríguez y Jorge Aguilar Ávila, de plantear un análisis de las características de las poblaciones de jornaleros migrantes cuyas características han cambiado en aspectos como el género, la educación y la edad. Queda pendiente saber si las capacidades están respondiendo al mercado o viceversa.

En “Promoción de capacidades en organización comunal en territorios fronterizos: caso de las comunidades vulnerables del Cantón La Cruz, Guanacaste en la frontera Costa Rica-Nicaragua”, Juan Carlos Ramírez Brenes y Pavel Bautista Solís presentan una experiencia de promoción de capacidades en organización comunal de líderes comunales en localidades vulnerables en el municipio de La Cruz, en la zona transfronteriza Costa Rica-Nicaragua. Plantean una metodología participativa innovadora como estrategia de desarrollo de destrezas y para el desarrollo y la organización comunal.

En el siguiente capítulo, partiendo de que innovar implica la posibilidad de realizar transformaciones positivas en los sistemas empresariales y sus modelos de negocios, se analizan los vínculos y factores que favorecen o limitan el potencial de innovación en el tejido empresarial de Baja California Sur. Se aplica una metodología descriptiva y correlacional a una muestra de 207 encuestas a directivos de empresas. Angélica Montaña Armendáriz, Gilberto Martínez Sidón y Juan Carlos Pérez Concha concluyen que los empresarios en

BCS aprovechan muy poco los vínculos relacionales para impulsar la capacidad de innovación de sus empresas.

El capítulo sobre los retos de la actividad turística en el contexto de la pandemia COVID-19 se incluyó a pesar de ser posterior al evento, porque Judith Juárez Mancilla, Plácido Roberto Cruz Chávez y Adilene Sarahí Espinoza Castillo plantean un contexto actual y muy diferente de la necesidad de crear y desarrollar capacidades como lo fue el choque “externo” de la pandemia. En el contexto de las comunidades analizan esquemas colaborativos en comunidades con potencial turístico como alternativa a la explotación simple de una ventaja comparativa.

El cierre de esta parte del libro se hace con el capítulo titulado “Emprendimiento en Baja California Sur como fuente de desarrollo económico territorial: un análisis sobre los determinantes del ingreso de las micro, pequeñas y medianas empresas”, escrito por Gilberto Martínez Sidón y Angélica Montaña Armendáriz. En el documento se presenta un modelo econométrico de corte transversal con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2018. Los resultados sugieren que determinantes como variables de capital humano, sociodemográficas, el tiempo de operar el negocio, y capacitaciones, impactan positivamente el nivel de ingreso. Por otro lado, la informalidad, la falta de sistemas contables o el ser mujer, afectan negativamente el nivel de ingreso.

El volumen se cierra con un capítulo de conclusiones que retoma los principales resultados de esta discusión sobre las capacidades y su promoción en el territorio.

El enfoque de capacidades

Las capacidades para el desarrollo cobran importancia en la medida son consideradas medios que propician la evolución de los territorios, que determinan las sendas de desarrollo diferenciadas, según el potencial endógeno que dinamicen y vinculen con otros recursos exógenos.

De hecho, la reflexión y trabajo desde la perspectiva de las capacidades inició hace algo más de cuarenta años y cuenta con exponentes tan distinguidos como los trabajos de Amartya Sen o Martha Nussbaum. A continuación, se presentan algunas ideas generales y puntualizaciones como marco de los textos siguientes y de la propuesta articuladora de este volumen, con la prevención de no repetir lo expuesto en los textos subsecuentes.

El interés en esta aproximación al proceso de desarrollo desde la perspectiva de las capacidades deriva de la búsqueda de una mirada alternativa a la de la medición de la riqueza o ingreso. Por esta razón esta línea de trabajo se ha centrado en organizar e interpretar información valiosa que, desde diferentes disciplinas y ámbitos de incidencia en la realidad, se requiere para valorar la situación de bienestar de las personas de una comunidad, un territorio una región o un país. Ir más allá del ingreso como evaluación del bienestar requiere una mirada multidisciplinaria y que se podría considerar articulada en torno a las posibilidades de participación e integración del sujeto en los diferentes ámbitos de su entorno: económico, social, cultural, político y ambiental.

El centro de la discusión está, al menos desde las lecturas de Sen y Nussbaum según Colmenarejo (2016), en considerar prioritarios los factores que afectan lo que los sujetos pueden ser o hacer (funcionamientos) y las oportunidades para concretar esos funcionamientos (capacidades). Es decir, el foco de atención son las condiciones contextuales que permiten la expresión en decisiones y acciones, de los potenciales latentes, como manifestación de la libertad efectiva. Dichas acciones se pueden denominar *capacidades* y también llevan al planteamiento de los *funcionamientos*. Amartya Sen define las capacidades como aquellas cosas que un individuo puede valorar hacer o ser. Mientras que Martha Nussbaum profundiza en el tema señalando, con respecto a las capacidades, que se trata de oportunidades que los individuos tienen a su alcance para elegir y actuar entre el conjunto de posibilidades con que cuentan.

En este mismo sentido Gasper (2006, p. 337) apunta cuatro consideraciones como el fundamento del enfoque de capacidades²:

1. Integra de manera intuitiva la noción de que las personas deben ser iguales en términos de su libertad efectiva.
2. Parte de que los valores y las preferencias son adaptativas y por tanto se considera superior a las visiones centradas en el éxito subjetivo.
3. Da cabida a los aspectos de responsabilidad y multiplicidad de objetivos.
4. Incorpora la diversidad de habilidades para transformar los medios en resultados (Cohen, 1993, p. 7).

Ahora bien, a pesar de la existencia de estas definiciones y de literatura variada sobre el tema, la identificación de capacidades y el trabajo en torno a ellas sigue siendo un campo extremadamente complejo. Tan es así, que persiste la división entre los planteamientos que siguiendo a Sen plantean crear “listas de capacidades para cada ocasión” y quienes, acorde a la visión de Nussbaum plantean una lista de funcionamiento básicos de carácter normativo y prescriptivo.³

En este punto parece adecuado incorporar la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en una aproximación a la operacionalización del enfoque de capacidades propone definir las como “aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” y plantea que su función es “dar origen a una transformación que se genere y sustente desde adentro a lo largo del tiempo” (PNUD, 2009:3-4).

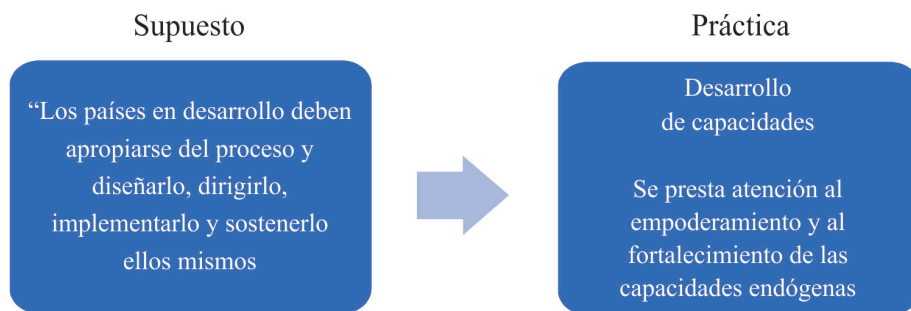
El PNUD parte de una perspectiva apegada a la necesidad de apropiación del proceso de desarrollo por los propios sujetos, en este caso los países, lo que nos acerca al planteamiento de capacidades específicas en cada caso, y por tanto como se muestra en la figura 1,

² Esta es una traducción propia del texto original de Gasper.

³ La autora las denomina “capacidades centrales humanas y son 1) Vida, 2) Salud física, 3) Integridad física, 4) Sentidos, imaginación y pensamiento, 5) Emociones, 6) Razón práctica, 7) Afiliación, 8) Otras especies, 9) Juego y 10) Control sobre el propio entorno (Nussbaum, 2011, p. 53-55).

el desarrollo de las capacidades está vinculado al fortalecimiento de elementos endógenos de cada sistema territorial particular, en cada una de las escalas posibles.

Figura 1
Apropiación y detonación de las capacidades



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (2009)

Acorde a la propuesta del PNUD (2009) el resultado de desarrollar las capacidades, es decir, anclarlas en factores endógenos, en lugar de crearlas a partir de la importación de elementos exógenos, tendrá los siguientes resultados positivos:

- Se saca el mejor partido de los recursos locales –personas, aptitudes, tecnologías, instituciones–, que se usan como base para su fortalecimiento.
- Se favorece un cambio sustentable.
- Se adopta un enfoque inclusivo en el abordaje de los problemas de desigualdad de poder entre (países, grupos y personas) ricos y pobres, integrados y marginados.
- Se asigna énfasis a transformaciones profundas y duraderas mediante reformas de las políticas y las instituciones.
- Se valoran las situaciones más apropiadas para el contexto y no las “mejores prácticas”, dado que no existe una solución que sirva para todas las situaciones (PNUD, 2009, p 6).

Y, como más adelante se plantea en esta introducción y en el capítulo de Federico Morales Barragán, es necesario considerar niveles o escalas en los que ubicar las capacidades, además de caracterizar el entorno o contexto. Se pueden distinguir tres niveles principales que de menos a mayor agregación son:

- Individual: en el que se ubican la experiencia, los conocimientos, y las competencias técnicas.
- Institucional/organizacional: corresponde a las políticas, los acuerdos, los procedimientos y los marcos internos al sistema o escala.
- Sistémica: abarca las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, es el mayor nivel de agregación o abstracción.

El siguiente paso es el proceso de medición de las capacidades y aquí se presenta la dificultad de atenerse a la medición de la capacidad en sí, lo cual es a menudo muy complicado derivado del carácter intangible de las capacidades y de que ello implicaría el seguimiento de un proceso de acción, o el resultado obtenido a partir de esa capacidad en una suerte de utilización de una variable proxy.

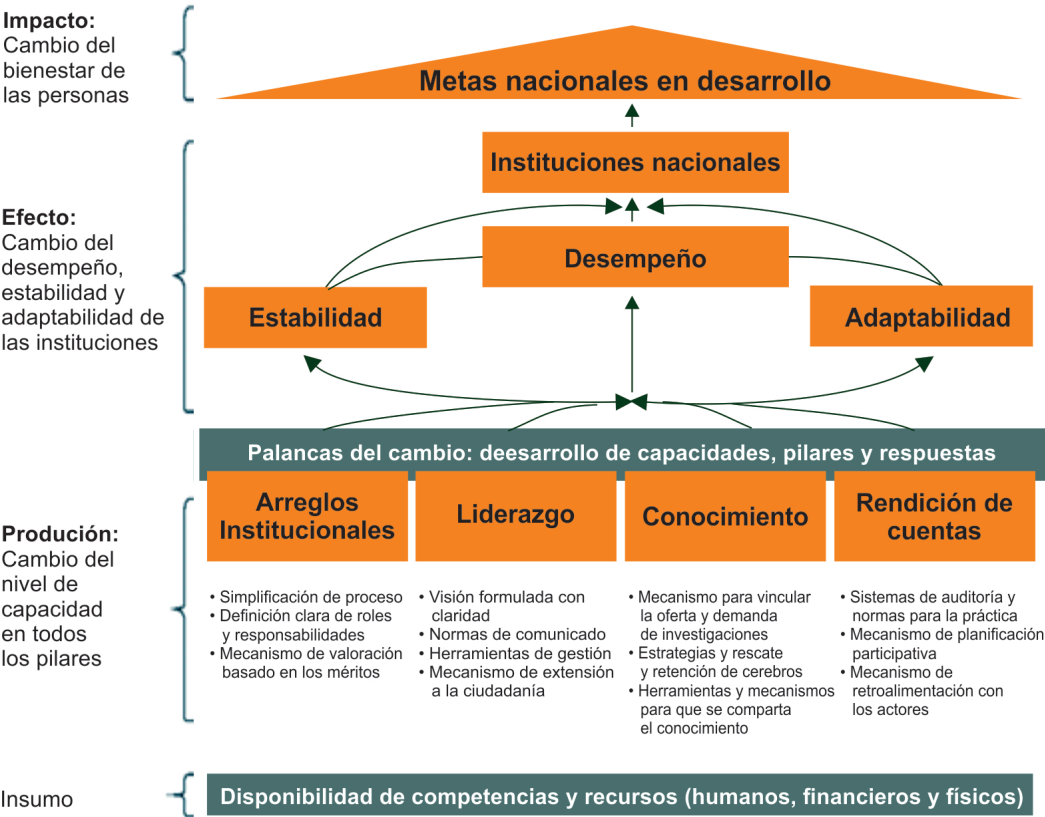
En este aspecto el PNUD 2009 propone un marco de medición que se retoma en la figura 2.

Esta propuesta de medición contempla cuatro momentos planteados en el eje vertical izquierdo que son el insumo básico al inicio del proceso, el producto, el efecto y por último el impacto en la situación de los sujetos. Está fundamentada en cuatro pilares que actúan como palancas de transformación, los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas. Y parece importante destacar el equilibrio que plantea entre estabilidad y adaptabilidad.

Otra forma de establecer una categorización por tipo de capacidades para el desarrollo es distinguir a las capacidades individuales, las colectivas y las institucionales. De acuerdo a esta categorización se puede configurar un entramado analítico por tipo y cualidad de la capacidad y con los diferentes niveles de intervención. Por ello resulta

de interés identificar cuáles son las estrategias que han impulsado los diversos actores locales y regionales para la promoción de las capacidades, lo cual proporcionará una mejor comprensión de la realidad circundante así como de los procesos que han mejorado el bienestar de la población.

Figura 2
Marco de medición de las capacidades



Fuente: PNUD, 2009, p 46

El territorio de las capacidades

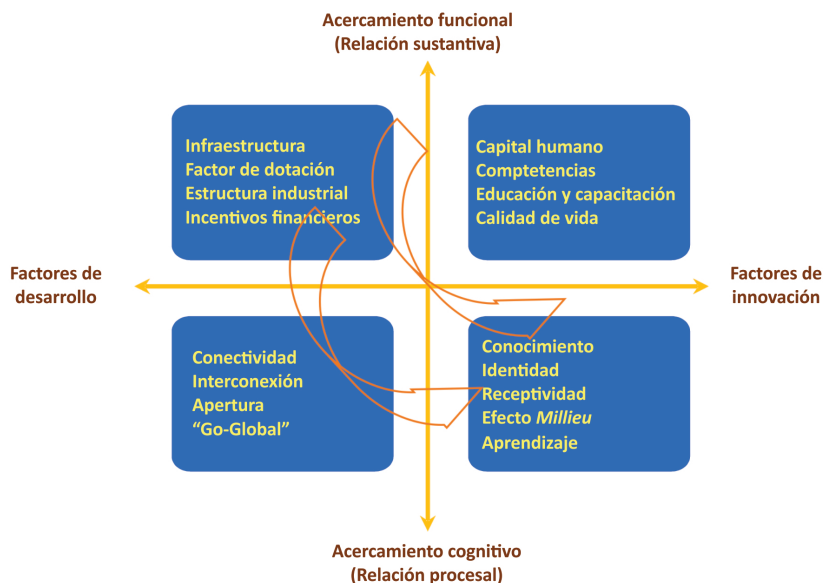
Para cerrar este planteamiento introductorio es necesario incorporar al territorio de manera explícita a la reflexión sobre las capacidades ya que desde la perspectiva adoptada este territorio, como espacio socialmente construido, determina en gran medida esas capacidades entendidas como el ejercicio de las libertades factuales de cada individuo.

Se podría hablar de un acervo de funcionamientos y capacidades propios de cada territorio, ya sea a partir de la visión de Sen o de la de Nussbaum, y a partir de la medición y detección de esas capacidades plantear las estrategias básicas de desarrollo y quizás creación de estas habilidades.

La propuesta es, en la visión interdisciplinar y multidisciplinar, conjugar las definiciones de capacidades vistas hasta aquí, con la de los autores que adoptan perspectivas más territorializadas. En la figura 3 se retoma un esquema elaborado a partir de las propuestas de Camagni sobre las sendas de desarrollo de los territorios, que retoma muchos de los elementos que se podrían asociar a la identificación de los cambios institucionales resultado de los funcionamientos y capacidades movilizados en respuesta a diferentes situaciones en un sistema territorial determinado.

Otra de las líneas de trabajo que se identifican cercanas al planteamiento hasta aquí descrito es la de la cohesión territorial, también cercana a los enfoques que retoman los aspectos endógenos como determinantes en los modelos de desarrollo territorial. Definiendo a la cohesión como un desarrollo armónico y sustentable para los territorios, construido a partir de sus características y recursos, encontramos que entre esas características y recursos sin duda estarán las capacidades y funcionamientos. Y que precisamente esa consideración de las especificidades manifestadas en la relativización de los procesos con sendas diferenciadas de desarrollo y fenómenos de focalización regidos por la necesidades y prioridades de cada comunidad serían la expresión de las múltiples posibilidades de elección o uso de las oportunidades.

Figura 3
Capital territorial o mapa de capacidades potenciales



Fuente: elaboración propia a partir de Camagni, 2014.

Podemos interpretar estas dinámicas como un mundo de procesos de optimización dinámica basados en 1) la construcción de una competitividad territorial basada en elecciones “libres” de las condiciones de bienestar generales, 2) en una especialización inteligente (Foray, 2009) basada en las capacidades y funcionamientos específicos del territorio en el que se ubican y 3) en una diversificación y escalamientos inteligentes (Torres *et al.*, 2014) de nuevo a partir de esas capacidades particulares a nivel individual, colectivo y sistémico.

Bibliografía

Camagni, R., Capello, R. & Lenzi, C. (2014). “A territorial taxonomy of innovative regions and the European Regional Policy

- Reform: Smart Innovation Policies”. *Scienze regionali: Italian Journal of regional Science*, 13 (1), 69-105.
- CEPAL (2010). *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Colmenarejo, Rosa (2016). “Enfoque de capacidades y sostenibilidad Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”. *Ideas y Valores*, LXV(160),121-149. [fecha de Consulta 6 de noviembre de 2021]. ISSN: 0120-0062. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80944720006>
- Consejo Europeo (2005). *Concerted Development of Social Cohesion Indicators: Methodological Guide*. Consejo Europeo. Recuperado de <http://www.coe.int/t/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE>.
- Denny, M. (2014). *Social Network Analysis*. Institute for Social Science Research. University of Massachusetts Amherst.
- Foray, D. (2012). *Smart Specialisation: the concept*. Smart Specialisation Conference, Sofia.
- Gaspar, D. (2007). “What is the capability Approach? Its core, rationale, partners and dangers”. *The Journal of Socio-Economics*, 36, 335-359.
- Jeannotte, M. Sharon *et al.* (2002). *Buying in or Dropping Out: The Public Policy Implications of Social Cohesion*. Gatineau (Québec): Strategic Research and Analysis Directorate, Canadian Heritage, SRA-631. Febrero.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Harvard University Press. <http://dx.doi.org/10.4159/harvard.9780674061200>.
- OCDE (1997) *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What does the Future Hold?* París, OCDE.

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). *Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Portes, A. (1998). "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern sociology". *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Torres, A. & Wallet, F. (2014). *Regional Development and Proximity Relations*. Edward Elgar.

Gobernanza y agencias del desarrollo

Desarrollo de capacidades e instituciones: el eslabón perdido del desarrollo local

Federico Morales Barragán⁴

Introducción

El desarrollo de capacidades ha sido por más de cuarenta años un asunto privilegiado en la reflexión sobre el desarrollo local. La atención que ha recibido se ha centrado en promover la construcción colectiva de conocimiento que, presumiblemente, se torna una capacidad compartida por la población para promover iniciativas de desarrollo y gestionarlas. El estudio y promoción de tales capacidades, sin embargo, ha estado desvinculado del análisis de las instituciones, mecanismos que dan cauce a toda relación social. Aquí se argumenta que el análisis de las capacidades y su ampliación se enriquece cuando se incorpora la dimensión institucional. Ello exige, en primer lugar, recuperar la triple acepción de las instituciones como reglas, normas y concepciones (Scott, 2001), lo cual establece un referente robusto para el estudio de las capacidades; en segundo lugar, considerar la presencia de hábitos y rutinas para comprender los condicionamientos que intervienen en la construcción de nuevas capacidades.

4 Investigador del CEIICH-UNAM, jfmoralesb@gmail.com

Vale recordar que los hábitos son instituciones no formales de carácter individual, mientras que las rutinas lo son de índole colectiva. Y, en tercer lugar, que las capacidades requeridas para promover el desarrollo local no son homogéneas sino diferenciadas por escala territorial;⁵ en general, unas orientadas a construir la cohesión interna y otras la articulación externa.

El capítulo se ocupa de los asuntos planteados en los siguientes términos. Primero se ubican los rasgos del enfoque que ha prevalecido en el estudio y promoción del desarrollo de capacidades. En segundo lugar, se ubican tres vertientes para introducir el vínculo entre desarrollo de capacidades e instituciones. La primera relaciona las capacidades con la triple acepción de las instituciones: reglas, normas y concepciones. La segunda toma en cuenta la presencia de hábitos y rutinas y su influencia en la adquisición y expresión de nuevas capacidades. La tercera considera su desarrollo desde una perspectiva multiescalar, unas orientadas a construir la cohesión interna, otras a fortalecer los lazos con el exterior. Esta posición recupera y otorga un mayor alcance a la contribución hecha por Buciega y Esparcia (2013) respecto de los vínculos requeridos, internos y externos, para promover el desarrollo local.

El desarrollo de capacidades en el desarrollo local: orígenes, enfoques y limitaciones

El enfoque que ha dominado el desarrollo de capacidades ha sido el de los llamados procesos participativos de aprendizaje o construcción colectiva del conocimiento. Estos han sido impulsados y coordinados, principalmente, por organizaciones no gubernamentales, lo que

5 El término escala territorial se refiere en rigor a una faceta o aspecto de índole espacial; los niveles, a su vez, corresponden a las unidades de observación de cada escala. Así una escala política-administrativa tiene como niveles territoriales, por ejemplo, el federal, el estatal y el municipal. Una escala referida a cuencas integra los niveles macro cuenca, meso cuenca y micro cuenca.

no excluye a entidades de gobierno y organismos multilaterales. Mediante reuniones, diseñadas bajo el formato de talleres, en los que participa la población residente involucrada en iniciativas de desarrollo y las organizaciones señaladas que asumen un papel de facilitadoras, se han elaborado diagnósticos y diseñado acciones de diversa índole. Se asume que estos formatos de interacción propician el diálogo, la indagación colectiva y la construcción de acuerdos. De esta forma se busca favorecer el desarrollo de capacidades colectivas para elaborar diagnósticos, generar iniciativas y gestionarlas. Estas prácticas se justifican con base en la convicción de que la construcción del desarrollo local requiere, necesariamente, que la población residente amplíe sus capacidades colectivas mediante un proceso periódico de construcción participativa del conocimiento.

La evaluación rural participativa (PRA, por sus siglas en inglés) ha tenido un papel destacado en la estructuración de esta orientación. Ésta consiste “... en una familia de enfoques y métodos para habilitar a la población rural a compartir, mejorar y analizar el conocimiento de su vida y condiciones con la intención de planificar y actuar” (Chambers, 1994, p. 953).

Según este autor, las tradiciones que influyeron en la configuración de esta perspectiva corresponden a la investigación participativa, el análisis de agroecosistemas, la antropología aplicada, la investigación de campo sobre sistemas agrícolas y la evaluación rural rápida. La ubicación de sus rasgos, con base en lo expuesto por Chambers (1994) es útil para identificar la procedencia de concepciones y formas de actuación vigentes en la perspectiva y práctica del desarrollo de capacidades para el desarrollo local.

La investigación participativa está estrechamente ligada a los trabajos de Freire, particularmente a su obra *Pedagogía del oprimido*. En ella se identifican dos vertientes estrechamente relacionadas, la investigación participativa y la investigación acción participativa. La primera vinculada desde los años setenta a múltiples experiencias dedicadas a la educación para adultos. En relación con la segunda merecen destacarse dos cuestiones señaladas por Chambers (1994), en primer

lugar, el espectro ideológico que caracteriza la posición de quienes la ejercen, desde el paternalismo encubierto hasta la facilitación abierta; en segundo lugar, el aporte o influencia al PRA, expresado en tres ideas fuerza: “la población pobre es capaz y creativa, puede y debe hacerse cargo de sus investigaciones, análisis y planificación; la función de los actores externos es convocar, catalizar y facilitar; los débiles y marginados pueden y deben empoderarse” Chambers (1994, p. 954).

El análisis de agroecosistemas desarrollado en Tailandia al final de los años setenta por Gordon Conway se entrelaza con la evaluación rural rápida (RRA, por sus siglas en inglés). Su contribución al PRA se ubica en el uso de transectos (observación y recorridos sistemáticos), elaboración de mapas en el sitio o mapeo informal, la diagramación mediante calendarios estacionales, flujos o diagramas causales, diagramas de Venn o Chapati, útiles para caracterizar relaciones entre grupos, organizaciones y personas (Chambers, 1994, p. 955).

Las aportaciones de la antropología aplicada al PRA se relacionan con una valorización de los conocimientos técnicos locales y su identificación mediante observaciones, encuentros y diálogos con la población, en los que se distingue el punto de vista del actor residente del no residente.

La investigación de campo sobre sistemas agrícolas reveló, desde los años sesenta, su complejidad y racionalidad heterogénea, distinta a la de la agricultura comercial. La enorme cantidad y diversidad de estudios llevados a cabo por décadas condujo, paulatinamente, a reconocer y valorar las capacidades de los agricultores. Ya en los años ochenta se les describía y reconocía a éstas como ‘investigación y desarrollo informales’. Reconocer el conocimiento local es un rasgo que esta corriente comparte con la antropología aplicada.

La evaluación rural rápida (RRA) comienza en los años setenta en el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. Se configura a partir de posturas críticas hacia los sesgos en los que incurrieran los profesionales urbanos que llevaban a cabo estudios o visitas a zonas rurales. Entre ellos se menciona la visita a zonas cercanas a las ciudades o de fácil acceso, lo que conducía a ignorar la

realidad de localidades rurales alejadas. Otro, de carácter estacional, omitía el conocimiento de las condiciones de vida de la población rural en temporadas más adversas.

Otra crítica a la investigación rural convencional que alentó el surgimiento del RRA se refiere al uso de cuestionarios muy extensos de difícil aplicación, que desatendían la disponibilidad de tiempo de la población encuestada.

A los anteriores cuestionamientos se suma un aspecto muy favorable, ya mencionado previamente, el reconocimiento y valorización de los saberes locales.

A mediados de los años ochenta, a la par del inicio de la consolidación del RRA, se introduce el criterio de la participación como un rasgo que necesariamente debería acompañar al enfoque. Las indagaciones no sólo debían ser eficaces en términos de costos y tiempos, también requerían incorporar una orientación participativa que, como se ha dicho, suponía el reconocimiento y valorización de los saberes locales. Estimular la conciencia de las comunidades mediante el papel catalizador de los profesionales externos, se convirtió en la nueva orientación de los diagnósticos o evaluaciones del medio rural, que luego se extendió a las áreas urbanas y ámbitos locales en general (participatory urban appraisal, PUA y participatory local appraisal, PLA, respectivamente). Los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa comprenden el periodo en el que el PRA emerge y se distingue del RRA, ello se aprecia con claridad en las tablas que presenta Chambers (1994, pp. 958-959). El papel protagónico del proceso se desplaza, como orientación general, del actor foráneo al local; tal cambio de orientación pone de manifiesto la configuración de un proceso de distinta naturaleza que merece destacarse.

Un RRA se orienta al aprendizaje de los actores foráneos. Un PRA busca habilitar a la población local para conducir sus propios análisis, planear y llevar a cabo acciones. En ese sentido, el PRA implica cambios personales e institucionales, si se utiliza para identificar un proceso que no incluya estos cambios, el término se estaría degradando. (Chambers, 1994, p.958)

La perspectiva del PRA se articuló con iniciativas diversas de desarrollo local hasta convertirse en uno de sus rasgos fundamentales y también el recurso emblemático para promover el desarrollo de capacidades. Vale recordar que antes de la constitución del PRA, esta orientación, si bien menos acabada en términos metodológicos, estuvo presente en el desarrollo local desde el final de los años setenta y principios de los ochenta, en parte gracias al contacto de este tipo de experiencias con la investigación participativa inspirada en los trabajos de Freire ya señalados.

En el estudio que reportan Bendavid-Val y Hellinger (1983) queda manifiesta la presencia de esta perspectiva en setenta experiencias cuyo referente es el desarrollo local y tuvieron lugar en veinticinco países de Asia, África y América Latina.

El desarrollo "... se entiende como un proceso en el cual el progreso real surge del aprendizaje social que incrementa la capacidad para una autodeterminación, esta es una interpretación que la evidencia histórica avala tanto en países pobres y ricos" (Bendavid-Val y Hellinger, 1983, p. 24).

Respecto del papel que asumen las organizaciones promotoras de esas experiencias y el papel preponderante que tiene en ellas el desarrollo de capacidades señalan:

En términos operativos, las organizaciones sostienen que sin la participación directa de los sectores pobres en el diseño e implementación de los proyectos, tanto éstos como los programas servirán solamente a unos pocos privilegiados ...

Por sobre todo, consideran que su rol es llevar a cabo funciones educacionales, organizativas y de acceso a los recursos, siendo éstos de primera importancia para ayudar a identificar las necesidades locales para promover la acción social, para desarrollar conciencia a nivel individual y colectivo, para apoyar con desarrollo organizativo local, para incrementar la capacidad local de identificación, planificación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo, para promover el acceso a los recursos de desarrollo y así colaborar en la creación de bases para la participación activa de los sectores pobres en su propio desarrollo y al interior de sus comunidades. *Lo anterior es concebido*

como el factor preeminente en el desarrollo económico, siendo tal vez necesarios otros factores, mas no condición suficiente (Bendavid-Val y Hellinger, 1983, p. 28-29, se agregan itálicas).

Esta es la perspectiva que ha estado presente a lo largo de varias décadas en los procesos identificados con el desarrollo local.⁶ Es necesario tener presente, además, que en la primera década de este siglo ha emergido una variante que, por un lado, amplía el alcance de la visión original al insertarla en los procesos de asistencia técnica para el desarrollo; al mismo tiempo, expresa una cierta degradación de su significado en el sentido ya advertido por Chambers (1994). Ambos aspectos se aprecian en la posición asumida por algunos organismos multilaterales como el PNUD, quien afirma:

el desarrollo de capacidades es el motor del desarrollo humano. Ante las crisis económicas, climáticas y alimentarias que se enfrentan en la actualidad, el desarrollo de capacidades en los estados y las sociedades para el diseño y la implementación de estrategias que minimicen el impacto que generan estas crisis será un elemento crucial para sustentar los avances hacia la consecución de los objetivos del desarrollo, incluidos los ODM [Objetivos de Desarrollo del Milenio] (PNUD, 2009, p. 3).

La transformación del significado no es un matiz, como a primera vista pareciera. La apropiación hecha por algunos organismos multilaterales transforma el desarrollo de capacidades en un proceso de adiestramiento para adquirir habilidades técnicas, principalmente de gestión. Este nuevo perfil disocia las crisis de diversa índole de las relaciones sociales injustas que las originan, convierte al desarrollo de capacidades en una herramienta neutral incapaz de entender la oposición entre intereses, los conflictos y plantear, por tanto, formas perti-

6 No es el propósito específico ahondar en una caracterización del desarrollo local (DL). Solo es útil recordar su distinción como enfoque y como proceso (Morales y Jiménez, 2018). Bajo el primero, el territorio es una construcción social. Por ello, independientemente de la escala, y entendiendo al DL como proceso, los territorios son su unidad de intervención, por lo tanto, reconoce la existencia de intereses contrapuestos; ello hace necesarias la negociación y la cooperación.

nentes de solución. Este cambio de significado ocurre sobre la base de una carencia ya existente en la tradición del desarrollo de capacidades vinculada al desarrollo local, el desinterés por las instituciones, mecanismos que dan cauce a toda relación social. Paradójicamente, en esta nueva orientación se subraya la importancia de considerar tales mecanismos, pero, como se verá enseguida, bajo un sentido limitado.

Para el PNUD (2009), los arreglos institucionales, así se nombra a las instituciones, comprenden tanto los aspectos formales como los no formales, sin embargo, manifiesta una omisión notable, pues ignora aquellas relacionadas con la diferencia de intereses y el conflicto. Tales arreglos corresponden a las “políticas, prácticas y sistemas *que permiten el funcionamiento efectivo de una organización o grupo*. Los mismos pueden incluir normas “duras”, tales como leyes o cláusulas contractuales, o normas “blandas”, tales como códigos de ética o valores generalmente aceptados” (PNUD, 2009, p. 11, se agregan itálicas). Los arreglos que son valorados como disfuncionales simplemente no entran en escena. Esta visión normativa se justifica apelando al sentido común, sin explicitar bajo qué criterios algunas políticas, prácticas y sistemas permiten el funcionamiento efectivo de una organización.

Esta nueva variante del discurso y práctica del desarrollo de capacidades privilegia su dimensión técnica, asociada a métodos, a costa de su faceta política, pues omite la comprensión de los intereses contrapuestos, los conflictos y, por ello, no pueden ofrecer opciones pertinentes para su resolución. Esto ocurre, aunque se mantenga un discurso favorable al empoderamiento de los actores locales, que ahora incluye a los gobiernos locales, regionales y nacionales.

En la definición del PNUD, el desarrollo de capacidades “... se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, los líderes, las organizaciones y las sociedades. Si algo no lleva a un cambio que sea generado, guiado y sostenido por los beneficiarios a quienes está destinado, no puede decirse que haya mejorado las capacidades, aun cuando haya servido para un propósito válido de desarrollo” (PNUD, 2009, p.3).

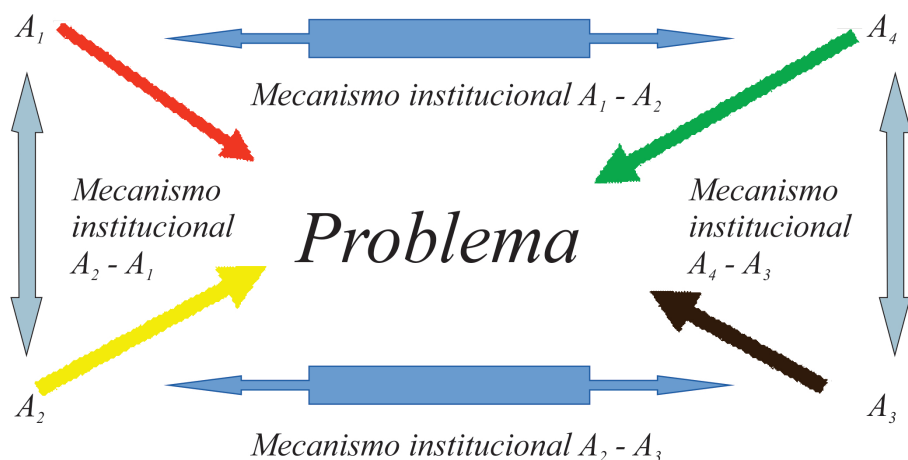
En el contraste que presenta este organismo, entre el abordaje convencional del desarrollo y el basado en el desarrollo de capacidades, llama la atención su opinión acerca del cambio institucional que proviene, presumiblemente, de la asistencia técnica a organismos nacionales o locales. “No existe un sistema paralelo, sino que el nuevo se integra al sistema saliente, con lo que se fortalece la capacidad del sistema nacional/local para gestionar tareas similares (de proyectos) en el futuro, como parte de su mandato y sus actividades cotidianas” (PNUD, 2009, p. 4).

Como se dijo, la dimensión técnica subsume a la política. Los conflictos, los intereses contrapuestos, los hábitos y rutinas no existen en esta aproximación. Ello ocurre, aunque se sostenga que “se asigna énfasis a transformaciones profundas y duraderas mediante reformas de las políticas y las instituciones” (PNUD, 2009, p. 5). Esta opinión es cuando menos sorprendente, pues ignora las rutas contradictorias y diferenciadas que siguen los procesos de cambio institucional. Hace una década Mahoney y Thelen (2010) aportaron una síntesis del debate al respecto y plantearon una tipología de modalidades de cambio institucional. En el mismo sentido es útil recordar que las “instituciones formales e informales nacen con vocación de sustituir a las anteriores. Pero, dado que afectan a la regulación económica y social, a las relaciones de poder, a las pautas morales y a los códigos de conducta de la sociedad, suelen encontrar fuertes resistencias, sobre todo en los grupos ya establecidos (Vázquez, 2006, p.3).

En relación con las capacidades a desarrollar, la propuesta del PNUD identifica cinco capacidades funcionales: i) involucrar actores; ii) diagnosticar una situación y definir una visión; iii) formular políticas y estrategias; iv) presupuestar, gestionar e implementar; y, v) evaluar. Éstas tienen un carácter transversal que las hace independientes de niveles, sectores o temas. “Son las aptitudes de gestión esenciales que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las iniciativas de crecimiento” (PNUD, 2009, p. 17). Llama la atención que éstas se definan a partir de un encuadre tan limitado de las relaciones sociales donde las instituciones están ausentes. En contraste a esta

posición aquí se propone una representación genérica de las interacciones sociales donde las instituciones tienen un papel central (figura 1). Los problemas, los actores involucrados en ellos y las instituciones que dan cauce a sus interacciones configuran un ensamble útil para entender los procesos regionales e identificar las capacidades pertinentes para enfrentar y resolver los problemas. Las capacidades a desarrollar apuntan, en última instancia, a crear nuevas formas de interacción, por tanto, no pueden disociarse de las instituciones.

Figura 1
Representación genérica de las interacciones sociales



Fuente: elaboración propia

Las capacidades para desarrollar pierden sentido si éstas se desligan del ensamble señalado. En éste las instituciones articulan las interacciones sociales en torno a los problemas, por ello constituyen la herramienta fundamental de las políticas. Una vez que se ajustan o transforman las instituciones conforme a los objetivos de una política, las interacciones en torno a los problemas pueden tomar un nuevo cauce e incidir en su solución. “Las instituciones y los actores no son independientes, sino que los actores influyen sobre la construcción de instituciones y al mismo tiempo son influidos en sus valores por las instituciones existentes” (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 3).

En la vertiente del desarrollo de capacidades ligada al desarrollo local se privilegia el vínculo entre actores y los problemas, aunque se omite el papel central de las instituciones en todas las interacciones sociales. En ella el desarrollo de capacidades se orienta a construir un conocimiento colectivo respecto de los problemas y cómo transformarlos. En la propuesta del PNUD, las capacidades a desarrollar solo tienen un sentido genérico disociado del ensamble constituido por los problemas, los actores y las instituciones. En ambos casos, las instituciones tienen un papel accesorio y no constitutivo de las relaciones sociales configuradas en torno a los problemas.

Una vertiente que mantiene en lo fundamental su desatención a las instituciones en el sentido señalado, ha tenido como destinatario principal a los gobiernos regionales y municipales. Basada en una experiencia desarrollada en Perú, Ugarte (2011) presenta una propuesta de desarrollo de capacidades locales orientada a la gestión (DECA-LOGE) que es representativa de esta perspectiva. El elemento más destacado de la propuesta es que el desarrollo de capacidades tiene un referente específico, los planes de desarrollo regionales y municipales, su propósito entonces es fortalecer las capacidades de gestión de los funcionarios y autoridades gubernamentales. Esta contribución merece dos comentarios. Es valioso que el referente explícito para desarrollar capacidades sean los planes de desarrollo, pero éstas, paradójicamente, no se integran en el ensamble que articula a los actores, los problemas y las instituciones. Las capacidades se acotan a saberes y habilidades consideradas necesarias para operar los planes. En segundo lugar, y ello expresa un distanciamiento de la tradición relacionada con el desarrollo local, no se ocupan de la construcción de capacidades colectivas de la fase diagnóstica y de diseño de los planes. La operación de los planes se reduce a un problema técnico disociado del proceso de construcción colectiva de conocimiento que, presumiblemente, los gestó.

Otras experiencias (Ramos, Báez y Artigas, 2015; Quispe 2006, entre otros) contemplan un marco más amplio de capacidades para construir el desarrollo local, pero no modifican la posición que aquí se

ha cuestionado, otorgar un papel accesorio a las instituciones, lo que impide convertirlas en un referente de su pertinencia. Las diferencias entre estas experiencias se ubican en sus definiciones más o menos amplias de capacidades y su engarce, mayor o menor, con temas insertos en agendas articuladas en torno a propósitos convertidos casi en postulados, pues su mera referencia los convierte en pertinentes y su puesta en duda o la búsqueda de su genealogía, aparecen como una impertinencia política. Entre ellos puede señalarse la descentralización (Díaz, 2016), las buenas prácticas de gobernanza (Jorquera, 2011) y el fortalecimiento institucional (Sanín, 2012), entre otros. No es la finalidad explícita del capítulo ahondar sobre ello, simplemente resulta necesario señalar que estos términos se insertan en agendas que orientan el desarrollo de las capacidades bajo distintas acepciones de las instituciones, muchas veces no explicitadas.

Vincular el desarrollo de capacidades a las instituciones

Lo discutido hasta ahora muestra la carencia del vínculo entre el desarrollo de capacidades y las instituciones, ello obedece a que éstas no se reconocen como los mecanismos que dan cauce a toda relación social. En lo que sigue se ubican tres cuestiones cuya consideración resulta útil para construir el vínculo señalado. Primero, la importancia de contar con un marco de referencia que brinde una acepción amplia y consistente de las instituciones. Para ello se recupera lo señalado por Scott (2001), las instituciones comprenden leyes, normas y significados o concepciones. La segunda cuestión se refiere a los hábitos y las rutinas, instituciones no formales que constituyen un referente para ubicar los condicionamientos que intervienen en el desarrollo de nuevas capacidades. Finalmente, la perspectiva multiescalar de las capacidades inserta en la naturaleza similar de las interacciones necesarias para construir el desarrollo local, unas orientadas a consolidar

la cohesión interna, otras dedicadas a fortalecer los vínculos con el exterior. Como se ha insistido a lo largo de este texto, el vínculo entre capacidades e instituciones se establece en la medida que las segundas se ubican como elementos constitutivos de toda relación social y que desarrollar capacidades tiene sentido en tanto se pretende reorientar el carácter de las interacciones sociales.

Antes de abordar estas tres cuestiones es conveniente señalar que el tema de las instituciones ha estado claramente presente en las reflexiones dedicadas al desarrollo local (Helmsing y Ellinger, 2011 y Vázquez, 2006, entre otros). Lo que resulta sorprendente es que la riqueza de esta discusión no se ha vinculado con el desarrollo de capacidades. Enseguida se destacan algunos elementos de la discusión señalada y su relación con la representación genérica de las interacciones sociales que articula problemas, actores y mecanismos institucionales (figura 1). Tal representación fue utilizada en la sección previa para mostrar las limitaciones del enfoque vigente sobre el desarrollo de capacidades.

Helmsing y Ellinger (2011) reconocen el papel central de las instituciones en la regulación, bajo un sentido amplio, de las interacciones sociales. En esa contribución, estos autores proponen un marco de análisis orientado a entender la especificidad de las interacciones sociales en la construcción de instituciones para el desarrollo local. Con esa intención utilizan la noción de ‘path dependency’ para operacionalizar la posición de Giddens “... que reconoce a las instituciones como estructuras que ejercen una fuerte influencia sobre los actores sociales, pero que, al mismo tiempo, los actores sociales ejerciendo su libertad de acción influyen sobre las estructuras institucionales” (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 32).

Para estos autores existe una fuerte dependencia de la trayectoria histórica “... ya que hay diferentes niveles de instituciones (hábitos, rutinas y prácticas e instituciones diseñadas) que históricamente han sido construidas en una forma acumulativa” (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 39).

El cambio institucional, el proceso de creación de nuevas instituciones, no es ajeno a la diferencia de intereses y el conflicto. Dicho cambio

“ocurre cuando surgen “vacíos institucionales” que pueden ser ocasionados por contingencias o choques, y/o porque se generan nuevos conocimientos y/o por cambios “autónomos” en los valores sociales. Estos procesos son producto de luchas entre grupos sociales que afectan la estructura social de derechos y obligaciones y/o dan oportunidad de cambiarlas” (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 39).

En cuanto al carácter complejo, en ocasiones contradictorio, que caracteriza al cambio institucional Vázquez señala “Los cambios de las instituciones, sin embargo, suelen desencadenar conflictos, reacciones y tensiones entre las organizaciones, lo que generará cambios en sus actitudes y acciones, que incidirán, a su vez, en el proceso de transformación institucional” (Vázquez, 2006, p. 3). Por ello, en la medida que el desarrollo de capacidades tiene como referente las interacciones sociales que se pretende transformar, su vinculación con las instituciones que las encauzan es ineludible. Solo en estos términos tiene sentido valorar la pertinencia del desarrollo de capacidades para el construir el desarrollo local.

Las instituciones como reglas, normas y concepciones

Las contribuciones dedicadas al significado de las instituciones configuran un espectro muy amplio. Aquí se adopta la propuesta formulada por Scott (2001) debido a que, como él señala, independientemente de sus enfoques particulares, los investigadores sociales reconocen que las instituciones son estructuras sociales referidas a tres tipos de sistemas los de regulación, los normativos y los culturales-cognitivos que expresan concepciones o significados. Esta definición evidencia

su carácter constitutivo, no determinista, de toda relación social, pues ninguna puede concebirse al margen de estos aspectos “[Las] reglas, normas y significados surgen en la interacción, y ellas son preservadas y modificadas por el comportamiento humano” (Scott, 2001, p. 49).

El componente regulatorio expresa la restricción que las instituciones ejercen sobre el comportamiento de los seres humanos a través de leyes y reglas escritas de diversa índole. La dimensión normativa pone de relieve que las instituciones no solo limitan el comportamiento social, también lo fortalecen y reconfiguran al promover la adopción de nuevas formas de interacción. La dimensión cultural-cognitiva de las instituciones se refiere a concepciones, significados, que se ponen en juego en toda interacción.

En relación a este último destaca que, a diferencia del enfoque dominante del análisis económico que omite el estudio de la ideología, pues la percibe como un factor que obstaculiza elecciones racionales, otras perspectivas que se nutren del institucionalismo histórico y de corrientes evolucionistas destacan su importancia, pues consideran que la ideología aporta un marco de referencia al pensamiento y comportamiento de quienes integran un grupo social, en tanto les ofrece “[...] un conglomerado de creencias organizadas de manera sistemática y posiblemente coherente” (Slembeck, 2003, p. 130).

Opiniones como la de John Stuart Mill, recordada por Hutt, son ahora prácticamente desconocidas. “Una persona con una creencia es un poder social igual a noventa y nueve de ellas que solo tengan intereses” (Hutt, 1936 en Slembeck, 2003, p. 135).

El propio Slembeck plantea que las creencias pueden clasificarse en normativas y positivas. Las primeras expresan visiones acerca de cómo debería ser el mundo, mientras que las segundas muestran cómo se percibe éste. El comportamiento de las personas se estructura entonces con base en ambos tipos de creencias, algunas de las cuales forman parte del acervo de normas y rutinas de un grupo social, esto es, son parte de sus instituciones vigentes.

Como puede apreciarse, el marco ofrecido por Scott sugiere múltiples sendas para replantear la discusión acerca del desarrollo de

capacidades pues, en última instancia éstas se orientan a transformar las formas vigentes de interacción social.

En particular, la definición amplia de instituciones sugiere una ruta para orientar la evaluación rural participativa (PRA) o evaluación local participativa (PLA). El acervo de métodos reseñados por Chambers (1984, pp. 959-961) puede tener un sentido distinto si se dirige a estudiar las interacciones sociales y, por tanto, las instituciones insertas en ellas. Las capacidades colectivas desarrolladas a partir de esta nueva orientación inciden en la posibilidad efectiva de construir el desarrollo local. Son capacidades que emergen de una valoración distinta de las interacciones y amplían las posibilidades de su transformación para incidir en la construcción señalada.

También es evidente que, atendiendo a esta definición de instituciones, las propuestas para desarrollar capacidades acotadas a un ámbito técnico ligado a operación de planes y proyectos no sólo son limitadas, también reducen sus posibilidades de impulsar cambios institucionales y, en un sentido específico, pierden relevancia para construir el desarrollo local. Como se ha visto al revisar las propuestas del PNUD y otras experiencias, las capacidades que se busca desarrollar no tienen el referente explícito de las interacciones que se pretende transformar.

La influencia de los hábitos y rutinas

La consideración de hábitos y rutinas aporta una ruta para establecer el vínculo entre el desarrollo de capacidades y las instituciones. En particular, permite insertar dicho desarrollo en los procesos de cambio institucional considerando las tensiones entre la inercia y la innovación social.

Las convenciones sociales o normas son un componente de las instituciones vigentes en un grupo social determinado, con frecuencia aquellas se expresan mediante rutinas referidas, por ejemplo, a

creencias, sistemas y relaciones de autoridad, funciones y obediencia a deberes.

Los hábitos no son comportamientos repetitivos sino propensiones o inclinaciones a comportarse de cierta forma en situaciones específicas. Lo mismo puede decirse de las rutinas, se distinguen en que los primeros se refieren a los individuos, mientras que las segundas a las organizaciones. Por eso, las rutinas “... no son en sí mismas hábitos sino metahábitos organizativos, pues existen sobre un sustrato de hábitos individuales dentro de una estructura social” (Morales, 2015, p. 185).

En relación con las tensiones entre la inercia y la innovación social resultan esclarecedoras las opiniones vertidas por Feldman y Pentland (2003) y Geiger y Schröder (2014). Una revisión más amplia de ellas se encuentra en Morales (2018), aquí solo se recuperan los aspectos relevantes para situar su pertinencia respecto al desarrollo de capacidades.

La valoración convencional de las rutinas las sitúa como fuentes de estabilidad, ofrecen rutas precisas de cómo hacer las cosas y, por ello, reducen las posibilidades de que aparezcan conflictos. Expresan decisiones tomadas en el pasado que solo se modifican si cambian las circunstancias en las que operan. Los cambios pueden ocurrir, aunque no es una garantía, mediante los estímulos externos. Feldman y Pentland cuestionan esta perspectiva señalando que ignora la capacidad de agencia. “La agencia involucra la capacidad de recordar el pasado, imaginar el futuro y responder a circunstancias presentes” (Feldman y Pentland, 2003, p. 95). Para superar esta limitación sostienen que deben considerarse los dos componentes de las rutinas, su estructura que revela su significado como principio y guía para la acción y que revela su aspecto ostensivo; y la rutina en acción desplegada por los individuos, componente performativo, que no solo se apega al principio, sino que puede cambiar conforme a las circunstancias y muestra el ejercicio de la capacidad de agencia. “Cuando las personas hacen nuevas cosas, sea en respuesta a cambios externos o a una reflexión sobre sus prácticas, ellas alteran

el repertorio de actividades que crea y recrea el aspecto ostensivo de la rutina (Feldman y Pentland, 2003, p. 108).

El mérito de esta contribución es que las rutinas no sólo se reconocen como fuente de estabilidad sino también de cambio, gracias a la presencia de un componente endógeno de las rutinas.

Geiger y Schröder (2014), por su parte, consideran que en la posición previa se subestima el papel de reglas y estructuras en la transformación de las rutinas y que el cambio parece surgir sólo a partir de decisiones individuales. “Una teoría del cambio en las rutinas debe ser capaz de explicar tanto las motivaciones individuales como organizativas para la renovación y la resistencia” (Geiger y Schröder, 2014, p. 176). Para encarar este problema reintroducen las reglas como procedimientos estandarizados de operación que acotan las expectativas de comportamiento, lo que da identidad a las organizaciones y establece fronteras respecto de su entorno. La relación entre el seguimiento y ruptura de las reglas ofrece una ruta para explicar tanto la estabilidad como el cambio en las rutinas.

El cambio en las rutinas exige de mecanismos colectivos que procesen las desviaciones individuales. Estos pueden adoptar tres formas: i) sancionar la desviación por considerarla inaceptable; ii) modificar la regla porque la desviación manifiesta un proceso de aprendizaje; o bien, iii) ignorar la desviación, lo que resulta que la rutina tienda a ir a la deriva.

Finalmente señalan que el cambio de una regla no implica necesariamente la transformación de una rutina. Si así fuera significaría que el componente ostensivo de la rutina ajusta automáticamente, en todo momento, al performativo. Es claro que los comportamientos de las organizaciones no siguen de inmediato el cambio de nuevos mecanismos formales orientados a regularlos.

Estas discusiones muestran la pertinencia de ligar el desarrollo de capacidades a las instituciones, en este caso, a los hábitos y rutinas. La ausencia de este vínculo favorece la adopción de posiciones voluntaristas o ingenuas, pues ignoran las tensiones que existen entre la inercia y la innovación social y las posibilidades de impulsar trans-

formaciones en procesos y circunstancias específicas. Estos cuestionamientos contribuyen a revisar los enfoques y prácticas vigentes respecto del desarrollo de capacidades.

La perspectiva multiescalar: exigencia para el desarrollo de capacidades

Promover el desarrollo local significa desplegar relaciones diferenciadas que involucren actores que operan desde distintas escalas territoriales. Construir la cohesión interna es un propósito orientado a fortalecer los lazos de distinta índole que existen entre los actores residentes. No obstante, sus diferencias, cuentan con un referente común expresado en convenciones sociales, rutinas, concepciones y reglas. En una palabra, sus instituciones. La necesidad de su transformación obedece a la presencia de ‘vacíos institucionales’, noción utilizada por Helmsing y Ellinger (2011) ya señalada, con relación al propósito de construir el desarrollo local.

Pero el frente interno no es el único que importa en ese afán. Las relaciones con actores no residentes también son indispensables en múltiples sentidos, en general comprenden interacciones de colaboración y negociación con otros actores gubernamentales y otros de naturaleza diversa. En estas interacciones los referentes institucionales son otros, distintos a los que comparte la población residente; los ‘vacíos institucionales’ en esas interacciones tienen otro carácter. Desde esta perspectiva, el desarrollo de capacidades se inserta naturalmente en el proceso de encarar estos vacíos con la intención de construir el desarrollo local. Es obvio que, dado el carácter diferenciado de tales vacíos, las capacidades que se requiere desarrollar son distintas.

Este es el alcance que se otorga a la contribución de Buciega y Esparcia (2013), quienes mediante la aplicación del análisis de redes caracterizan las relaciones de cohesión interna y vínculos hacia el ex-

terior en una experiencia de desarrollo local en Valencia, España vinculada al programa LEADER.

Aunque su análisis está acotado a estudiar algunas relaciones de los grupos de acción local, actores fundamentales en la promoción de la experiencia, su contribución ofrece una aproximación metodológica que puede ampliarse, pero, sobre todo, valorarse a partir del marco de interpretación recién expuesto acerca de la perspectiva multiescalar que exige el desarrollo de capacidades.

Estos autores recuperan discusiones en torno al capital social y sostienen la utilidad de emplear el análisis de redes para caracterizar modalidades de construcción de éste. Así arriban al uso de los términos capital social de cohesión (*bonding social capital*) y capital que tiende puentes (*bridging social capital*).

Aplicado a los territorios, las relaciones tipo bonding son especialmente relevantes en cuanto redes de ayuda mutua y de cohesión necesarias en etapas iniciales de procesos de desarrollo, pero a medio y largo plazo son insuficientes porque se necesitan conexiones externas con otros actores, es decir, relaciones tipo bridging, que adquieren así un carácter estratégico y favorezcan el acceso a otro tipo de recursos y conocimiento (Buciega y Esparcia, 2013, p. 87).

La orientación metodológica sugerida por estos autores es un ejemplo de cómo se puede adoptar una perspectiva multiescalar en el estudio de las interacciones para construir el desarrollo local. Como se ha señalado, los mecanismos institucionales en juego y los vacíos institucionales difieren dependiendo si aquellas involucran solo actores residentes o también incluyen actores no residentes. En este texto se ha insistido en que el desarrollo de capacidades para el desarrollo local se reorienta una vez que toma en cuenta las instituciones involucradas en toda relación social.

Reflexiones finales

“En contraposición con el individualismo metodológico, caracterizado por su desapego de la historia, la economía evolucionista sostiene que el comportamiento de los individuos no puede disociarse de las instituciones, las cuales forman un ambiente en el que se inserta la socialización de las personas” (Parto, 2003 en Morales, 2015, p. 184).

Esta orientación ha estado presente a lo largo de este texto para argumentar que los enfoques en torno al desarrollo de capacidades para construir el desarrollo local han omitido la consideración de las instituciones. Ello a pesar de que éstas han tenido un papel relevante en las discusiones sobre el desarrollo local.

La revisión de las tradiciones que han configurado el enfoque aún vigente sobre el desarrollo de capacidades muestra la omisión señalada. Esta limitación es aún más acentuada en las variantes que redujeron el desarrollo de capacidades a un adiestramiento técnico dedicado a la gestión en un sentido restringido.

En la segunda parte del documento se identificaron tres cuestiones cuya consideración ofrece vías para construir ese vínculo perdido. Contar con una concepción amplia de instituciones que comprende reglas, normas y significados o concepciones aportando un marco robusto para entender cómo aquellas dan cauce a toda interacción social. Tomar en cuenta que los hábitos y rutinas permiten comprender las tensiones entre la inercia y la innovación social, lo cual establece un referente para ubicar los condicionamientos que enfrenta el cambio institucional. Sin esos elementos, el desarrollo de capacidades resulta un esfuerzo voluntarista e ingenuo. Finalmente, la perspectiva multiescalar distingue modalidades de relaciones necesarias para construir el desarrollo local y reconoce, por lo tanto, que las instituciones involucradas en ellas son distintas. De ahí se sigue naturalmente que las capacidades que se pretende desarrollar corresponden a esa distinción.

Bibliografía

- Bendavid-Val, A. y Hellinger, D. (1983). Desarrollo de capacidad local para el desarrollo sostenido: Informe sobre una investigación exploratoria, en *Revista EURE*, vol. X, no. 29, Santiago, Chile, pp. 23-38.
- Buciega, A. y Esparcia, J. (2013). “Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural”, en *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales* (en línea), núm. 1, España, pp. 81-113.
- Chambers, R. (1994). “The Origins and Practice of Participatory/Rural Appraisal”, en *World Development*, vol. 22, no. 7, Great Britain pp. 953-969.
- Díaz, G. (2016). “Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica”, en *Polis Revista Latinoamericana* (en línea), núm. 43.
- Feldman, M. y Pentland, B. (2003). “Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change”, en *Administrative Science Quarterly* (en línea), num.1, pp. 94-118.
- Geiger, D. y Schröder, A. (2014). “Ever Changing Routines? Toward a Revised Understanding of Organizational Routines Between Rule-Following and Rule-Breaking”, en *SBR 66* (en línea), April, pp. 170–190.
- Helmsing, A.H.J. y Ellinger, P. (2011). “La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil”, en *EURE* (en línea), núm. 110, abril 2011, pp. 31-57.
- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*, Documento de Trabajo N° 6. Proyecto.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). “A Theory of Gradual Institutional Change en Mahoney, James y Thelen, Kathleen (Eds.)”, *Ex-*

plaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power, Cambridge University Press, Cambridge, p. 236.

- Morales, F. (2015). “Desafíos para el diseño de políticas en los sistemas rurales-urbanos: aportes del enfoque territorial”, en Brambila, C. (Coord.) *Prioridades de investigación sobre pobreza y desarrollo*, ITESM, México, p. 302.
- Morales, F. (2018), “Rutinas: estabilidad y cambio. Una reflexión desde la ley general del cambio de Wagensberg”, en Molina, S. y Sánchez, A. (Eds.) *El cambio y sus formas*, UNAM, México, p. 246.
- Morales, F. y Jiménez, F. (2018) *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*, CEI-ICH-UNAM, México.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009) *Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Quispe, A. (2006). “La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial”, en *Región y Sociedad* (en línea), núm. 36, México, pp. 177-194.
- Ramos, A., Báez, D. y Artigas, E. (2015). “Desarrollo de capacidades para el desarrollo local en cambio de época”, en *Interações* (en línea), núm. 2, jul./dez. 2015, Campo Grande, pp. 339-350.
- Sanín, H. (2012). *Capacitación y fortalecimiento institucional para Impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local*, CEPAL-ILPES, Santiago, Chile, p. 54.
- Scott, W. R. (2001) *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks.
- Slembeck, T. (2003). “Ideologies, beliefs, and economic advice. A cognitive-evolutionary view on economic policy-making”, en Pelikan, P. y Wegner, G. (Eds.) *The Evolutionary Analysis of Economic Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

- Ugarte, (2011). *Desarrollo de capacidades locales para la gestión. Decalogue. Un método, una filosofía*, Madrid, H+D, Fundación Humanismo y Democracia.
- Vázquez, A. (2006). “Cambio de las instituciones para el desarrollo”, en *Revista Pueblos Y Fronteras Digital* (en línea) núm. 1, México, pp. 1-9.

Turismo sostenible. Desarrollo territorial y gobernanza: análisis y propuestas para la gestión local del turismo

Estela Lucía Narváez⁷
María Marcela Santandreu⁸

Introducción

La concepción del turismo se ha encontrado históricamente atravesada y transformada, en gran medida, por el paradigma de desarrollo reinante, sus dinámicas y evolución. De este modo, el surgimiento del desarrollo sostenible otorga una nueva mirada y propone innovaciones al turismo, cuyos desafíos continúan con la evolución del desarrollo local, el desarrollo territorial, los modelos de creación de valor sostenible, los retos de la gobernanza, entre otros; los cuales, lejos de ser conceptos estáticos, continúan construyéndose y enriqueciéndose de forma dinámica, paralela y en algunos casos complementaria.

La definición de sostenibilidad acuñada en el informe Brundtland (CMMAD, 1987), proporciona un punto de partida para el debate en busca de la necesaria conciliación entre el crecimiento económico y el cuidado y preservación del medio ambiente natural: “Satisfacer

7 Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina. enarvaez@unsj-cuim.edu.ar

8 Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina. marcesantandreu@gmail.com

las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

De aquí se desprende la definición enunciada por la OMT que concibe al turismo sostenible como “una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacer las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida” (WTO, 2000).

En esta línea resulta de gran importancia trabajar sobre los aportes que realiza el desarrollo territorial a la sostenibilidad de los destinos y la creación de valor como instrumento de potenciación de las cualidades locales, así como la relevancia que adquiere el tratamiento de la necesaria disminución de la pobreza como una variable prioritaria a nivel mundial, a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –actualizados en la Agenda 2030 que marca la hoja de ruta de toda política pública de cada país miembro– y las acciones y operaciones a todo nivel, de las cuales la actividad turística no se encuentra exenta.

Por otro lado, el concepto de gobernanza turística constituye en sí mismo una forma de plantear la gestión de destinos, al considerar la importancia de la interacción de los distintos actores públicos y privados, en el proceso de planificación y desarrollo sustentable del sector. Esta perspectiva, sumada a la visión del desarrollo sostenible, constituye un marco idóneo para incorporar a la lógica de la planificación y gestión los principios de sostenibilidad, a fin de procurar el equilibrio entre el desarrollo económico de la actividad turística, la preservación del patrimonio natural y cultural en el cual se sostiene, y la equidad social en la distribución de los beneficios que genera. En ese marco, este capítulo pretende caracterizar la gestión turística de dos municipios de la provincia de San Juan, Argentina, en base al modelo de gobernanza turística propuesto por la OMT y realizar un aporte para el desarrollo de una metodología factible de ser replicada, orientada a la creación de condiciones de gobernanza en la gestión del turismo a nivel local.

Del turismo sostenible a la creación de valor sostenible

Los orígenes del concepto “turismo sustentable” tienen su base en el de “desarrollo sustentable”, cuyas ideas comenzaron en la década de 1960 (Oyarzun & Taucare, 2018), y se popularizaron a partir de 1987 con la publicación del informe *Nuestro futuro común* elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED), más conocido como Informe Brundtland.

En congruencia con lo concebido en el Informe Brundtland, la OMT, define al Turismo Sostenible como “aquel que atiende las necesidades de los turistas y las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las actividades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos, de modo que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica, y los sistemas que sostienen la vida” (Organización Mundial del Turismo, 1993).

Esta definición amplía la aplicación de la sustentabilidad en el turismo, no solo a la preservación del ambiente natural y sus ecosistemas, sino, además, a la conservación de los recursos históricos y culturales, y plantea la necesidad de una adecuada planificación y gestión de la actividad, orientada tanto a las necesidades de la demanda, como a la satisfacción de las comunidades receptoras, con una visión de equidad en los derechos de las generaciones futuras.

Una de las primeras estrategias públicas sobre turismo y la sustentabilidad emergió de la conferencia Globe 90 realizada en Canadá, la cual reunió a gobiernos, ONGs, al sector turístico privado y los académicos, para discutir las relaciones futuras del turismo con el ambiente (Holder, 2005). Se identificaron cinco objetivos principales para el turismo sustentable:

- 1) Desarrollar un mayor conocimiento y comprensión sobre el significado de las contribuciones que el turismo puede hacer desde

lo ambiental y lo económico; 2) Promover la equidad y el desarrollo; 3) Mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras; 4) Proporcionar una experiencia de alta calidad para los visitantes; y 5) Mantener la calidad ambiental de la cual dependen los objetivos antes descritos.

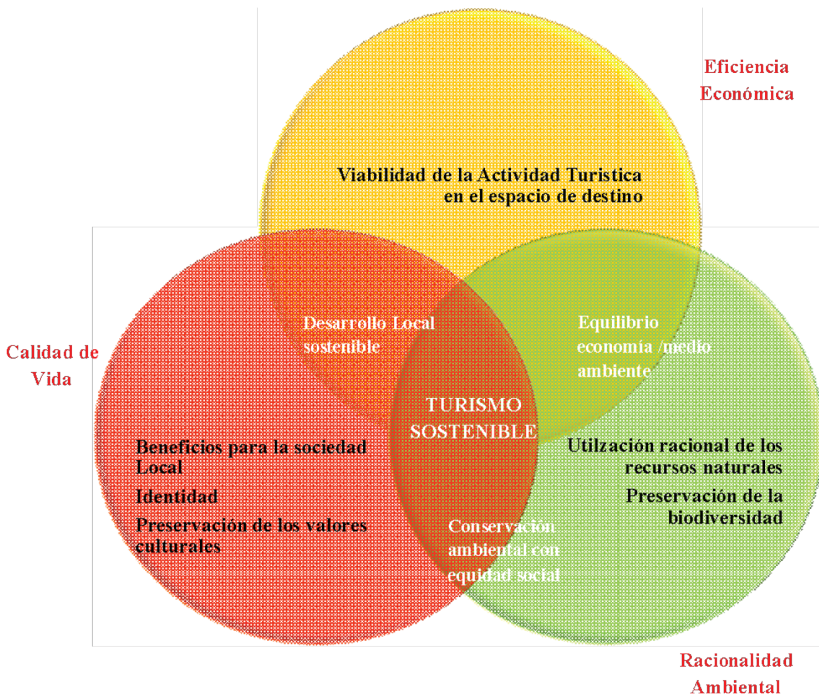
Otra de las iniciativas orientadas a definir el concepto de sustentabilidad en turismo, es la *Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote* (Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, España, 1995), la cual representa un marco de referencia amplio, ya que define los “Principios básicos del Turismo Sostenible” (Conferencia Mundial del Turismo Sostenible, 1995).

Estos conceptos fueron incorporados asimismo en el XVII Congreso Interamericano de Turismo, celebrado en San José, Costa Rica, en abril de 1997, a través del cual se aprobó la Declaración y el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible del Turismo, mediante la cual se reafirma el compromiso de los Estados miembros por promover e impulsar el turismo sostenible en el continente americano.

Este plan de acción propone una serie de iniciativas, orientadas por las prioridades establecidas en el Plan Estratégico del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI, y en las áreas de trabajo identificadas por los Estados miembros, que incluyen: acciones gubernamentales que serán ejecutadas a través de las autoridades nacionales de turismo; iniciativas del sector privado que serán ejecutadas por intermedio de las organizaciones sectoriales privadas de la región, e iniciativas del Congreso Interamericano de Turismo (XVII Congreso Interamericano de Turismo, 1997).

Considerando que el turismo sostenible “hereda” del paradigma del desarrollo sostenible, como pilares fundamentales, los factores sociales, políticos, económicos y ambientales, se plantea como un proceso de cambio cualitativo y dinámico, en el que, a través de adecuados instrumentos de planificación y gestión, se procura el equilibrio entre el desarrollo económico de la actividad turística, la preservación del patrimonio natural y cultural en el cual se sostiene, y la equidad social en la distribución de los beneficios que genera (figura 1):

Figura 1
Turismo sostenible



Fuente: Elaboración propia en base Hall C.M. (2000)

Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), el concepto contemporáneo de turismo va más allá del corto plazo y se concentra en beneficios tanto para los viajeros como para las comunidades locales y sus entornos naturales, sociales y culturales. Tiene tres componentes principales: “El reconocimiento por parte de los gobiernos del sector de viajes y turismo como prioridad fundamental, el equilibrio a alcanzar entre su propia economía y las personas, la cultura y el medio ambiente, y la búsqueda compartida del crecimiento y la prosperidad a largo plazo”.

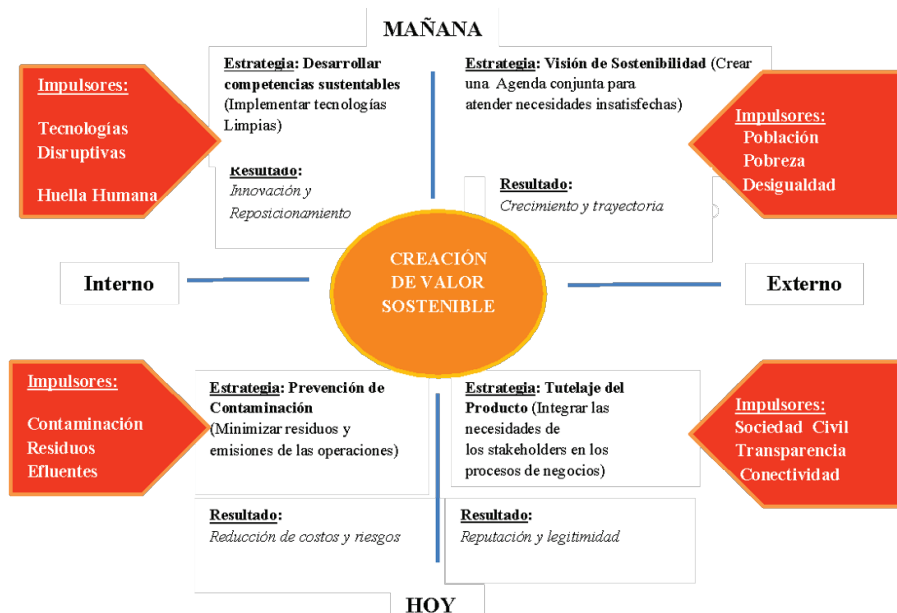
Lo anterior exige incorporar a la lógica de planificación de un espacio, destino o sector los principios básicos del desarrollo sostenible: optimizar el uso de los recursos ambientales, respetando los procesos ecológicos y ayudando a conservar los recursos naturales; contribuir al mantenimiento y mejora de los activos culturales singulares de las sociedades receptoras y asegurar que las actividades económicas sean viables a largo plazo y generen beneficios distribuidos, en especial, a través del empleo (OMT, 2005), lo cual está relacionado ineludiblemente con la creación de valor.

Sin lugar a duda, los desafíos globales asociados a la sostenibilidad, vistos desde una óptica adecuada, ayudan a identificar estrategias y prácticas que contribuyan a un mundo cada vez más sostenible, y al mismo tiempo, posibiliten la creación de valor (Hart & Milstein, 2003).

En la línea de la creación de valor sostenible para el sector privado, se encuentra la propuesta de Hart y Milstein, que implica integrar a la estrategia la gestión simultánea de cuatro grupos de impulsores (drivers), que ayudan a crear valor para la empresa y, a su vez, contribuir a la sostenibilidad. Cada grupo de drivers, y su estrategia asociada, se corresponde con una determinada dimensión de valor para la empresa (figura 2).

El desarrollo sostenible ha emergido como un desafío estratégico y complejo para las corporaciones que operan en un mercado globalizado y esto requiere de un proceso estratégico múltiple (Hart & Christensen, 2002). El desafío para las organizaciones es decidir qué acciones e iniciativas es necesario seguir, y cuál es la mejor forma de manejarlas, para ser competitivas y a la vez, contribuir a la sostenibilidad. “La capacidad de crear valor de las empresas en el tiempo depende de una adecuada gestión de las tensiones que se producen entre el corto y el largo plazo, por un lado, y entre los aspectos internos de la empresa y la relación de ésta con el entorno” (Hart & Christensen, *The Great Leap: driving innovation from the base of the pyramid*, 2002).

Figura 2
Las dimensiones de la creación de valor sostenible



Fuente: elaboración propia en base a Hart y Milstein (2003).

En esta línea, de la figura 2 se desprende una serie de consideraciones que son válidas destacar:

Prevención de la contaminación: Las empresas son, en primera instancia, agentes contaminantes y, al mismo tiempo, tienen la oportunidad de ser actores fundamentales para la reducción del impacto ambiental de sus operaciones. En este sentido, la prevención de la contaminación debería focalizarse en el mejoramiento de la eficiencia ambiental actual de las organizaciones, mediante la mejora en la utilización de insumos, y el control de los residuos y efluentes. Ello indudablemente conducirá a una reducción en los costos de materias primas y materiales, a la vez que contribuirá a una disminución del impacto ambiental de sus operaciones. Para lograrlo, las organizaciones deben emprender un aprendizaje que conduzca a un desarrollo y mejora de las capacidades de sus miembros, incorporando

habilidades para gestionar eficientemente sus recursos, en un marco de sostenibilidad.

Tutelage del producto: La gestión del producto debe integrar los intereses de los stakeholders, mediante una intensiva y eficiente interacción con todos los actores involucrados en la cadena de valor, desde el acceso a las materias primas hasta la disposición final del producto, pasando por las operaciones y la logística. Esto necesariamente incluye a los clientes, los proveedores, la comunidad local, y hasta ONGs. Reducir los impactos ambientales de las operaciones de la empresa a la vez que atender las necesidades de todos los grupos de interés involucrados a lo largo de todo el ciclo de vida del producto, contribuye a legitimar a la empresa, aumentando su reputación y renovando y manteniendo su licencia social, lo cual, indudablemente, es fuente de creación de valor para el empresario.

Desarrollar competencias sustentables: Además de contribuir directamente al crecimiento incluyente, a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza, las empresas tienen también una responsabilidad fundamental en lo relativo a abordar el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, dado que sus actividades afectan al medio ambiente. Abordar el cambio climático y la sostenibilidad ambiental exige que las empresas puedan proveer y usar tecnologías ambientales adecuadas. Las innovaciones en este sentido no son incrementales, sino que sobrepasan a las rutinas y conocimientos corrientes. Las empresas no deben limitarse a atender simplemente la reducción de los impactos ambientales negativos de sus operaciones, sino que, además, deben procurar su contribución en la solución de problemas socio-ambientales en los territorios en los que operan, mediante la adquisición de nuevas capacidades a través de investigación de nuevas tecnologías y nuevos mercados, que posibiliten a la empresa reposicionarse con un rol más comprometido con los problemas globales (pobreza, cambio climático). Se trata de una nueva proposición de valor, basada en la innovación. “El crecimiento económico futuro será de aquellas empresas que desarrollen tec-

nologías disruptivas que observen las necesidades de la sociedad” (Hart, 1995, 1997 y 2005 y Hart y Milstein, 2003).

Visión de sostenibilidad: La pobreza y la desigualdad continúan siendo el principal obstáculo para el desarrollo sostenible y la estabilidad mundial. La visión de sostenibilidad aporta una perspectiva atractiva para la creación de nuevos negocios, enfocados en la base de la pirámide: para desarrollar iniciativas de creación de valor orientadas a este sector, se requiere una reconcepción importante de la proposición actual de creación de valor para la empresa, y un profundo entendimiento de las necesidades locales, y de los paradigmas del desarrollo humano. En la mayoría de los países son las empresas privadas las que crean el mayor número de empleos, sobre todo en los países en desarrollo, en los que más del 90% de los empleos se encuentran en el sector privado. Las personas que han superado la pobreza identifican “encontrar un empleo remunerado” o “crear una empresa” como las dos razones más importantes que contribuyen a esa superación. Somos conscientes de que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, que comprende la protección social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y el diálogo social, son elementos clave del desarrollo sostenible en todos los países (OIT, 2006).

No obstante lo anterior es válido considerar que las empresas suelen encontrar obstáculos para avanzar en el despegue hacia la sostenibilidad: la falta de competencias de gestión, información limitada sobre los mercados a los que dirigen sus productos; desconocimiento de la realidad local, el uso de tecnologías obsoletas, la baja productividad, y la falta de conciencia ambiental, constituyen verdaderos escollos a salvar, en el ámbito interno de estas organizaciones. En el ámbito externo, los principales obstáculos para el desarrollo de empresas sostenibles están referidos a la falta de acceso al financiamiento, la infraestructura deficiente, la falta de personal calificado y, fundamentalmente, un contexto no sostenible. Abordar estos desafíos exige un enfoque integrado que promueva un entorno propicio, que respalde a los empresarios potenciales y existentes, y que ayude a las empresas a adoptar prácticas responsables y sosteni-

bles en el lugar de trabajo para lograr ser competitivas a la vez que aporten a la sostenibilidad global.

Turismo y pobreza

Es indudable que el turismo sostenible y la creación de valor asociada no pueden concebirse sin considerar la mitigación de la pobreza: un problema multidimensional que debe ser abordado desde todos los ámbitos. En esta línea, el turismo, en su carácter de impulsor del desarrollo, constituye una herramienta idónea para aportar a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los territorios en los que opera, dado su potencial para generar empleos directos e indirectos con especial incidencia en la inserción de mujeres y jóvenes y quienes tienen un acceso limitado al mercado de trabajo, así como su carácter transversal y complementario al resto de los sectores económicos de los territorios, su capacidad de desarrollar productos y oportunidades con base en los actores que conservan el acervo cultural local y forman parte de los sectores vulnerables social y económicamente, entre otros.

No obstante, si bien la actividad turística impacta favorablemente en el crecimiento económico de un país o un destino, esto en sí mismo no es suficiente para garantizar la reducción de la pobreza, ya que en muchos casos las personas en condición de pobreza no son alcanzadas por los beneficios del turismo, así que también muchas son aprehendidas en condiciones de precariedad.

Ahora bien, para hablar de pobreza es necesario definir la multiplicidad de factores que involucra y sus alcances. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que, la noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expre-

san en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales (CEPAL, 2000).

Por su parte, Max Neef y otros (1986) definen a la pobreza (o las pobrezas) como la falta de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, las cuales... “son finitas, pocas y clasificables”, y “estas necesidades son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos”. Sin embargo, “lo que está culturalmente determinado son los satisfactores de esas necesidades” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

A partir de este concepto, el Desarrollo a Escala Humana emerge como una perspectiva idónea para la planificación del desarrollo sostenible, en tanto se fundamenta en la satisfacción de tales necesidades, pero a su vez procurando la autonomía de los seres humanos.

El Desarrollo a Escala Humana “...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986)

En este sentido, resulta de gran importancia la creación de cadenas de valor en turismo, cuyo enfoque

trata de incorporar una mejora sistémica y sostenible al funcionamiento de una cadena productiva, de tal manera que no haya dependencia de agentes externos, y se deje capacidad instalada en los diferentes actores para que puedan asumir por sí solos los cambios del mercado. Está ligado a una visión de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la promoción de los Derechos Humanos, el cuidado del medio ambiente y la integración de colectivos excluidos (Pérez, Gil Casares, Vernouu & Loyola, 2010).

El fomento de cadenas de valor en turismo, con miras al crecimiento a favor de los pobres (*Pro Poor Tourism*) ha sido desarrollado por el *Overseas Development Institute* (ODI), la Corporación Fi-

nanciera Internacional (IFC) y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) como una manera de repensar desde proyectos hasta intervenciones que utilizan los mercados y aseguran impactos a escala (Mitchel & Ashley, 2009).

Así, el turismo, gestionado bajo un enfoque de sostenibilidad, brinda amplias posibilidades de utilizar el mercado para reducir las desigualdades territoriales o al menos generar la inclusión de los componentes más vulnerables del sistema.

En definitiva,

el concepto de cadena de valor incluyente o inclusiva se apoya en la necesidad de trabajar en pos de la mejora y la generación de empresas y empleos de calidad, que conlleven a una mejor distribución del ingreso, contribuyan a la reducción de la pobreza y la exclusión social, a la preservación de los recursos medioambientales y el rescate y salvaguarda de los culturales, además de favorecer al crecimiento integral de la economía y la sostenibilidad de la competitividad (Santandreu, 2014).

El desarrollo territorial en el marco del paradigma de la sostenibilidad

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUAD), popularmente conocida como la “Conferencia de la Tierra”, llevada a cabo en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, se generó uno de los primeros acuerdos a nivel mundial vinculado al establecimiento de agendas comunes en torno al desarrollo sostenible: La Agenda 21. Esta misma constituyó un referente importante con objetivos comunes consensuados, que serían eje de las agendas gubernamentales del siglo XXI.

En un orden más actual, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a la que se suscriben 193 Estados miembros, define temáticas priorita-

rias que incluyen la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, el crecimiento económico inclusivo con trabajo digno para todos y todas, ciudades sostenibles, cambio climático, fortalecimiento de la paz universal y el acceso a la justicia, entre otros y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); proponen una ruta para acometer los grandes desafíos del desarrollo, que solo podrán hacerse realidad a través del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que integren simultáneamente las dimensiones económica, social y ambiental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019).

El territorio en sus diversas escalas (mundial, regional, nacional y subnacional) es una pieza clave para generar nuevos consensos y políticas, ya que pone de manifiesto la diversidad de los contextos y actores y por ende la variedad de estrategias requeridas para responder adecuadamente a la especificidad de las situaciones y problemáticas del desarrollo (CEPAL, 2019).

En este marco, el desarrollo local o territorial, pone en juego las potencialidades locales y la sinergia entre actores públicos y privados, para construir territorios capaces de brindar condiciones óptimas para la superación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de las comunidades, y esto debe incluir el cuidado del medio ambiente natural, como requisito insoslayable para la continuidad del bienestar logrado. Se encuentran en la línea de una constante evolución de la idea de desarrollo, incorporando componentes intangibles y aportando una visión territorializada al mismo. Este cambio de paradigma tuvo su momento cumbre cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construyó el Índice de Desarrollo Humano, que combina calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento, a partir de los aportes de Amartya Sen, dejando de lado los supuestos utilitaristas y “tangibles”. Uno de los aportes más importantes de Sen en este sentido, es la redefinición del concepto de bienestar: el bienestar humano, el cual deriva de la capacidad de las personas de elegir el tipo de vida que consideren más valiosa.

En congruencia con esto, es posible definir desarrollo local o desarrollo territorial, como una visión que toma al territorio como unidad de análisis, en contraposición a las corrientes que postulan la centralidad de la empresa o el sector económico para explicar este proceso evolutivo, desvinculados de su entorno territorial (Albuquerque, 2004). Según el autor, los sistemas productivos locales son los referentes territoriales, y las claves para el desarrollo local trascienden las meras relaciones técnicas y económicas de producción, resultandos relevantes las relaciones sociales, el fomento a la cultura emprendedora, la asociatividad y la construcción de capital social.

Desde esa perspectiva, el enfoque del desarrollo local pone énfasis en los valores territoriales, la identidad, el capital social y en las formas de producción basadas en las características particulares de cada territorio.

Las distintas visiones del desarrollo convergen en un punto en común: la necesidad de considerar las particularidades y potencialidades del territorio para, a partir de allí, construir la estrategia orientada a posicionar competitivamente la localidad frente a un contexto mayor, globalizado.

No obstante,

para proveer al desarrollo local de ropajes apropiados, es necesario afrontar tres retos: • Rediscutir el principio territorial, asumiendo que —como consecuencia de los impactos de las transformaciones globales y regionales, así como del agotamiento de la matriz Estado-céntrica en América Latina, y especialmente en Argentina— emerge una nueva cartografía donde se expresan los flujos del desarrollo. • Revisar las nociones de desarrollo tradicionalmente vigentes en América Latina, remarcando sus limitaciones para orientar procesos de desarrollo local en las actuales circunstancias. • Incorporar una perspectiva teórico-práctica que fundamente la política territorial. Un proyecto creativo que, a partir de la tensión global-local, se inspire en los contextos de experiencia para visualizar al desarrollo como proceso de construcción (Madoery, 2001).

En esta línea, tomando de base a Boisier (2009), se expresa que, trabajar proactivamente desde el territorio para operar en lo global requiere poner en juego la capacidad sinérgica del conjunto de actores de la sociedad local. De lo contrario, el territorio local corre el riesgo de estructurarse estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial, que no siempre coincide con las necesidades y expectativas de la comunidad (Madoery & Schuck, 2011).

Gobernanza turística

El paradigma del desarrollo territorial que ha orientado las prácticas de muchas organizaciones en los territorios, nos pone frente a una cuestión importante que es el papel que han jugado algunos *actores estratégicos* (como los organismos del Estado y en particular los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los *agentes de desarrollo local* públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del desarrollo local (Arocena & Marsiglia, 2017).

Sin embargo, la construcción de procesos de desarrollo territorial implica “atender no solamente los vínculos entre las distintas categorías de actores en juego: político-administrativos; empresariales; socio-territoriales; generadores de conocimiento e innovación, sino también las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, política, social, cultural, ambiental y la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, provincial y local, en el diseño e implementación de las políticas públicas territoriales” (Arocena & Marsiglia, 2017, pág. 217).

“Desde esta perspectiva, la gobernanza aparece como un nuevo modo de gobernar donde los actores estatales y no estatales participan y cooperan de una u otra forma en la formulación y aplicación de políticas públicas... En un marco donde se requiere de nuevas capacida-

des y estilos de gobierno, dos cuestiones se plantean como relevantes: la incorporación de los actores de la sociedad a las tareas de gobierno y el desarrollo, en el plano institucional, de un gobierno multinivel que articule las aperturas hacia lo local y lo global” (Carmona, 2006).

Por ello, la gobernanza “incluye a la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios” (Zamora & Ceruti, 2013).

El abordaje del término gobernanza turística remite, asimismo, al análisis de quiénes y cómo se toman las decisiones. En ese contexto, la gobernanza turística supone un avance en la gestión de destinos, en la cual cada actor aporta sus capacidades y conocimientos, generándose una red de interacciones basadas en la confianza, la negociación y el compromiso (Velazco González M., 2008) .

El concepto gobernanza hace referencia a la creación de redes de cooperación y coordinación entre los actores directa e indirectamente implicados en la cadena de valor del turismo, que se caracterizan por tener sus propias reglas y normas. En otras palabras, la gobernanza se traduce en concertación de actores (Bustos Cara, 2008).

El concepto de gobernanza está ligado indefectiblemente al de descentralización, implicando, además, una gestión territorial que trasciende el ámbito de los gobiernos locales, por lo que es necesario que se generen mecanismos que posibiliten la interacción de diversos actores, y de distintos niveles de gobierno, en una acción coordinada, con compromisos y responsabilidades compartidas. En este sentido, los conceptos de “redes de actores” y “gestión asociada” ofrecen importantes aportes para llevar a cabo abordajes territoriales más integrales, capaces de articular y movilizar las voluntades de los diversos actores territoriales, con orientación en la búsqueda de consensos que permitan el logro de los objetivos acordados de forma colectiva y

hacer frente a los desafíos con el compromiso y colaboración de los actores involucrados.

En la misma línea, la gobernanza turística implicaría (1) el desarrollo de espacios de relación no sometidos siempre, ni en todo momento, a los principios de jerarquía o mercado; (2) la mejora de la toma de decisiones colectivas; (3) el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y (4) el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo (Velazco González M. , 2010).

Siguiendo a la OMT (2010), se puede delinear un concepto de gobernanza turística, en los siguientes términos: gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente el sector turístico, en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos, para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

Figura 3
Gobernanza turística



Fuente: elaboración propia con base en OMT (2010).

Con base en esta definición, la OMT identifica dos dimensiones para la práctica de la gobernanza en turismo, las cuales posibilitan determinar atributos o características en torno a los cuales se puede construir indicadores factibles de medición. Las dimensiones de la Gobernanza turística, según la OMT, están referidas a la *acción directiva* del gobierno, por un lado, y la *capacidad en el manejo de los recursos* (eficacia) por el otro. Estas dimensiones involucran la coordinación y colaboración, y la generación de redes de actores, en un marco institucional capaz de dar sustento a la gobernanza, y garantizar el logro de objetivos comunes (figura 3).

El modelo en la práctica: dos casos analizados

En base al concepto de gobernanza turística sustentable y la metodología para su medición propuesta por la OMT (2010), se analizaron los municipios de Calingasta y Pocito, de la Provincia de San Juan, Argentina. A través de entrevistas a los responsables del área de turismo en dos municipios de la provincia, la revisión de normativa, el análisis de comunicaciones en distintos medios, se buscó caracterizar las modalidades de gestión y los tipos de interacciones que se llevan a cabo para aplicar a la gestión turística en dichas localidades.

Resulta de gran importancia, en primer lugar, aportar una breve descripción de cada territorio, como aproximación al espacio turístico que ha sido objeto de estudio.

El departamento Pocito se encuentra ubicado 17 kilómetros al sur de la capital de la provincia de San Juan. Posee una superficie de 515 kilómetros cuadrados y 53.162 habitantes. La actividad principal del departamento es la agropecuaria, seguida por la industria manufacturera y los servicios sociales, comunales y personales. El resto de los sectores (comercio, restaurantes y hoteles; transporte y comunicaciones; servicios. financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; servicios de electricidad, gas y agua; cons-

trucción) poseen una contribución departamental baja, pero media, a nivel provincial (según estimaciones del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de San Juan).

El departamento Pocito ocupa un lugar destacado en el turismo temático de las rutas del vino, a través de la inclusión de una amplia diversidad de bodegas, que conforman el circuito turístico de la ruta del vino sur. No obstante, si bien éste constituye el producto más desarrollado en vinculación con la producción agrícola e industrial del departamento, existen otros productos turísticos vinculados al sector productivo que se abren camino de forma incipiente. Asimismo, sus características geomorfológicas permiten la práctica de actividades de turismo activo, especialmente evidenciada en los sitios de escalada en roca, donde se prestan servicios turísticos en estrecha vinculación con la naturaleza y el deporte, a los que se suman circuitos de trekking y vuelos de tipo turístico o recreativo que parten desde el Centro de aviación civil de Pocito.

Por su parte, el departamento Calingasta se encuentra ubicado en el sudoeste de la provincia de San Juan, a 135 kilómetros de la ciudad. Posee una superficie de 22,589 kilómetros cuadrados y una población de 8,588 habitantes. Esta población se encuentra mayormente concentrada en las Villa Calingasta, Tamberías y Barreal, siendo esta última una de las localidades más visitadas por los turistas, tanto de la provincia de San Juan, como de distintos puntos del país y del mundo. En el estrecho valle conformado entre cordones montañosos se realizan plantaciones frutihortícolas y aromáticas, con establecimientos industriales y yacimientos minerales. El departamento Calingasta, se caracteriza por paisajes precordilleranos, cordilleranos y caudalosos ríos que permiten la práctica de actividades de turismo activo de diverso tipo (trekking, escalada en roca, ascensos de media y alta montaña, rafting, carrovelismo, entre otros) y, junto a su acervo cultural, conforman los recursos más importantes para el desarrollo de la actividad turística. Los atractivos más destacados son el parque nacional El Leoncito, dentro del cual se encuentran también los observatorios astronómicos más importantes

del país por la calidad de sus cielos, la Pampa del Leoncito, la capilla centenaria jesuítica Nuestra Sra. del Carmen de Cuyo, el Museo Arqueológico de Calingasta, testimonios arqueológicos, históricos y culturales, que expresan todo aquello que conformó el hábitat de las culturas que ocuparon el territorio en el pasado y lugares declarados patrimonio cultural ambiental de interés histórico como Los Morrillos, Piedras Pintadas, sitio arqueológico de La Fortuna y petroglifos de la Quebrada del Cerro Colorado, entre otros.

Algunas consideraciones a partir del estudio realizado

Desde la perspectiva del modelo de gobernanza turística propuesto por la OMT (2010) se elabora un esquema que caracteriza los modelos de gestión estatal de ambos territorios, que se presentan sin grandes diferencias entre sí, aun cuando constituyen territorios disímiles en diversos factores y con variaciones en su tipo y grado de desarrollo turístico.

Asimismo, de los datos obtenidos se desprende que la mayoría de las interacciones entre actores del sector privado y el sector público, tienen relación con las definiciones del calendario turístico local. En este sentido, los actores privados emiten opinión, solicitan apoyo y acuerdan entre sí las distintas actividades, mientras que el área de turismo municipal lleva adelante la coordinación para lograr una agenda común, que luego es oficializada y plasmada en material promocional elaborado y financiado por el propio municipio.

También es posible encontrar acciones de cooperación público-privada en lo que respecta a la búsqueda de apoyo institucional y financiamiento ante el ministerio de turismo y cultura del gobierno provincial. En este caso, el área municipal funciona como nexo y auspiciante, al acercar a los prestadores y operadores turísticos del departamento a otro nivel gubernamental.

La tipología de estas interacciones tiene un carácter informal: si bien se llevan a cabo mediante reuniones y talleres convocados por el propio municipio, no se aplica un esquema previsto en la normativa municipal, ni están reguladas a través de procesos que posibiliten su estandarización y normalización.

Figura 4
Interacciones en el marco de la gestión turística

DIMENSIÓN	Ámbito de Interacción	Indicadores	Medición/Explicación
ACCIÓN DIRECTIVA	Coordinación y Colaboración	Interacción Sectorial	Desde el área de Turismo local, se coordinan e impulsan acciones con otros sectores de actividad, que tienen impacto directo o indirecto en el sector turismo (sector productivo: ruta del vino, ruta del olivo); separación de residuos (construcción de planta por parte del municipio); ordenamiento territorial; página web turística.
		Interacciones público-privadas y niveles de gobierno	Programación conjunta de actividades turísticas. Apoyo en la difusión. Realización de gestiones ante Ministerio de Turismo Provincial en forma conjunta. Apoyo en acciones de capacitación a prestadores turísticos. Cantidad de interacciones: al menos 3 veces al año para programar actividades; el resto de las acciones eventualmente.
		Grado de Institucionalización de los instrumentos y medios de colaboración y coordinación	Las acciones se realizan de <i>modo informal</i> . NO existen instrumentos que den sustento a las mismas (ordenanzas municipales, resoluciones; convenios de colaboración; etc.). Existe en un caso, un instrumento programático de largo plazo (Plan Estratégico de Desarrollo Local 2020).
EFICACIA DIRECTIVA	Capacidad y Recursos Institucionales	Participación de Redes de Actores	Los prestadores turísticos no siempre actúan coordinadamente y en consenso, no obstante existen en ambos territorios, cámaras y asociaciones de turismo que nuclean parte del sector privado local.
		Existencia de competencias y facultades	En ambos casos, existe un área institucional especializada en Turismo (Agencia de Desarrollo Económico Local -Dirección de Turismo Municipal). Personal profesional en turismo a cargo del Área.
		Existencia y aplicación de instrumentos de planificación y control	Plan Estratégico de Desarrollo Local; Plan de Ordenamiento Territorial.

Fuente: elaboración propia.

Los prestadores turísticos no siempre actúan coordinadamente y en consenso, no obstante, existen en ambos territorios, cámaras y asociaciones de turismo que nuclean parte del sector privado local. Éstas y los prestadores de servicios turísticos se relacionan de manera formal e informal con el gobierno local y provincial, para llevar adelante acciones conjuntas en beneficio de la actividad.

En general, los actores locales no tienen incidencia en la toma de decisiones, la planificación y la gestión del destino, toda vez que es el área municipal —a través de la Dirección respectiva, la instancia que define el desarrollo turístico de la localidad, si bien se nota la injerencia del ministerio de turismo y cultura provincial, particularmente, a través del aval, promoción y difusión de fiestas y productos turísticos locales, así como la definición de un calendario turístico provincial, que incluye indefectiblemente a cada localidad en particular.

La agenda para el desarrollo turístico sostenible

Alcanzar un desarrollo turístico sostenible, requiere emprender estrategias integradoras y movilizadoras de los actores locales y de los recursos turísticos, mediante un liderazgo gubernamental capaz de conciliar las demandas de la población, con las expectativas de los actores turísticos y la necesidad de preservar los recursos de una manera socialmente equitativa y económicamente viable.

A fin de realizar un aporte, que podría resultar una línea base para la construcción de una metodología para la planificación y gestión del desarrollo turístico en una localidad, se propone el modelo planteado en la figura 5.

1. *Capital social para la gobernanza*: Se requiere de un fuerte liderazgo, de agentes de desarrollo tanto públicos como privados, dispuestos a trabajar firmemente en el desarrollo territorial sostenible del destino. No obstante, la promoción de espacios genuinos de participación ciudadana en la toma de

decisiones exige transformaciones en las instituciones, así como también la construcción de ciudadanía con compromiso cívico y capacidades para aportar en la línea del “buen gobierno”. Para Putnam (1993), “el capital social se refiere a aspectos de organización social, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo”.

Figura 5
Planificación y gestión local del turismo



Fuente: elaboración propia.

2. *Gobierno municipal, liderazgo, capacidades y articulación multinivel*: Se requieren gobiernos que cuenten con mayor flexibilidad institucional para el tratado de los desafíos y problemáticas que atañen a la comunidad. Con acciones orientadas a propiciar desarrollos equitativos, así como flexibilidad para apoyar los impulsos provenientes de los diversos actores y sectores, consensuando estrategias que permitan coordinar y potenciar diversas acciones relacionadas con las dimensiones del desarrollo turístico sostenible, constituyendo entornos favorables para el emprendimiento de actividades turísticas, el fortalecimiento y consolidación de empresas existentes, la mejora de la infraestructura para el turismo así como la mejora de las condiciones de vida de la comunidad. En el turismo, con más razón aun, cobra amplia relevancia la gobernanza multinivel, se hacen necesarias estrategias de coordinación entre los diferentes niveles territoriales más exigentes en cuanto a su eficiencia y eficacia.
3. *Cooperación público-privada entre actores turísticos locales*: Generación de instancias para la interacción formal, sistemática e institucionalizada entre actores públicos y privados, vinculados directa o indirectamente con el turismo. Creación de espacios de diálogo y consenso para la toma de decisiones compartidas y la gestión asociada.
4. *Construcción de una visión común del desarrollo turístico sostenible*: Implica la movilización de los actores locales para alcanzar una visión compartida, mediante convocatorias impulsadas y/o acompañadas desde el ámbito gubernamental, su seguimiento y sistematización.
5. *Formalización de acuerdos y compromisos* mediante la celebración de acuerdos marco, convenios, actas y todo tipo de instrumento idóneo que permita plasmar las intenciones, compromisos y colaboraciones que surjan de esta instancia, creando las condiciones de confianza y participación, en un marco de institucionalidad.

6. *Elaboración de una agenda de desarrollo turístico concertada*: Partiendo de una caracterización, diagnóstico y priorización de los puntos críticos, potencialidades y alternativas factibles para el desarrollo turístico de la localidad, definir a través de la concertación de los actores involucrados, una agenda estratégica de mediano y largo plazo, junto a la definición de roles y responsabilidades.
7. *Elaboración de programas y planes de acción* de acuerdo con la agenda consensuada y validada en la etapa anterior, con fuerte componente local y de creación valor y definición de las fuentes de financiamiento para cada uno de ellos.
8. *Institucionalización de instrumentos de planificación y regulación*: Oficialización de los planes, programas y proyectos mediante el dictado de las normas y regulaciones pertinentes, avalados por las diversas instancias del gobierno local.
9. *Implementación de programas y proyectos*: Puesta en ejecución de los planes, de acuerdo con lo programado en cada uno de los instrumentos formalizados. Definición de responsabilidades para su ejecución y cumplimiento.
10. *Monitoreo y retroalimentación*: Seguimiento de la ejecución de los planes y proyectos; determinación de responsables del control. Ajustes, retroalimentación, revisión y actualización permanente de lo programado.

Algunos aportes para incorporar la sostenibilidad en turismo

En función de los aspectos esbozados previamente, se presenta una serie de recomendaciones para incorporar la sostenibilidad en el desarrollo turístico, a ser considerados en el marco de la planificación y gestión turística local:

Dimensión institucional

- Definición e implementación de estrategias de fortalecimiento institucional relacionadas con:
 - Planeación estratégica de largo plazo, estructuración de sistemas de información (sistematización de procesos, bases de datos; cuenta satélite del turismo);
 - Desarrollo de capacidades institucionales (fortalecimiento del área de turismo municipal);
 - Fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, mediante la creación de veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, capacitación y apertura de espacios para el debate de los asuntos vinculados al turismo.
- Desarrollo de acciones orientadas a impulsar la asociatividad en la localidad, cooperación entre actores públicos y privados para promover y alcanzar un desarrollo turístico sostenible (a través de instrumentos como la institucionalización de Agencias de Desarrollo Económico Local).
- Generación de instrumentos programáticos para su formalización e institucionalización.
- Generación de instrumentos de regulación para la realización de acuerdos público-privados e interinstitucionales y multinivel orientados a la planeación del desarrollo turístico y la realización de acciones vinculadas a la actividad.

Desarrollo territorial

- Creación de espacios de diálogo, consenso y concertación multiactoral.
- Procesos de definición e implementación de estrategias para planificar ordenadamente el crecimiento del espacio territorial-turístico (localización de la población, localización y disposición de establecimientos turísticos, espacios para la

realización de actividades y eventos turísticos, entre otros aspectos).

Sostenibilidad turística

- Identificar las capacidades turísticas locales, desarrollar una estrategia competitiva propia de la localidad.
- Diseñar e implementar proyectos turísticos para fortalecer la productividad y competitividad de las localidades.
- Vincular activamente a los diferentes actores turísticos (gobierno local, prestadores turísticos, asociaciones de prestadores, etcétera) en la definición e implementación de las estrategias para el fomento de la productividad y la competitividad turística local.
- Implementar estrategias a fin de fortalecer las capacidades de los actores turísticos privados, en materia de creación de valor, administración, finanzas, marketing, entre otros.
- Favorecer la creación y fortalecimiento de cadenas de valor inclusivas en turismo.
- Disponer de sistemas de información turística.
- Promover la participación ciudadana, fortalecer y crear redes sociales.
- Fomentar la coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales y entidades sociales, en todos los niveles de gobierno.
- Impulsar y facilitar la asociatividad entre actores locales, particularmente, los vinculados a la actividad turística.
- Incorporar la perspectiva de género en todas las instancias y acciones a implementar.
- Promover el uso racional de los recursos naturales y la preservación de los mismos.
- Impulsar acciones de sensibilización e información entre los pobladores y los turistas, acerca de la importancia de la con-

servación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

- Impulsar el desarrollo de actividades turísticas que privilegien la sostenibilidad ambiental (ecoturismo, agroturismo, entre otras).
- Diseñar e implementar acciones orientadas al conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- Desarrollar estrategias hacia la preservación del patrimonio cultural y arquitectónico a fin de un desarrollo de productos turísticos que promuevan su puesta en valor.

Finalmente, se esboza un modelo para la llevar a cabo la planificación y gestión turística, el cual integra el concepto de gobernanza e incorpora los lineamientos generales enunciados anteriormente:

Figura 6

Modelo para la planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible



Fuente: elaboración propia

Reflexiones finales

Se perciben, en los casos analizados, una serie de acuerdos entre actores públicos y privados para llevar adelante acciones conjuntas en beneficio de la actividad turística; no obstante, el diseño de una gobernanza turística para estas localidades plantea algunos desafíos que son necesarios de enfrentar: cada territorio presenta características particulares en relación a las potencialidades turísticas y el nivel de desarrollo de las actividades comparte equivalentes necesidades que son evidentes: a) El desarrollo de una infraestructura para la actividad, impulsada y sostenida desde el estado; b) El apoyo a la promoción de las actividades y la conformación de estrategias globales para atraer la demanda turística; c) La planificación de la actividad turística sostenible desde una visión común del territorio; d) El acceso a financiamientos externos que posibiliten el impulso y sostenimiento de las actividades turísticas en la localidad; e) La necesidad de generación y/o fortalecimiento de las redes vinculantes de los actores del territorio (y sus vínculos exógenos), capaces de establecer mejores sinergias y capacidades locales con fuerza para acompañar un desarrollo territorial integral e introducir sus necesidades y propuestas en la agenda política local y por ende en las agendas estratégicas local-regional-provincial inherentes al sector que representan.

Se torna necesario transformar los mecanismos tradicionales de gestión, apostando al desarrollo de modelos de gobernanza inclusivos, que flexibilicen las barreras de las responsabilidades individuales y las jerarquías. Los destinos turísticos deben considerarse como una construcción social, donde los distintos actores (públicos, privados y sociedad), los cuales forman parte del proceso de planificación y la toma de decisiones.

En ese marco, se considera fundamental el rol del estado, a nivel local, como instrumento catalizador de las expectativas y aspiraciones de los actores locales (vinculados directa o indirectamente al turismo), y de la comunidad local frente al turismo sostenible. Ello requiere un cambio desde un gobierno convencional hacia otro de tipo multinivel

y relacional, fortaleciendo las aptitudes de cooperación, desarrollando la capacidad de los actores locales para intervenir y compartir responsabilidades en la definición de objetivos, así como en la búsqueda de soluciones eficaces. Se trata pues, de una estrategia de acción con carácter horizontal, con una amplia participación ciudadana.

...”territorios en los que convergen particularidades naturales, endemismos y alta concentración de biodiversidad, con una alta heterogeneidad cultural y productiva, y una disparidad de poderes de los actores respecto a la toma de decisiones, requieren de una gobernanza que permita generar acuerdos y definir una planificación armónica hacia una gestión territorial sostenible”.... (Zamora & Ceruti, 2013).

En este sentido, se considera que el modelo propuesto constituye una primera aproximación y, posiblemente, un primer paso en que los gobiernos municipales podrían emprender en la búsqueda de alcanzar un desarrollo sostenible del turismo en sus localidades.

Bibliografía

- Conferencia Mundial del Turismo Sostenible. (1995). *Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote*. España.
- Arocena, J., & Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo, Uruguay: Taurus.
- Boisier, S. (30 de 06 de 2009). “El retorno del actor territorial a su nuevo escenario”. *Ambienta. La revista del Ministerio de Medio Ambiente*. núm. 89, 112-141.
- Bustos Cara, R. (2002). “Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y desestructuración en Argentina”. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 113-129.

- Bustos Cara, R. (2008). "Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo". *Aportes y Transferencias*, vol. 12, núm. 1, 87-104.
- Carmona, R. (2006). "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo". *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Nacional General Sarmiento. Argentina.
- CMMAD. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo- informe Brundtland*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3)*. Santiago: Naciones Unidas.
- Hart, S. L. (1995). "Natural-Resource-Based View of the Firm". *The Academy of Management Review*, 20, 986-1014.
- Hart, S. L., & Christensen, C. M. (2002). "The Great Leap: driving innovation from the base of the pyramid". *Sloan Management Review* 44, 23-33.
- Hart, S. L., & London, T. (2005). "Developing Native Capability: What multinational corporations can learn from the base of the pyramid". *Stanford Social Innovation Review*, 28-33.
- Hart, S., & Milstein, M. (2003). Creating Sustainable Value. *Academy of Management Executive*, 17 (2), 56-67.
- Holder, A. (2005). "Economía Política y Desarrollo Turístico". *Tourism Studies and The Social Sciences*, 105-134.
- Jafari, J. (1977). *Annals of Tourism research*, 6-11.
- Madoery, O., & Schmuck, M. (2011). "Globalización, Desarrollo y Territorio". *Curso Teorías del Desarrollo. Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo*. Universidad Nacional de Quilmes.

- Madoery, O. (2001). “Actores territoriales y política de desarrollo endógeno”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_06.pdf
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago, Chile: CEPAUR.
- Mitchel, J., & Ashley, C. (2009). “Value chain analysis and poverty reduction at scale- Evidence from tourism is shifting mindsets”. *Overseas Development Institute (ODI). Briefing paper 49*.
- OIT. (2006). *Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos*. Ginebra.
- OMT. (2010). *Proyecto Gobernanza para el sector turismo. Informe Ejecutivo*. Madrid, España.
- Organización Mundial del Turismo. (1993). *Desarrollo Turístico Sostenible. Guía para planificadores locales*. Madrid: OMT.
- Oyarzun, F., & Taucare, H. (2018). “El cambio de paradigma en el turismo sustentable. Las implicancias para su gestión”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol 27 núm. 1.
- Pérez, M., Gil Casares, M., Vernooi, M., & Loyola, R. (2010). *Cadenas de valor. Creando vínculos comerciales para la erradicación de la pobreza*. Madrid: Fundación CODESPA.
- Putnam, R. (1993). “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”. *The American Prospect* 13.
- Santandreu, M. M. (2014). *La Cadena de Valor Inclusiva como herramienta para el Desarrollo Responsable y Competitivo*. Obtenido de Revista es posible.org: <http://www.revistaesposible.org/voces-amigas/85-la-cadena-de-valor-inclusiva-como-herramienta-para-el-desarrollo-responsable-y-competitivo>

- Velazco González, M. (2008). “Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?”, *XVII Simposio del turismo y el ocio*. ESADE.
- Velazco González, M. (2010). “Gobernanza en turismo. Retos y estrategias de las redes de destinos turísticos”. *XV Congreso AECIT Dinámicas de transformación del turismo en el siglo XXI*. Tenerife, España.
- WTO. (2000). *Tourism to the Year 2000 and Beyond Part One: Qualitative Aspects*.
- XVII Congreso Interamericano de Turismo. (1997). San José, Costa Rica.
- Zamora, J., & Ceruti, C. (2013). *Diseño y propuesta de gobernanza para el turismo de naturaleza en “hotspot” amenazados por actividades mineras, Chile*. VII Congreso de la Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile, SOCIETUR. Iquique, Chile.

Agencias de desarrollo local sustentable en México

Gabriela Muñoz Meléndez⁹

Introducción

A partir de la década de los setenta del siglo XX se hace evidente la decadencia del paradigma fordista hasta entonces guía del modelo económico global imperante, de manera principal tal evidencia es notoria debido a la irrupción de innovación tecnológica (Gatto, 1989). La incertidumbre llevó entonces a buscar alternativas de producción y comercio, empero tiene que transcurrir una década para que las propuestas de desarrollo local adquieran impulso y se inicie un diálogo sobre la forma en cómo se concibe el desarrollo, de una visión de desarrollo exógeno a uno de desarrollo económico local (Morales Pérez, 2006).

El desarrollo económico local se entiende como un proceso de crecimiento y cambio estructural que por el uso del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a un mejor bienestar de la

⁹ Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte: gmunoz@colef.mx

población de una localidad o región; en caso de que la comunidad local pueda liderar el proceso de cambio estructural, el desarrollo se reconoce como local endógeno (Vázquez Barquero, 1988). Este tipo de desarrollo obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural (Friedman y Weaver, 1979) concediendo especial papel a las empresas, organizaciones, instituciones locales y sociedad civil (Störh, 1978) operando en un esquema de abajo-hacia-arriba.

Al desarrollo económico local se le identifican tres dimensiones: económica, socio-cultural y política-administrativa (Coffrey y Polese, 1985; Boiser, 1996; García, 2004; Alburquerque, 2014) y se reconoce al territorio como un agente de transformación social más que como un simple soporte de objetos, actividades y procesos económicos (CEPAL, 2000). A través de este reconocimiento, el medio ambiente adquiere un papel relevante porque es a través de este que se salvaguarda la conservación del sistema productivo territorial (Cottruelo Menta, 2001). Sin embargo, el énfasis del desarrollo local siguió dándose en la esfera económica hasta la década de los noventa cuando después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se reconoce al desarrollo económico local como desarrollo local sostenible.

En la búsqueda de arreglos organizacionales capaces de impulsar el desarrollo local ha surgido la figura de la agencia de desarrollo como un organismo autónomo que provee un servicio dirigido a favorecer la creación de empresas, la generación de empleos de calidad y el apoyo a proyectos de valorización del territorio y de aprovechamiento de recursos locales. Las primeras agencias de desarrollo surgen en Europa durante la década de los cincuenta como un instrumento de reconstrucción regional a corto plazo para paliar los problemas económicos propios de la postguerra. Las agencias de desarrollo llegaron a América Latina en los noventa con el fin de aliviar pobreza, incrementar el desempeño económico de PYMES y lograr el desarrollo sustentable de los recursos locales (Arguello, 2012).

Las agencias de desarrollo tienen un alto grado de diversidad en sus objetivos, actividades, estructuras, herramientas, funciones, modelos de negocio y enfoques. Entre los tipos de agencias de desarrollo especializadas se identifican las de revitalización, productividad de economía integrada, de internacionalización, de visión y asociación, por nombrar algunas. Sin embargo las agencias de desarrollo tienen características comunes: funcionan bajo la supervisión del gobierno local aunque manteniendo su autonomía, adoptan una vinculación con el “mercado” más que con la “ciudadanía”, actúan como líderes en el sistema de desarrollo local, reclutan personal con experticia y experiencia en desarrollo económico, facilitan actividades “colaborativas” o “multilaterales”, como planificaciones intersectoriales e intermunicipales y empresas conjuntas (Clark, Huxley y Mumford, 2013).

Hacia 2012, se estimó que había 15,000 agencias de desarrollo en el mundo y dada la variabilidad de tipologías de tales entidades, no existía un inventario ni estadísticas describiendo su desempeño. En un esfuerzo por evaluar la actuación de tales instrumentos, 16 agencias de desarrollo fueron elegidas encontrándose que para que éstas fuesen exitosas requerían ser organizaciones colaboradoras y dinámicas, orientadas a resultados concretos con una buena coordinación entre actores y diversificando sus fuentes de financiamiento (Clark, Huxley y Mumford, 2013).

El presente escrito busca caracterizar el estado del desarrollo sustentable en proyectos a cargo de las agencias de desarrollo local en México, para lograr este objetivo este documento se divide en cuatro partes iniciando con una revisión bibliográfica del origen, tipo y desempeño de las intervenciones realizadas en sistemas territoriales de México que han promovido el tránsito de las capacidades para el impulso de la agencia para el desarrollo, esta primera caracterización identificó dos vertientes, una bastante documentada, la segunda con abundante información pero no del todo evaluada. Así, la segunda parte de este escrito se concentró en realizar un análisis de casos de estudio de proyectos de agencias de desarrollo local sus-

tentables a fin de identificar actores, enfoques y procesos relevantes que propician este proceso de aprendizaje e innovación. La tercera parte discute resultados en tanto que la última sección presenta las conclusiones del capítulo.

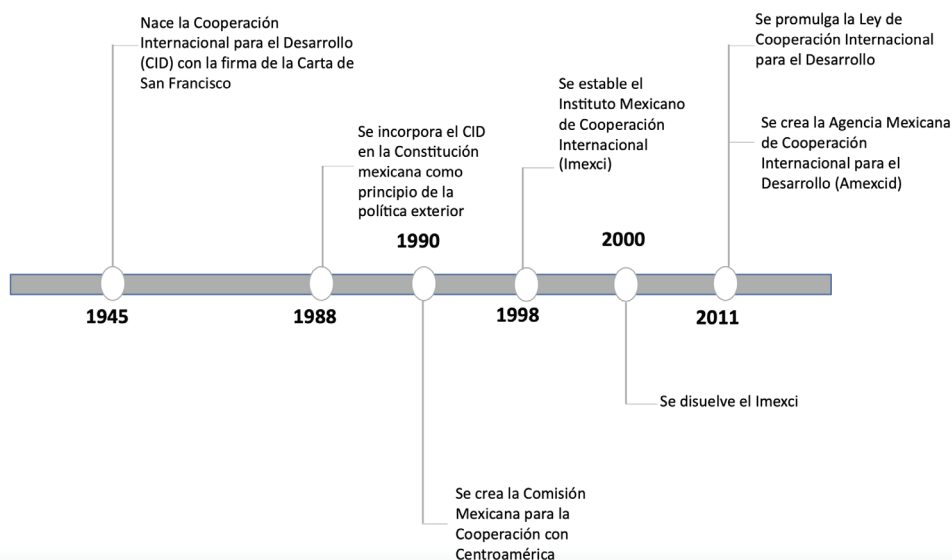
Agencias de desarrollo local en México

La figura 1 muestra acontecimientos significativos en torno a la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en México, esta figura no busca ser una revisión exhaustiva de la cooperación internacional, para tal efecto se aconseja revisar el trabajo de Figueroa (2014). A la actualidad, el país juega un papel dual en términos de CID porque es tanto un país oferente como receptor; aunque su rol no se limita a estos dos funciones, el país también actúa como socio de cooperación sur-sur, como socio del desarrollo y de cooperación triangular y finalmente a través de la “Alianza por la Sostenibilidad” se establece una plataforma entre la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y el sector privado para desarrollar proyectos para promover el cumplimiento de la Agenda 2030 (AMEXCID, 2018).

En el ámbito nacional, hacia 2003 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de Dirección General de Opciones Productivas (DGOP) creó el Programa de Opciones Productivas (POP), con “el objetivo de contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional”. El POP tuvo cobertura nacional en las zonas de atención prioritaria rurales, los municipios catalogados como predominantemente indígenas de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y las localidades de alta y muy alta marginación con una comunidad hasta de 14 mil 999 habitantes ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja. En su inicio, el POP

contó con cuatro modalidades de apoyo: agencias de desarrollo local, red de mentores, proyectos integradores y fondo de cofinanciamiento (SEDESOL, 2010).

Figura 1
Hitos de la cooperación internacional para el desarrollo en México



Fuente: elaboración propia

En particular, el subprograma de Agencias de Desarrollo Local (PADL) surgió como una respuesta coyuntural a la separación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y nació como una amalgama de varios programas, en un principio operó brevemente sin recursos. El PADL parte del supuesto que las organizaciones locales, en particular asociaciones civiles, podían colaborar con el gobierno en la construcción de capacidades a favor de sus comunidades. El PADL procuró vincular a los beneficiarios de otros programas sociales de SEDESOL (por ejemplo, Oportunidades) para evitar duplicidad. Para 2007, 400 organizaciones se encontraban registradas en el PADL con una alta pluralidad de actores y de diversos tipos por ejemplo con tinte partidistas, con inclinación de género,

formales integradas por despachos de consultores, o incluso, algunos operados por grandes fundaciones (Natal y Blásquez, 2012).

EL POP fue evaluado regularmente durante el periodo 2007 a 2012, encontrándose que requería de evidencia empírica a fin de demostrar el impacto positivo de su intervención en la población blanco. Los resultados, empero, develaron que el POP y sus subprogramas tenían problemas elementales que amenazaban su eficacia tales como que el público a atender era demasiado amplio, que las poblaciones blanco estaban pobremente definidas y que había una falta de información para derivar indicadores para medir desempeño (Cejudo *et al*, 2012). De 2013 a 2015 se continuó evaluando al POP, la matriz de indicadores para resultados se había reducido en número, pero conservó su frecuencia anual para evaluar el porcentaje de proyectos productivos apoyados con recursos provenientes de agencias de desarrollo Local que permanecían en operación después de dos años de recibido el apoyo, y que manifestaban ventas. Los resultados mostraron que había apoyo, acceso a financiamiento y coordinación social adecuada (Secretaría de Bienestar, 2015a).

De manera paralela, hacia 2004 el Consejo Nacional de Gobernadores (CONAGO) creó la Comisión de Desarrollo Regional a fin de “jerarquizar proyectos regionales, tener una interlocución con la SHCP para impulsar el gasto público; formar comisiones especiales por microrregiones en la Cámara de Diputados; sostener reuniones regionales con el Presidente de la República; integrar proyectos regionales al presupuesto del próximo año, y otorgar apoyo a las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados” (CONAGO, 2004). Esta comisión se convirtió en el sitio de debate sobre la descentralización fiscal de las potestades tributarias, pero también en el impulsor del diseño de políticas públicas locales orientadas a las necesidades regionales y locales incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de modo que éstas pudiesen ser retomadas en los planes estatales y municipales, y finalmente fuesen aterrizadas en el terreno de las políticas públicas regionales.

Con relación a este mismo tópico, Morales (2013) apuntó que, dado que solo 11% del gasto público va directo a políticas públicas de inversión, en tanto que el 89% restante es de gasto corriente, es evidente la falta de planeación en el financiamiento para la política pública, que incluye precisamente cuestiones sobre desarrollo local y auto sustentabilidad. El autor abundó que, desde la década de los ochentas del siglo XX, se dio inicio al abandono de políticas públicas regionales a tal punto que en la actualidad han quedado reducido al gasto público asistencialista y corriente. Esto denota la necesidad de un enfoque regional de desarrollo endógeno que permita reducir dichos desequilibrios y pueda fortalecer la integración territorial de manera planificada en las regiones, como los proyectos del centro-sur del país. De particular relevancia, Morales también remarcó que uno de los principales retos en materia de desarrollo sustentable es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social.

En 2016, SEDESOL a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional (SSPEDR), y específicamente de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR); atrae el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) mismo que tiene como “objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria” (Secretaría de Bienestar, 2015b). El FAIS diseña la figura del Agente de desarrollo local como operador en Estados y Municipios, esta se clasifica en cuatro tipos que en orden descendente de jerarquía son: “Coordinador Estatal ADL”, “ADL Regional”, “ADL Municipal” y “ADL Movilidad” (SEDESOL, 2016). Hacia 2018, la Secretaría de Bienestar a través de la DGDR crea al Agente de Desarrollo Microrregional (ADM) con las funciones antes responsabilidad del ADL (Secretaría de Bienestar, 2019).

Por otro lado, García Palacios y Moyano Estrada (2019) reportaron sobre el papel de Agencias de Desarrollo Rural (ADR) en la

aplicación municipal del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus iniciales en inglés). El programa PESA tiene como objetivo aumentar el nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias y pesqueras en las unidades de producción familiar ubicadas en localidades de alto y muy alto nivel de marginación y de pobreza, con la finalidad de contribuir a la seguridad alimentaria. El programa estuvo incluido en la política “Sin Hambre” del gobierno de Peña Nieto, dirigiéndose a los municipios que integran la llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Desde la aparición del programa PESA en el año 2002 hasta el año 2017 se ha ampliado la cobertura hasta 24 estados de la república, pasando de 13 a 918 municipios e impulsando más de 160 mil proyectos (García Palacios, 2018). A escala local, el PESA opera en la base territorial de “microrregión”, misma que se ha delimitado en términos físico-ambientales, social-humanos y económico-productivos, y en donde los sistemas productivos se relacionan reflejando las interacciones de las personas que ahí habitan. Sin embargo, García Palacio y Moyano Estrada (2019) reportaron que el programa PESA no trabaja adecuadamente porque busca implementar una aproximación de abajo hacia arriba el marco institucional que busca imponer una aproximación opuesta, su ineffectividad también es provocada por la propia misión agrícola del programa en sitios donde el sector ya no tiene fuerza, finalmente no es efectiva por el propio desempeño limitado del ADR.

Análisis

Los casos de estudio aquí seleccionados para desarrollar el análisis fueron tomados del catálogo de la plataforma en línea “Alianza por la sostenibilidad” de AMEXCID,¹⁰ específicamente los correspon-

10 <https://de.sre.gob.mx/capacidades/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

dientes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “ambiental”, en especial: 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumo responsable), 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistemas terrestres). La información recolectada fue aquella reportada en las fichas correspondientes sobre la que se desarrolló un estudio de frecuencias usando Microsoft Excel para Mac versión 16.4.

Sobre las frecuencias estimadas, se aplicó un análisis de redes (grafos) y posteriormente se detectaron comunidades con un análisis similar al de clúster jerárquico; ambos análisis se realizaron mediante la aplicación del programa RStudio para Mac versión 1.2.1335 y la paquetería *igraph*; a través de la aplicación se realizaron estimaciones y visualizaciones de la relación que guardaban los proyectos del AMEXCID por los ODS atendidos, siguiendo la metodología usada por Alonso y Carabalí (2019).

Resultados

La tabla 1 resume el número y tipo de los proyectos AMEXCID por ODS analizados en este escrito, 51 en total cubriendo siete ODS; los proyectos mayormente se abocaron al objetivo 11 de ciudades y comunidades sostenibles. Es relevante anotar que, si bien un proyecto dado se cataloga bajo un ODS específico, es común que los proyectos se relacionen con otros ODS, estos vínculos se describen en la tabla 2 y se describen de manera detallada al final en la sección de análisis de redes. La figura 2 muestra los sectores asociados a los proyectos analizados, como puede observarse “protección ambiental” fue el sector presente en la mayoría de los proyectos, a excepción de aquellos dedicados a la energía (ODS7). En contraste el sector estuvo particularmente presente en los proyectos relacionados a la temática hídrica (ODS6).

Tabla 1
Proyectos analizados

ODS	No. de proyectos	%
6	8	16%
7	8	16%
11	16	31%
12	6	12%
13	7	14%
14	2	4%
15	4	8%
Total: 51		

Fuente: elaboración propia con base en catálogo AMEXCID, sin fecha.

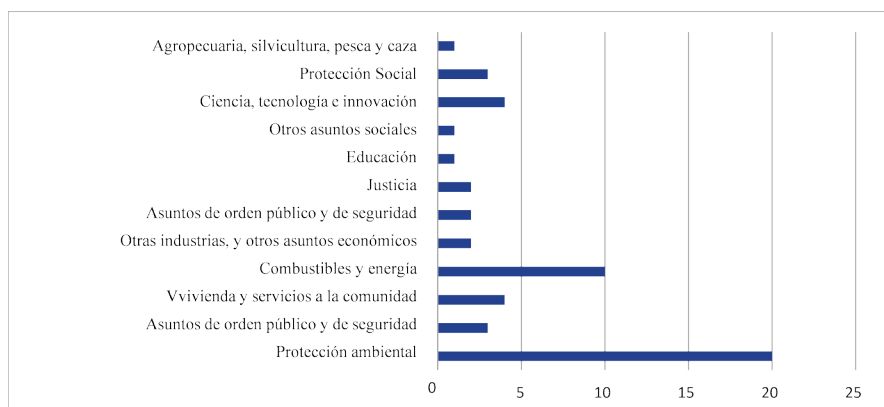
Tabla 2
Vínculos entre ODS en los proyectos analizados

ODS	Max	Mín.	Promedio
6	10	2	3.5
7	11	1	4.9
11	11	1	3.5
12	11	2	4.8
13	3	1	1.9
14	2	1	1.5
15	4	1	2.5

Fuente: elaboración propia con base en catálogo AMEXCID, sin fecha.

Figura 2

Sectores cubiertos en los proyectos analizados

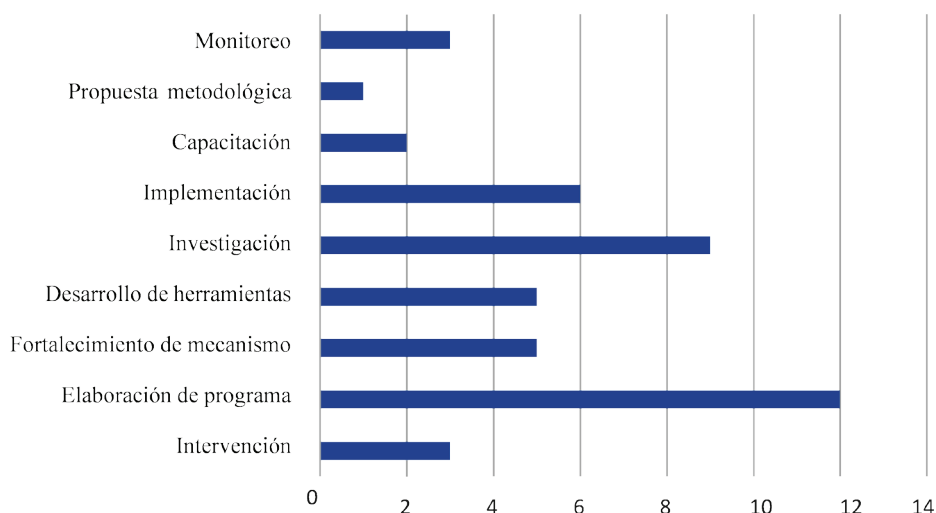


Fuente: elaboración propia con base en catálogo AMEXCID, sin fecha.

Los proyectos, por otro lado, tienen intenciones diversas, entre los asuntos de interés se listan a la intervención, capacitación, generación de herramientas y diseño de programas. Ver figura 3 para mayor detalle. Como puede observarse la mayoría de los proyectos se centraron en la elaboración de programas, en especial para proyectos hídricos (ODS 6) y después para aquellos relacionados con la producción y consumo sustentable (ODS 12). Por otro lado, la fecha de inicio del proyecto más antiguo data de 1962 y se ubica entre los proyectos asociados a comunidades sustentables (ODS11), los más recientes iniciaron en 2018 en diversos proyectos de múltiples ODS. 20% de los proyectos revisados han finalizado a la actualidad, con fecha que se remonta hasta 2016 aunque la mayoría de los que concluyeron lo hicieron en 2019. La mayoría de los proyectos (80%) permanecen vigentes, empero solo 9% de ellos han sido evaluados.

Figura 3

Finalidad de los proyectos analizados



Fuente: elaboración propia con base en catálogo AMEXCID, sin fecha.

Los proyectos han contado con la participación de organismos tanto nacionales como internacionales en el rol de coordinación. Entre los primeros se incluyen agencias gubernamentales especializadas, por ejemplo, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para proyectos hídricos, la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para proyectos energéticos, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) para proyectos de vida submarina, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) para proyectos sobre vida terrestre, La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para proyectos de producción y consumo sustentable. Estas agencias además del papel de coordinador de proyecto, pudieron también asumir otros roles, tales como mediador de fondos o receptor de herramientas.

Entre los actores nacionales también se identificaron a la academia y a comunidades locales. En el sector académico se identificaron responsabilidades tales como la elaboración de herramientas, diagnósticos o programas. Por su parte, las comunidades locales, proba-

blemente a través de asociaciones civiles, fueron mayormente responsables de la intervención *in situ*.

Entre los actores internacionales se identifican a varias agencias de las Naciones Unidas tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), ONU-Hábitat, ONU-Mujeres, la oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) y la organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) actuando como coordinadores de proyectos ad hoc.

Análisis de redes

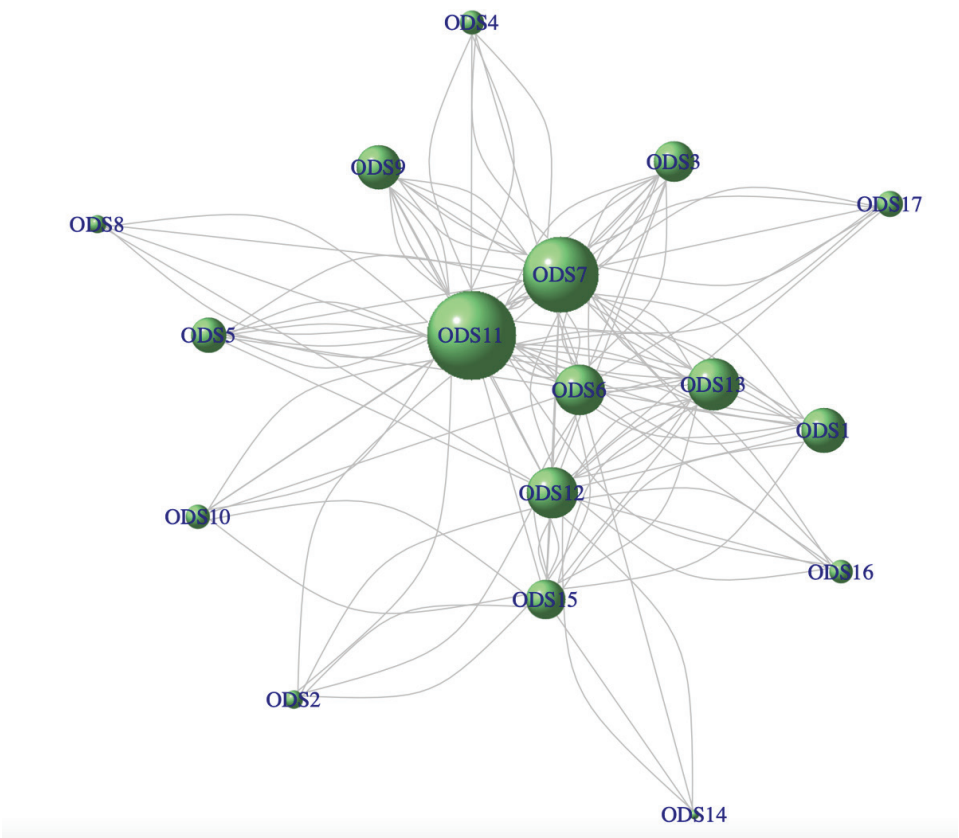
La figura 4 muestra un diagrama de grafos no dirigido y no ponderado de los ODS cubiertos en los proyectos AMEXCID estudiados; por otro lado, la tabla 3 resume las estadísticas descriptivas para los nodos y la red formada por los casos revisados.

De acuerdo con el grado de centralidad, el ODS11 y el ODS7 son los proyectos más conectados y los que actúan como puente entre los ODS de otros proyectos. Como lo indica el parámetro “betweenness”, en contraste los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 4 (educación de calidad) son los ODS en proyectos menos conectados. Por su parte, de acuerdo con el punto de autoridad, el ODS más influyente fue el 11 seguido de proyectos energéticos, en tanto que los proyectos sobre vida marina son los menos relevantes. Finalmente, la “eccentricity” indica que para vincular los ODS en los proyectos bastan dos conexiones.

Finalmente, la tabla 4 lista las estadísticas descriptivas de la red para los proyectos investigados. El valor de la distancia indica que cerca de dos conexiones son necesarias para conectar a los ODS en los proyectos analizados, este resultado coincide con el valor de eccentricity estimado para los nodos. Por su parte, el número de diámetro igual a dos indica que al menos dos conexiones bastan para unir a los ODS más alejados. Por su lado, el resultado para la transitividad devela que la proporción de ocurrencias de triadas transitivas

fue aproximadamente de 45%. Finalmente, la medida de reciprocidad sugiere la existencia de reciprocidad en los proyectos caracterizados.

Figura 4
Diagrama de grafos de los ODS atendidos
por los proyectos analizados y sus vinculaciones



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
Estadísticas descriptivas por nodo de la red (ODS)
para los proyectos analizados

	Grado de centralidad	Betweenness	Closeness	Excentricidad	Puntaje de autoridad
ODS1	13	0.09	0.037	2	0.51
ODS2	6	0.00	0.034	2	0.21
ODS3	11	0.09	0.036	2	0.46
ODS4	6	0.00	0.034	2	0.27
ODS5	9	0.03	0.036	2	0.40
ODS6	21	9.63	0.053	2	0.57
ODS7	33	14.69	0.056	2	0.85
ODS8	5	0.03	0.036	2	0.21
ODS9	11	0.00	0.036	2	0.50
ODS10	7	0.00	0.036	2	0.28
ODS11	43	35.28	0.059	2	1.00
ODS12	24	15.00	0.053	2	0.58
ODS13	16	0.36	0.038	2	0.59
ODS14	4	0.06	0.034	2	0.11
ODS15	17	4.61	0.043	2	0.45
ODS16	7	0.09	0.036	2	0.27
ODS17	7	0.03	0.036	2	0.30

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4
Estadísticas descriptivas de la red de proyectos analizados

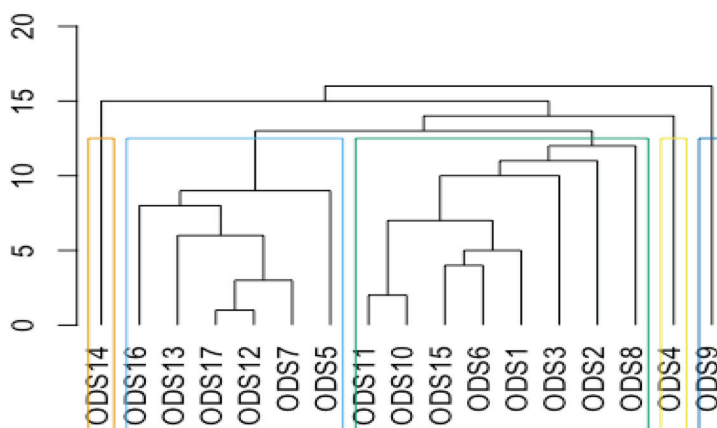
Distancia	Diámetro	Transitividad	Reciprocidad
1.588	2	0.453	1

Fuente: elaboración propia.

Detección de comunidades

En la figura 5 se muestra el dendograma del ejercicio de segmentación jerárquica para detectar comunidades de ODS en los proyectos AMEXCID. La figura resulta después de un ejercicio iterativo partiendo de dos y hasta la estimación de cinco grupos. A fin de corroborar este resultado, se estimaron el número de comunidades y la membresía de cada nodo a una comunidad. El resultado de número de comunidades confirmó que efectivamente cinco son los grupos en que pueden agruparse los proyectos por ODS vinculados y la membresía reafirmó la pertenencia a las comunidades ilustradas en la figura 5.

Figura 5
Comunidades de ODS en los proyectos
de la plataforma alianza para la sostenibilidad



Fuente: elaboración propia.

Es de notar que de los proyectos seleccionados se arman dos comunidades uno que contiene a proyectos sobre localidades sustentables (ODS11) y agua (ODS6); y la otra que contiene a proyectos energéticos. Se observa que los proyectos relacionados a vida marina (ODS 14) se muestran aislados.

Discusión

Los resultados del análisis develaron que la sustentabilidad ambiental concebida como un fin alcanzable a través de la atención de los Objetivos de Sustentabilidad Ambiental de la Agenda 2030 ha sido ampliamente promovida mediante la intervención de agencias internacionales, dicha actuación ha venido aparejada con la colaboración de agencias gubernamentales, academia y comunidades locales. Las actuaciones coordinadas multi-actor, multi-propósito y multi-acción han tomado forma de proyectos de diversa índole y retomando proyectos que venían actuando desde antes de la creación de la plataforma mencionada. La falta de evaluación no permite profundizar en qué medida la discusión se transforman en resultados y últimamente en intervenciones o acciones benéficas al medio ambiente y sus habitantes.

Por otro lado, la revisión bibliográfica permitió identificar que, fuera de la plataforma AMEXCID, se han realizado proyectos comunitarios desarrollados por PADL con tintes de sustentabilidad ambiental o de manera más correctamente expresada socio-ambiental, dichos proyectos se han ubicado dentro del contexto gubernamental histórico, previamente bajo el PADL de la SEDESOL y más recientemente dentro de la Secretaría de Bienestar. Dichos proyectos poseen un fuerte componente social, vinculan a individuos, en algún grado de pobreza, con conocimiento, ideas y capital –económico y social– para defender sus derechos y mejorar sus condiciones de vida a partir de proyectos productivos y/o de una red social a la que pueden apelar en caso de contingencias.

En el giro socio-ambiental, tales proyectos se han concentrado en prácticas agro-ecológicas (Carrillo, Ramírez y Pomar, 2019) y

forestales (Chauca, 2014). Al 2015, Víctor Toledo en su libro *Ecocidio en México: La batalla final por la vida* estimó que, en el país, el número de proyectos e iniciativas comunitarias alcanzaba 1,040 en tan solo cinco estados de la república: Quintana Roo, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Michoacán. Allí las comunidades locales desarrollan alternativas de vida mediante la articulación con la naturaleza, en defensa del territorio de proyectos mineros, hidráulicos, energéticos, turísticos, agrícolas, químicos y biotecnológicos (transgénicos) que ponen en peligro sus recursos naturales, cultura, memoria, historia, territorio, etcétera. Otros casos de éxito han sido documentados en la red ambiental mexicana, al 2016, presentaba como casos de éxito a 1) Tosepan Titaniske en Cuetzalan Puebla¹¹, 2) La comunidad indígena de Donaciano Ojeda y Cherán en Michoacán¹² y 3) Nuevo San Juan Uruapan.¹³

Dichas experiencias muestran la enorme importancia que tienen las entidades locales dado que poseen la experiencia acumulada sobre los aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales en la localidad; y en tanto estas entidades son fuertes y coordinadas pueden proporcionar soluciones estratégicas que generan un efecto multiplicador y estimulan el crecimiento sostenido para mejorar la calidad de vida de la población por medio de una distribución más equitativa.

Conclusiones

Las agencias de desarrollo pueden ser estructuras formales, informales o gubernamentales, en el caso de México, son ciudadanas, actuando activamente en el desarrollo económico social y cultural de una comunidad, y cediendo el liderazgo a asociaciones civiles confor-

11 <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-tosepan-titaniske-sierra-norte-puebla/>

12 <https://www.opendemocracy.net/es/cher-n-resistencia-y-lu/>

13 <https://sites.google.com/site/uruapanparaisoecologico/san-juan-nuevo>

madras formalmente para conectar las distintas fuerzas a escala local, buscando un equilibrio entre los distintos intereses en juego en una comunidad. Estas agencias de desarrollo local se han establecido bajo el ala primeramente de la Secretaría de Desarrollo Social hasta antes del 2018 y bajo la Secretaría de Bienestar posteriormente. Los proyectos ahí desarrollados pudieron tomar un tinte socio-ambiental que bajo el liderazgo de una entidad local fuerte y consolidada abonó al éxito de la estrategia y al bienestar de la comunidad mediante estrategias innovadoras.

Si bien la figura de la agencia de desarrollo local se ubica en el mecanismo anteriormente escrito, vale la pena agregar que no es ni el único contexto ni las únicas acciones; otras iniciativas aquí también mencionadas en las que se cuentan la PEA y la CONAGO, dan cuenta de una actividad efervescente en el tema, huelga decir que cada iniciativa persigue sus propios intereses bajo sus propios preceptos.

Por otro lado, y en un esquema más de arriba-hacia-abajo, agencias internacionales y agencias nacionales han contribuido para adelantar en el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 en el país, los proyectos han sido multipropósito y multi-actor, bajo este esquema las comunidades ha sido objeto en algunas ocasiones de intervención, mas no de manera única ni más relevante.

Entre este intrincado escenario se han podido identificar dos grandes vertientes, ambas han intentado ser destiladas en su esencia y descritas brevemente antes, es relevante agregar que al interior de cada gran vertiente también se encuentra importantes divergencias como lo demostró la estimación durante el ejercicio de análisis de redes e identificación de comunidades en los proyectos de la plataforma alianza para sostenibilidad de la AMEXCID. Estos dos últimos ejercicios demuestran la presencia de agrupaciones y formación de vínculos dentro de los propios proyectos implementando el desarrollo sustentable; se considera que tales comunidades de proyectos emergen atendiendo a múltiples factores muchos de los cuales no han sido mencionados aquí.

Las dos grandes vertientes de inclusión del desarrollo sustentable en proyectos desarrollados por ADL parecen no converger, y aunque esto no necesariamente es un inconveniente en tanto y cubra de manera éxitos múltiples frentes, empero si tal escenario no se cumpla —como es el caso— entonces si cabe la pregunta de que si acciones en diversos frentes son efectivos actuado de manera aislada que como acciones coordinadas. Esta situación da lugar a sugerencias de mecanismo que puedan colaborar y comunicarse en los diversos proyectos en las dos grandes vertientes e iniciativas en otros rubros a fin de que converjan de manera efectiva en un momento a la vez mientras mantienen la mayor cobertura posible.

Y la coordinación es necesaria porque no es poco común encontrar que proyectos comunitarios que funcionan de manera efectiva y han alcanzado estabilidad y madurez, de pronto se vean en peligro de desaparecer por la imposición de políticas convencionales que también persiguen el desarrollo local, pero desde otra perspectiva y al hacerlo introducen estresores justificados por la potencial generación de empleo, crecimiento de infraestructura mediante la implementación de megaproyectos. Y para muestra un botón de los muchos casos que se presienten acontecen en este momento. Un ejemplo bien documentado es el del pueblo mágico “Cuetzalan del Progreso” operado por la comunidad indígena náhua Maseualsiuamej Mosenyolchicauanij (Mujeres que trabajan unidas), esta comunidad se dedica a la producción y comercialización de artesanías, además de la promoción de los derechos de las mujeres, la salud reproductiva y la erradicación de la violencia doméstica. Sin embargo, la imposición de políticas convencionales está poniendo en riesgo este modelo exitoso, entre los estresores introducidos se encuentran la minería a cielo abierto y las plantaciones de monocultivos comerciales.

Y en tanto que, como Penélope, se teje durante el día para deshacer por la noche, la adopción, implementación y operación del desarrollo sustentable en el ámbito ambiental y no sólo económico en proyectos de las ADL de índole comunitaria que parecen abundar en el impulso del concepto, se ven puestos en riesgo sino del todo des-

articulados por proyectos impulsados por otras iniciativas que igualmente tiene como objeto impulsar el desarrollo sustentable en el país. En tanto y esta situación continúe la inclusión del medio ambiente en el desarrollo sustentable permanece como uno de los principales retos de la nación en materia de desarrollo local.

Pero fuera del círculo vicioso, la ausencia del componente ambiental como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social local entra en contradicción con un reconocimiento ampliamente aceptado de que el territorio es un agente de transformación social y no el simple soporte de objetos, actividades y procesos económicos. Y dicho reconocimiento de la importancia de lo territorial no está bien definido sino limitado por los aspectos biofísicos propios del medio ambiente en ese territorio, si se ignora este componente se pone en riesgo la propia conservación del sistema productivo territorial.

Bibliografía

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2018). “¿Con quién y cómo cooperamos?” Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/donde-y-con-quien-cooperamos-29337> (30/8/2020).
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (Sin fecha). *Catálogo de capacidades*. Recuperado de <https://de.sre.gob.mx/capacidades/catalogo> (31/08/2020).
- Alonso C. J. L. y Carabalí M. J. A. (2019). *Breve tutorial para visualizar y calcular métricas de Redes (grafos) en R (para Economistas)*. *Economics Lecture Notes*. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas. Universidad ICESI (Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda). Colombia. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/332652907_Breve_tutorial_para_visuali-

zar_y_calcular_metricas_de_Redes_grafos_en_R_para_Economistas (31/08/2020).

- Albuquerque, F. (2014) Universidad y Desarrollo Territorial, I Encuentro-Taller de la Red de Gestión de Conocimiento para el Desarrollo Territorial en Centroamérica y República Dominicana, La Antigua, Guatemala.
- Arguello Núñez L. B. (2010). El Papel de las Agencias de Desarrollo en los Procesos Económicos Territoriales (Tesis de Maestría en Desarrollo Local). Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida-Huelva.
- Boiser, S. (1996); Modernidad y Territorio. Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile.
- Carrillo González G., Ramírez Alcántara H. T. y Pomar Fernández S. 2019. Sustentabilidad y desarrollo local en una comunidad rural en México. *Administración y Organizaciones*, 22 (43), 9-27.
- Cejudo M. G., Michel C. L. Gerhard R. y Ortiz P. A. 2012. Meta evaluación del Programa de Opciones Productivas (POP). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Regional Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR). Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2012/META_EV_2012/POP_MetaEvaluacion.pdf (29/8/2020).
- Chauca P. M. 2014. Actores y Organizaciones en los Procesos de Desarrollo Local en México: Una mirada desde la Economía Social. *Revista OIDLES*, 8 (16)
- Clark G., Huxley J. y Mumford D. 2013. La economía local: la función de las agencias de desarrollo. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. Desarrollo Económico Local y Descentralización: Apro-

ximación A Un Marco Conceptual. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) & Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeit (GTZ). Santiago, Chile.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). 2004. Acuerdo 8 - Reunión XVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores - Villahermosa, Tabasco, Tabasco. Recuperado de <https://www.conago.org.mx/acuerdos/detalle/224> (1/09/2020).

Coffey, W.J. y Polese, M. (1985). "Local development: conceptual basis and policy implications", *Regional Studies*, 19, 83-93

Cotorruelo Menta R. (2001). "Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local" en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.) 2001. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

Figueroa, B. (2014). "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)". *Revista Mexicana de Política Exterior*. 102, 29-53.

Friedmann, J. y Weaver, C. (1979), *Territory and Function*, Edward Arnol, Londres.

García, L. (2004). "El desarrollo local como estrategia de desarrollo emergente en un mundo globalizado; Presente y Pasado". *Revista de Historia*. 9 (17).

García Palacios, E. (2018). *Gobernanza y dinámicas locales en los programas de desarrollo territorial en áreas rurales. Análisis de la implementación del programa PESA en dos municipios de estado de México* (Tesis doctoral). Universidad de Córdoba. Córdoba. Recuperado de <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/16963/2018000001793.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

García Palacios E. y Moyano Estrada E. (2019). "Gobernanza y desarrollo territorial. Las agencias de desarrollo rural en la im-

- plementación del programa mexicano PESA”. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. 28, 185-215. <https://doi.org/10.4422/ager.2019.14>
- Gatto F. (1989). “Cambio Tecnológico Neofordista Reorganización Productiva”. *Revista EURE*. 16(47), 7-34.
- Morales E. (2013). “El desarrollo local y su falta de financiamiento en políticas públicas en México”. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, 18(48), 61-96.
- Morales Pérez M. (2006). “El desarrollo local sostenible”. *Economía y Desarrollo*. 140(2), 60-71.
- Natal A. y Blásquez L. (2012). “Las agencias de desarrollo local: el brokerage de la sociedad civil”. *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*. 13(24), 57-76.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2016). *Manual de Operación de los Agentes para el Desarrollo Local FAIS*. Gobierno Federal. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119073/Manual_ADL_FAIS_2016.pdf (27/08/2020).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010). *Guía rápida 2010 “Programa Opciones Productivas”*. Gobierno Federal. México. Recuperado de http://inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1440/1/images/Guia_Opciones_2010.pdf (29/08/2020).
- Secretaría de Bienestar (2019). *Manual de Operación de los Agentes de Desarrollo Microrregional*. Gobierno de México. Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/Manual_de%20Op_de_los%20Agentes_para%20el_FAIS_2019.pdf (30/08/2020).
- Secretaría de Bienestar (2015a). *Matriz de Indicadores para Resultados*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx>

mx/bienestar/documentos/matriz-de-indicadores-para-resultados (27/08/2020).

Secretaría de Bienestar (2015b). *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS). Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais> (27/08/2020).

Stöhr, W. B. (1978). Development From Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm. IIR-Discussion Papers, 4. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

Toledo V. M. (2015). *Ecocidio en México. La batalla final es por la Vida*. Grijalbo. México.

Vázquez Barquero A. (1988). "Small-scale industry in rural areas: The Spanish experience since the beginning of this century, en K.J. Arrow" (ed.) *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Mcmillan, London.

Capacidad de agencia en la educación previsional

Sarah Eva Martínez Pellegrini¹⁴

Juana Isabel Vera López¹⁵

Introducción y antecedentes

El objetivo de la discusión que se plantea en este capítulo es explorar cómo a través de la capacidad de agencia humana, se pueden establecer estrategias que logren incentivar que los afiliados al sistema de pensiones con cuentas individuales asuman actitudes proactivas para desarrollar sus conocimientos acerca de sus pensiones, así como identificar las acciones que podrían incrementar su monto mediante una gestión informada de sus recursos.

Esta discusión sobre la gestión de las pensiones cobra particular relevancia si tenemos en cuenta que la amenaza de insuficiencia financiera de las pensiones es un problema que se ha agravado en las últimas décadas, durante las cuales el aumento de la población pensionada o en edad de pensionarse, ha crecido proporcionalmente más que la base de contribuyentes garantes de la suficiencia de fondos

14 Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte: sarahm@colef.mx

15 Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte: jvera@colef.mx

para el retiro de los trabajadores. Esta situación ha generado que los países latinoamericanos hayan impulsado reformas para cambiar sus sistemas de pensiones y transitar de regímenes de beneficio definido a sistemas de contribución definida. Este paso ha dado lugar a la creación de cuentas individuales para cada contribuyente, en las cuales los trabajadores cotizan sus aportaciones obligatorias y el ahorro voluntario, las cuales determinarán el monto que recibirán como pensión al final de su vida laboral.

México transitó por dos reformas importantes en su sistema de pensiones: en 1997, la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado; y, en 2007, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para los trabajadores del sector público. Pese a estas reformas que cambiaron el esquema del sistema pensionario mexicano, la crisis financiera continúa y se debe precisamente a la baja tasa de reemplazo¹⁶ existente que es de aproximadamente un 40% del sueldo actual que recibirá el trabajador por concepto de su pensión.

Está prevista una próxima reforma al sistema de pensiones mexicano, pero además de estos cambios en la organización del sistema también existe en el país una deficiencia en la educación previsional derivada de las altas tasas de informalidad en el empleo, de la falta de educación financiera y de la escasa capacidad de ahorro de gran parte de la población. En este contexto existe una situación que requiere del empoderamiento de los afiliados a las cuentas individuales para tratar de incentivar su ahorro voluntario y maximizar los beneficios de éste en el largo plazo como paliativo de la baja tasa de reemplazo.

Por otro lado, es relevante mencionar que es un hecho que, incluso en la porción de población con capacidad para ello, el ahorro no es una práctica común por parte de la población, que generalmente se destina la mayor parte del ingreso al consumo y, o no ahorra, o el monto ahorrado es insuficiente para constituir la base futura de una pensión que solvete sus principales necesidades. Esta situación

16 La tasa de reemplazo es el porcentaje del salario que cubre la pensión, una vez que el trabajador concluye su etapa activa.

contribuye a que las personas adultas mayores pensionadas corran el riesgo de caer en situaciones de pobreza y marginación, convirtiéndose en población vulnerable a pesar de haber contribuido de manera permanente a la seguridad social durante su etapa laboral.

Se propone, a través de las ciencias del comportamiento, diseñar el marco para realizar cambios que motiven a los cuentahabientes de las AFORES, a modificar sus actitudes y evaluar información sobre el desempeño de las mismas, calcular sus pensiones y establecer metas objetivas sobre un plan de ahorro para el retiro.

La educación previsional cuenta con herramientas y estrategias que son utilizadas para propiciar la capacidad de agencia a los cuentahabientes, promoviendo sus habilidades individuales, colectivas e institucionales, de manera que aumenten su ahorro voluntario bajo una adecuada planeación financiera de largo plazo.

El tema del ahorro voluntario ha formado parte de la agenda pública que requiere ser atendida por las autoridades del Sistema de Ahorro para Retiro (SAR) ya que paulatinamente se vuelve mayor el peso del ahorro complementario para garantizar el aumento de las tasas de reemplazo. En 2014, la cámara de diputados aprobó la propuesta de reforma impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto que constó de tres componentes: 1) pensión universal; 2) seguro de desempleo; y, 3) mejoras al SAR, las cuales abarcaron 9 áreas específicas que se presentan en la tabla 1.

Es importante promover el ahorro voluntario porque las pensiones no son suficientes para garantizar un retiro digno del trabajador, siendo requerido que las aportaciones obligatorias se complementen con ahorro voluntario para evitar situaciones de pobreza en el momento del retiro. Estas contribuciones voluntarias pueden ser de cuatro tipos: 1) contribuciones voluntarias de corto plazo; 2) contribuciones voluntarias de largo plazo; 3) contribuciones complementarias a las cuentas individuales de retiro; y, 4) contribuciones a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro” (OCDE & CONSAR, 2016, p. 37). Las dos primeras se refieren a montos que en algún momento el trabajador puede recuperar antes de pensionarse, aunque la segunda

debe permanecer en el fondo al menos 5 años. En el caso de las dos últimas categorías son recursos que permanecerán en el fondo de retiro hasta que el trabajador cumpla 65 años y, por tanto, entran en el esquema de planeación financiera de largo plazo en que puede ser más efectiva la educación financiera del ahorrador.

Tabla 1
Propuesta de reformas al SAR, año 2014

Propuesta de reforma	Objetivo de la propuesta
1.- Estructura de comisiones de las AFORES	Bajar las comisiones y crear mayor competencia.
2.- Modelo de traspaso de AFORE	Mejorar la calidad de los traspasos y reducir los gastos comerciales de las AFORES
3.- Mejorar el proceso de asignación de cuentas en las AFORES para los nuevos trabajadores y los ahorradores inactivos	Proteger los intereses de los trabajadores jóvenes y de los ahorradores inactivos
4.- Incentivos al ahorro voluntario para el retiro	Alentar un mayor ahorro voluntario para lograr pensiones más altas
5.- Gobierno corporativo de las AFORES	Fortalecer las decisiones de inversión dentro de la AFORE para proteger los ahorros de los trabajadores
6.- Régimen de inversión de las SIEFORES	Introducir nuevas alternativas de inversiones para buscar mejores rendimientos
7.- Facilitar la designación de beneficiarios	Facilitar a los ahorradores y sus familias la recuperación de sus ahorros en una AFORE
8.- Mejor promoción y difusión del ahorro para el retiro	Más y mejor información para los ahorradores que están en el sistema
9.- Mejor atención y servicios para los trabajadores	Mejorar la experiencia de los trabajadores con su AFORE

Fuente: OCDE & CONSAR, 2016, pp. 23 y 24.

El incentivo de este tipo de aportaciones voluntarias requiere desarrollar mediante las ciencias del comportamiento herramientas propias de la educación previsional. Es por ello que se parte del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen y Martha Nussbaum, proponiendo impulsar la capacidad de agencia de los cuenta-habientes de las AFORES para que consideren como opción viable incrementar sus pensiones, realizando contribuciones voluntarias para su retiro. En el contexto de las propuestas de Amartya Sen, la libertad de elección del sujeto es un elemento central y dos factores van a condicionar esa libertad de elección del cuentahabiente, en primer lugar, su capacidad real de ahorro y, en segundo lugar, su educación financiera y previsional, que le permitirá identificar diferentes esquemas de manejo de sus recursos con vistas a generar fondos para el retiro.

En este capítulo se incluyen cinco apartados: en el primero, se presentan una breve introducción y antecedentes explicando la problemática existente y brindando el contexto en que se discute; en el segundo, se establece el marco teórico de análisis considerando desde el enfoque de capacidades, la capacidad de agencia en relación con las oportunidades sociales, para promover políticas financieras de promoción del ahorro voluntario en las AFORES, incluyendo la capacidad de agencia en la educación previsional; en el tercero, se desarrolla un análisis comparativo de las acciones de educación previsional en América Latina y México; en el cuarto, se presentan las recomendaciones realizadas por organismos internacionales como el BID y Banco Mundial; y, en el quinto, se presentan las conclusiones.

Capacidad de agencia, libertad y educación previsional

Como se planteó en los antecedentes, partiendo de una perspectiva de construcción de calidad de vida de los sujetos para su etapa de adultos mayores, es necesario que cada trabajador con capacidad de ahorro

tenga una capacidad de agencia, individual, en primera instancia, que le permita establecer una estrategia propia adecuada a sus recursos y expectativas. Es este sentido nuestro planteamiento se acerca a algunos postulados de las teorías de desarrollo que plantean la importancia de la libertad y la elección como parte de ese desarrollo

Dado lo anterior, al analizar la *capacidad de agencia*, parece adecuado conceptualmente, partir de propuestas planteadas para abordar el tema de la libertad y en las que el desarrollo deviene en “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos” (Sen, 2000, p. 19). Y se puede considerar como una expresión de la libertad cuando el mismo sistema económico provee a los individuos de todo lo necesario para desarrollarse plenamente, contando con la satisfacción de sus necesidades primarias.

Resulta importante destacar que, en ocasiones, el que un país sea más o menos próspero, no determina que tan libre pueda ser considerado o, dicho de otra manera: un país próspero puede limitar la libertad de sus ciudadanos restringiéndoles el acceso a determinados servicios que les son necesarios, por ejemplo, el internet; o bien, en el caso de países represivos con un excesivo control que les reprime el derecho de libre expresión. En el extremo opuesto se ubican países menos desarrollados, que podríamos considerar con menores recursos, en los que es más evidente esta situación de carencia de libertad al observarse que sus ciudadanos se encuentran restringidos en el acceso a servicios sanitarios, educativos, infraestructura, servicios públicos y empleo, entre otros problemas de carácter económico y social.

De acuerdo con Sen,

La libertad es fundamental para el proceso de desarrollo por dos razones distintas:

- 1) La razón de la evaluación. El progreso ha de evaluarse principalmente en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos.
- 2) La razón de la eficacia. El desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos (Sen, 2000, p. 20).

Ambas razones conllevan a cuestiones muy puntuales como el impacto social, en el caso de la evaluación, que debe medirse para conocer su evolución en el tiempo. Así como el determinar qué tan eficaz es la libertad que detentan los ciudadanos de un país. En relación con esta última razón, Amartya Sen desarrolla una clasificación de las libertades instrumentales en cinco tipos que son:

1. Libertades políticas.
2. Servicios económicos.
3. Oportunidades sociales.
4. Garantías de transparencia.
5. Seguridad protectora.

Para Sen esta agencia es una capacidad de iniciativa que se deriva precisamente de la posibilidad de elegir entre opciones o de seguir caminos diferentes y que, por tanto, además de enriquecer la calidad de vida del individuo, contribuye a movilizar los potenciales latentes en el propio sujeto y en su entorno para lograr mejoras generales o colectivas de bienestar. Es decir, la existencia de estas libertades de elección mejora el modelo de desarrollo de una colectividad.

Centrándonos en el tema de análisis de este capítulo, se retoma concretamente la libertad referida a los servicios económicos, porque en ella se enmarca a la *educación previsional*, que abarca un servicio educación y uno de prestación social, como son las pensiones.

Por otro lado, cabe señalar que estos cinco tipos de libertades se refuerzan mutuamente, es decir, debe existir en primera instancia una libertad política que permita la creación de organismos empresariales y públicos, que provean una prestación como es la seguridad social, que proteja a los trabajadores con la garantía de una pensión digna. La seguridad en servicios económicos con un empleo garantizará que los trabajadores, empleadores y gobierno aporten a una pensión, para conformar los sistemas de pensiones. Estas pensiones constituyen una oportunidad social de aprendizaje y movilización de capacidades, al requerir informar a los trabajadores de cómo funcionan, cuáles son sus derechos y obligaciones o por qué es importante aportar; de esta

manera la educación previsional toma forma, y se hace tangible en la estructura previsional a través de la existencia de los organismos reguladores (en México, esta función la realiza la CONSAR), que se encargan de dotar de transparencia al sistema y garantizar que los individuos cuenten con AFORES que siguen las reglas de operación, para participar en el mercado de fondos de pensiones.

El Estado otorga una seguridad protectora, regulando a través de leyes y mecanismos establecidos de operación, de manera que el sistema de pensiones siga determinadas regulaciones y cumpla con sus objetivos de cobertura.

El término agente cobra importancia en este contexto y se refiere a:

la persona que actúa o provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos...[El] papel de agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político o de otros tipos) (Sen, 2000, pp. 35 y 36).

Trasladando estos conceptos de *capacidad de agencia* a la *educación previsional*, el objetivo es que los individuos se encuentren en una situación de libertad, desarrollando las capacidades provistas al adquirir conocimientos acerca de la importancia de tener una pensión y, por tanto; 1) sean conscientes de la importancia de contar con un empleo dentro de la economía formal que les provea de prestaciones sociales, como lo son la seguridad social y las pensiones; 2) sean asesorados por ejecutivos encargados de la administración de sus recursos en una cuenta individual, decidiendo el futuro de su administración; 3) establezcan escenarios previsores sobre a qué edad decidirán jubilarse; y 4) determinen cuánto deben aportar para garantizar un determinado monto de pensión.

Todas estas acciones guiadas por la razón, con el conocimiento de cuáles son las estrategias de mercado existentes, de acuerdo con un determinado conjunto de valores y objetivos, definen cuál será el plan jubilario, ya sea el adquirido con la empresa para la que se trabaja o adquiriendo de manera complementaria un plan privado de pensiones.

Dichas acciones se pueden denominar *capacidades*, que también llevan al planteamiento de los *funcionamientos*. Amartya Sen define las capacidades como aquellas cosas que un individuo puede valorar hacer o ser. Mientras que Martha Nussbaum profundiza en el tema señalando con respecto a las capacidades que se trata de oportunidades que los individuos tienen a su alcance para elegir y actuar entre el conjunto de posibilidades con que cuentan.

Mediante estas capacidades se van conformando los funcionamientos, es decir,

de transformar los distintos bienes en funcionamientos y la disposición de los mínimos para lograrlo... [siendo]...la exigencia de respetar y velar por ciertos umbrales mínimos de capacidades que se manifiesta... [se trata de]...la tan anhelada síntesis entre lo “justo” y lo “bueno”, entre justicia política y justicia social (Martínez Becerra, 2015, p. 75).

Por lo tanto, los funcionamientos son la materialización de las elecciones que definen la situación de hecho en la que se realizaron ciertos potenciales y otros se desecharon.

A través del desarrollo de sus capacidades, los individuos pueden potenciar aquellas que son de carácter individual, colectivo e institucional. Las capacidades individuales están asociadas a los recursos humanos y su desarrollo; se trata de la propia capacitación y cómo desarrollar su capacidad de agencia o gestión e iniciativa. En tanto que las capacidades colectivas proyectan aquellas que requieren de la participación del conjunto de individuos, desarrollando características propias de su contexto, que le brindan su propia especificidad. Las capacidades institucionales serán las que se desarrollan de acuerdo a normas formales e informales propias de las instituciones para guiar

un determinado cambio que mejore las condiciones de vida de la población (Girardo *et al.*, 2016, p. 219).

Como medio para desarrollar las capacidades individuales de los cuentahabientes de las AFORES, con los elementos propios de las ciencias del comportamiento para incentivar el ahorro voluntario de los trabajadores, se trabaja para comprender cómo actúan los trabajadores, cuáles son sus creencias y de qué manera promover incentivos que les permitan dilucidar que el mejor camino para garantizar un retiro pleno es el destinar parte de su ingreso a su cuenta individual. De esta manera es como se podrá generar un cambio que beneficie a los individuos.

En este sentido estas ciencias del comportamiento son el marco para desarrollar cambios de actitud que estimulen la correcta alineación de planes, programas y políticas en curso, de manera que sean apropiadas por la población objetivo de las mismas. Cuando esto no sucede, los resultados se revelan catastróficos debido a que la inversión de recursos en su implementación no genera los resultados y beneficios esperados. Recurrir a las ciencias del comportamiento supone incorporar a la psicología como herramienta de las políticas públicas para manejar desafíos relacionadas con la conducta, como es el ahorro voluntario para aumentar los montos de las pensiones (BID, 2018).

El desarrollo aplicado a las decisiones previsionales requiere replantearse de qué manera los individuos pueden alcanzar un empoderamiento de sus decisiones para una mejora de su calidad de vida. Se trata de que los países proporcionen la información necesaria y suficiente a la población para que entienda cómo funcionan las pensiones y se fomente el ahorro pensionario.

En México, las aportaciones obligatorias realizadas a la cuenta individual de los trabajadores del IMSS constituyen un 6.5% de su salario. Bajo este esquema, sin considerar las aportaciones voluntarias, se considera que “los trabajadores pueden esperar recibir menos de 40% de su salario actual al momento del retiro” (Ferting *et al.*, 2015, p. 6). Lo cual, compromete el futuro de los trabajadores debido a que cuando culminen su etapa laboral estarán en el estrato de edad

de los 65 años y más, y es cuando mayores necesidades tienen los individuos, entre ellas, los servicios sanitarios y medicamentos. Al solo contar con una pensión como medio de ingreso, es posible que esta población adulta mayor, aparte de su vulnerabilidad por la edad, también lo sea en relación con su nivel de ingresos.

De acuerdo con la OCDE, “la tasa de reemplazo neta de los planes obligatorios de pensión de salario promedio con carrera laboral completa que ingresan al mercado laboral hoy equivale a 63% en promedio en los países de la OCDE, y oscila entre 29% en Reino Unido y 102% en Turquía” (OCDE, s/f).

Aunque en este capítulo no se tratará el tema, otra situación que acontecerá en un futuro cercano tendrá que ver con la longevidad de las personas al incrementar su esperanza de vida. Entre las recomendaciones de la OCDE está el aumentar la edad jubilatoria, así como prever la creación de empleos para adultos mayores de manera que continúen activos y se prolongue la cotización para sus pensiones.

Análisis comparativo de las acciones de educación previsional. Ámbito América Latina y México

El análisis comparativo se realiza en los sistemas de pensiones de América Latina con regímenes de pensiones de capitalización individual. Estos esquemas surgieron a partir de la década de los ochenta,¹⁷ en Chile, con la reforma en su sistema de pensiones donde se pasó de un régimen de beneficio definido a uno de capitalización individual, en respuesta a la crisis financiera existente.

Posteriormente otros países de América Latina comenzaron reformas en sus sistemas de pensiones porque esta situación era un fiel reflejo de economías colapsadas ante la crisis económica existente,

17 En el año de 1981.

que repercutió en las economías internas de los países generando desempleo, devaluaciones, fuga de capitales, entre otras situaciones.

Para 1993 Perú reformó su sistema de pensiones; seguido por Colombia (1994); Uruguay (1996); Bolivia y México (1997); El Salvador (1998); Costa Rica (2000); y República Dominicana (2003). Esta medida emergió como respuesta a las presiones de sus economías internas debido a que crecía la presión sobre los recursos públicos al destinar una parte de los mismos para el pago de las pensiones en curso.

De esta manera, los trabajadores fueron trasladados a un esquema nuevo de capitalización individual donde sus recursos serían administrados a través de una cuenta operada por una administradora de fondos de pensiones, la cual retribuiría una tasa de interés como beneficio por el ahorro de sus aportaciones. En México se denominó a esta transición como Generación AFORE¹⁸, que es aquella que comenzó a cotizar a partir de la reforma de 1995 que entró en vigor en el año de 1997.

Con ello quedó atrás la solidaridad intergeneracional, y se transitó hacia una nueva forma de cotizar la pensión que depende por entero de la capacidad de ahorro del trabajador, porque una parte de su contribución se obtiene de las aportaciones obligatorias, que por ley se encuentran determinadas; y, otra parte, mediante el ahorro voluntario.

Como estrategia para incentivar el ahorro voluntario, las administradoras de fondos de pensiones comenzaron a promover la educación previsional en los países como medio de información para que los cotizantes y/o afiliados a una cuenta individual, conocieran los beneficios de realizar aportaciones adicionales que les permitan incrementar el monto de pensión que recibirán cuando cumplan con los requisitos establecidos en su normatividad.

18 Los trabajadores afiliados antes de la reforma al sistema de pensiones del 1 de julio de 1997 son denominados Generación Transición. En México conviven ambos esquemas: Generación Transición y Generación AFORE. Cada uno se pensionará de acuerdo con la normatividad respectiva.

La educación previsional forma parte de las actividades que realizan las administradoras de los fondos de pensiones. En los países latinoamericanos, a sus afiliados, se les proporciona su estado de cuenta, con información sobre las tasas que manejan las distintas administradoras, para que el titular de la cuenta individual decida ahorrar sus cotizaciones en aquella que más le convenga.

En México, para agilizar el proceso de depósito de las aportaciones voluntarias, la Asociación Mexicana de Bancos (AMB) firmó un convenio con la CONSAR para que a través de su página web el trabajador pueda domiciliar sus aportaciones a su cuenta individual. También le proporcionan distintas opciones para hacer sus depósitos: por transferencia electrónica, en tiendas de conveniencia, mediante aportaciones de su patrón, por internet o a través de su teléfono celular (Vera López, 2018, p. 172).

Las ciencias del comportamiento especifican la necesidad de generar indicadores que permitan a los cuentahabientes de las AFORES conocer por qué deben ahorrar previendo su futura pensión. Debido a la existencia de estos indicadores en México, la CONSAR impulsó desde 2015, una iniciativa mediante la creación del Censo de Educación Financiera y Previsional de las AFORE que tiene por objetivo sensibilizar a los ahorradores acerca del funcionamiento de las AFORES, ofreciéndoles materiales sobre el desempeño del Sistema de Ahorro para el Retiro SAR, así como sugerencias de educación financiera para un buen manejo de sus finanzas personales (CONSAR, 2020).

Estos materiales son infografías con información de 17 productos y servicios que son evaluados en cada una de las 10 AFORES: AFORE Azteca, Citibanamex AFORE, AFORE Coppel, Inbursa AFORE, InverCap AFORE, PENSIONISSSTE, Principal, Profuturo, Sura y AFORE XXI Banorte. De esta manera se puede desarrollar la capacidad de agencia de los cuentahabientes al ejercer su libertad mediante la evaluación del desempeño de las AFORES y su eficacia en el funcionamiento en los mercados financieros.

En relación con las capacidades individuales, se trata de incentivar el ahorro voluntario mediante la utilización de herramientas de educación previsional. De esta manera un comportamiento público, como lo es el gastar, será sustituido por uno individual o privado que es el ahorrar. Tenemos que, si se fortalece esta capacidad individual, en detrimento de la capacidad colectiva de gastar, sustituyéndola por buenos hábitos previsionales postergando los consumos, se podrán fortalecer las finanzas personales de los cuentahabientes y, mucho más, si se plantean metas financieras como alcanzar una determinada cantidad de ahorro en su cuenta individual. Para ello, se requiere de la participación de las empresas privadas AFORE, mediante sus funcionamientos en términos de Sen, para que en el ámbito de las capacidades institucionales que aplican en dirigir sus planes y programas financieros incluyan programas de estímulo de la educación financiera de los cuentahabientes. Siendo la CONSAR el ente regulador y director de las estrategias, estableciendo la política financiera para fomentar el ahorro voluntario de los trabajadores en sus cuentas individuales.

Mediante la educación previsional se puede plantear incidir a futuro sobre cómo se distribuirán los ingresos de los cuentahabientes y, una parte de ellos será para aumentar sus aportaciones voluntarias en su AFORE. A continuación, en la tabla 2, se presenta la información comparativa del desempeño de las AFORES de acuerdo con los 17 indicadores propuestos por la CONSAR, para ilustrar la información existente. Esta es la información de que disponen los cuentahabientes y que les permite tomar decisiones sobre el futuro de su ahorro previsional. En la tabla 2 se observa que todas las AFORES proporcionan documentos en línea en sus sitios web para informar sobre sus productos. También imparten cursos en línea relacionados con el tema de administración y finanzas personales, las únicas AFORES que no dan capacitación son InverCap y Principal. En materia de educación financiera, todas las AFORES proporcionan información para la planeación previsional del retiro laboral en relación con el ahorro vo-

luntario, aportaciones obligatorias, dinámicas de inversión, así como asesoría personalizada (CONSAR, 2019b).

Tabla 2
Cuadro comparativo de los productos y servicios financieros de las AFORES. Año 2019












ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PERSONALES	Documentos											
	Cursos en línea											
	Planeación de ingresos, gastos actuales, futuros y ahorro											
PLANEACIÓN PREVISIONAL PARA EL RETIRO, AHORRO VOLUNTARIO Y FONDOS DE INVERSIÓN	Documentos											
	Asesoría personalizada											
	Ahorro voluntario y aportaciones obligatorias											
	Dinámica de inversión											
	Los beneficios y los riesgos de invertir											
TRÁMITES DEL SAR	Trámites											
	Modalidades de retiro											
HERRAMIENTAS DIGITALES	Calculadoras											
	Redes sociales											
	Juegos											
	Otras aplicaciones											
	Videos											
	Afore móvil											

Fuente: Censo de Educación Financiera y Previsión de las AFORES con información al cierre de 2019

Estos servicios de las AFORES y los trámites de operación del SAR en sus páginas de internet, pueden ser consultados para conocer cómo operan y qué productos ofrecen a los cuentahabientes (CONSAR, 2019c). La información financiera que proporcionan las AFORES, explica la participación de la CONSAR como organismo regulador del sistema, señalando cuáles son los trámites que pueden realizar y las modalidades de retiro laboral. Las herramientas digitales presentes en todas las AFORES son los videos, juegos, redes sociales. Mientras que las calculadoras, son inexistentes en AFORE Coppel; no tienen AFORE móvil Banco Azteca ni AFORE Coppel; y otras aplicaciones que está presente en todas las AFORES menos en PENSIONISSSTE.

Los documentos informativos que generan las AFORES permiten a los cuentahabientes dar un seguimiento de su estado de cuenta y conocer la situación actual de sus finanzas personales. Los cursos

en línea destacan contenidos para planear el ahorro para el retiro estableciéndose metas financieras para un futuro próximo o lejano, de acuerdo con sus expectativas y necesidades. Los documentos de planeación previsional para el retiro laboral son variados e incluyen, por ejemplo, revistas como *La Familia Luchón* de Banco Azteca (Banco Azteca, s/f). Esta revista, trata temas como el ahorro, las aportaciones, datos biométricos, el crédito, la inversión, el IPAB, el presupuesto familiar, las remesas, la CONDUSEF, entre otros, de manera accesible a un público amplio con fines de divulgación e información. En las herramientas digitales se tienen como ejemplos: la sección de educación financiera de Citibanamex (Citibanamex, s/f) y la de educación financiera de Inbursa (Grupo Financiero Inbursa, s/f), todas las AFORES cuentan con su propio canal de YouTube donde suben videos sobre los trámites para cotizar en su administradora, para el aprendizaje sobre finanzas personales o del hogar y se encuentran dirigidos al público en general.

Las otras aplicaciones móviles con que cuentan las AFORES, adicional a la AFORE móvil, son: AFORE Azteca Móvil, de Banco Azteca; App i-móvil, de Inbursa; AFORE Móvil Citibanamex, de Citibanamex AFORE; AFORE Coppel, de AFORE Coppel; AFOREMóvilProfuturo y ProfuturoMóvil, Profuturo; App AFOREMóvil Sura, de Sura; InverCap Móvil, de InverCap; y, App XXI Banorte, de AFORE XXI Banorte. Las AFORES ofrecen a sus cuentahabientes calculadoras específicas para realizar ejercicios de simulación donde establezcan metas de ahorro, como las de Citibanamex con sus simuladores del Régimen 73, Régimen 97 y ahorro voluntario. InverCap, Profuturo, Inbursa y AFORE XXI Banorte cuentan con una calculadora para proyectar la pensión. Sura cuenta con dos calculadoras: una para reducir microgastos y otra para prever rendimientos. Banco Azteca, PENSIONISSSTE y AFORE Coppel cuentan con la liga que dirige a las calculadoras del ahorro de la CONSAR (CONSAR, 2019a, p. 4).

Dentro de los juegos, las AFORES cuentan con una gama, considerando que las nuevas generaciones son más proclives al uso de las tecnologías y los videojuegos. Ejemplo de ellos son: AFORE Coppel

con “Juego de conceptos”, “Aumentando el ahorro” y “Organizando el Ahorro” (AFORE Coppel, s/f); Principal con “La importancia del ahorro para el retiro” (Principal, s/f); “Tic Tac”, de AFORE XXI Banorte (AFORE XXI Banorte, s/f); “Volver por tu futuro”, de InverCap (InverCap, s/f); “Ahorra jugando”, de Sura (Sura, s/f). Todas las AFORES cuentan con redes sociales con cuentas en Facebook, Twitter y YouTube, algunas también tienen en Instagram como Banco Azteca, Invercap y Sura (CONSAR, 2019a, p. 6).

Para alcanzar las metas financieras se requiere eliminar las barreras conductuales mediante soluciones también conductuales como son: 1) Hacer el ahorro para el retiro automático y sin esfuerzo; 2) Hacer que el retiro se sienta palpable; 3) Hacer que el ahorro para el retiro sea visible y común; 4) Disminuir el sentido de pérdida; 5) Establecer nuevos hábitos entre el personal; e, 6) Facilitar inscripción atada o en paquete (Ferting *et al.*, 2015, pp. 16–22).

Otra estrategia para proveer de educación previsional a los cuentahabientes es a través de la elaboración de materiales proporcionados en centros educativos dirigidos a estudiantes de distintos niveles escolares. Muestra de ello son los avances realizados por México y República Dominicana, así como su implementación en Uruguay.

México y República Dominicana han considerado el elaborar libros de texto para enseñar a los estudiantes de distintos niveles educativos acerca de sus sistemas de pensiones. Esta iniciativa tiene como modelo el implementado en Uruguay en donde los materiales de estudio son elaborados por el Banco de Previsión Social (BPS) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Vera López, 2018, p. 172).

Uruguay es pionero en la inserción de contenidos sobre seguridad social en los libros de texto en los diferentes niveles educativos. Los materiales son dirigidos a estudiantes de niveles de educación inicial, escuela primaria, escuela secundaria, primer ciclo liceal, segundo ciclo liceal, tanto para educación pública como privada (Mendez & Banco de Previsión Social-Uruguay, 2016, p. 2). Los manuales en seguridad social son una herramienta útil para los estudian-

tes (Banco de Previsión Social, s/f). En Uruguay, la educación formal es obligatoria y gratuita desde la educación inicial (a los cuatro años) al tercer año del segundo ciclo liceal (un periodo de 14 años) (Mendez & Banco de Previsión Social-Uruguay, 2016, p. 2), periodo de formación conductual de los jóvenes.

La implementación del Programa de Educación en Seguridad Social tiene por objetivo crear ciudadanía en los niños, adolescentes y jóvenes para que conozcan sus derechos y obligaciones en los sistemas de protección social. Para ello, se establece un convenio marco con la ANEP para dar seguimiento al proyecto “Conoce tus derechos y obligaciones en seguridad social”. Los contenidos de los materiales abordan valores y principios acerca de la solidaridad, respeto a las diferencias, equidad, integración, alcance de los derechos y obligaciones y responsabilidad contributiva, entre otros (Mendez & Banco de Previsión Social-Uruguay, 2016, pp. 16 y 21).

En el caso de Chile, este país cuenta con un Fondo para la Educación Previsional que anualmente lanza una convocatoria para premiar a los mejores proyectos de educación previsional con recursos para su implementación. Este Fondo es administrado por la Subsecretaría de Previsión Social y se rige por las normas establecidas en la Ley N° 20.255 del año 2008 que reforma el sistema de pensiones; por el Decreto Supremo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social DS. núm. 78, de 2008, y sus modificaciones, y en las respectivas Bases y sus Anexos (*Fondo para la Educación Previsional*, s/f). De 2009 a 2020, se han realizado 12 certámenes del concurso público del Fondo para la Educación Previsional.

La postulación de proyectos no tiene costo. Las iniciativas deben realizarse en un plazo mínimo de tres meses y un máximo de cuatro meses. El monto del proyecto oscila entre los 40 y 50 millones de pesos chilenos, que equivalen a \$1,098,750 pesos y \$1,373,430 pesos mexicanos, respectivamente.

Los postulantes solo pueden presentar un proyecto dirigido a dos grupos objetivo, entre los que se encuentran:

- Jóvenes desde 17 a 35 años.

- Trabajadores y trabajadoras de entre 36 y 54 años.
- Pre pensionados y pensionadas desde 55 hasta 65 años.
- Trabajadores y trabajadoras independientes que emiten boletas de honorarios (de cualquier edad) que necesiten obtener información sobre la obligatoriedad de cotizar (Subsecretaría de Previsión Social, 2020).

Estas estrategias de educación previsional pueden ser replicadas en otros contextos, porque son experiencias de buenas prácticas que han funcionado adecuadamente en países como Chile y Uruguay.

En México es recomendable que se transite hacia la incorporación de contenidos en seguridad social en los libros de texto de educación básica a media superior. De esta manera se concientizará a la sociedad desde los más pequeños hasta los adultos en lo que respecta a los derechos y obligaciones emanados de los sistemas pensionarios. Otra buena experiencia es la del Fondo para la Educación Previsional donde podrían participar especialistas en estos temas, desarrollando proyectos en educación sobre seguridad social. La implementación de los proyectos sería una de las opciones viables para generar un impacto social que mejore las condiciones de vida de la población al orientarlas en la toma de decisiones basadas en la razón y planeando un futuro de acuerdo con la meta de ahorro propuesta para alcanzar una pensión mayor al momento de su retiro laboral.

Recomendaciones de organismos internacionales: Banco Mundial y BID

Los sistemas de pensiones requieren reformas, no solo el mexicano, sino el de otros países que han requerido de cambios para darles viabilidad financiera. En América Latina, el Banco Mundial emitió recomendaciones dirigidas a los países proporcionándoles asesoría, apoyo técnico y financiero, para que realizaran las reformas a sus sistemas de pensiones (World Bank, 1994) (Vera López, 2013).

Específicamente, en el caso de México, las recomendaciones de organismos internacionales son de carácter paramétrico, como las propuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

- Incluir al sistema pensionario en conjunto y no como sistemas independientes sin conexión.
- Incrementar la cobertura.
- Mantener el equilibrio entre contribuciones y beneficios.
- Reducir las inequidades existentes.
- Proporcionar subsidios apropiados, progresivos y sostenibles.
- Proporcionar una cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad del tipo de interés).

En las recomendaciones relativas al ahorro previsional se menciona el establecer un mecanismo de ahorro voluntario automático a través del descuento en nómina para asalariados formales; en momentos óptimos como de devolución de impuestos, se podrían implementar opciones por defecto (opt-out) o elecciones activas (opt-in) de ahorro voluntario para trabajadores sin empleador, pero que pagan impuestos; para trabajadores no formales, se podrían establecer estas opciones por defecto (opt-out) o elecciones activas (opt-in) donde consuman o reciban ingresos, pudiendo ser mediante aplicaciones digitales como la de AFORE Móvil (Azuara *et al.*, 2019, pp. 51, 55 y 56).

En el manejo de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales en relación con la promoción del ahorro voluntario en las cuentas individuales, se pueden identificar como actores importantes al BID, la CONSAR, las AFORES y los cuentahabientes, ya que cada uno juega un papel en el sistema previsional que impactará en el desarrollo y evolución del mismo.

El 16 de junio de 2020, el BID, la red Yastás y la CONSAR firmaron un acuerdo, con el objetivo de implementar el proyecto “Laboratorio de ahorro para el retiro” que consistió en capacitar a la red de tiendas afiliadas a la empresa Yastás. Participaron más de mil ten-

deros y se les brindó información sobre la importancia de incentivar el ahorro voluntario y les establecieron metas ligadas a recompensas de acuerdo a lo depositado por sus clientes en las AFORES (Carbajal, 2020). Es decir, se estableció un sistema que podría considerarse como promotoría comunitaria a partir de actores parte de la población, esta estrategia podría ser de alto impacto si los sujetos involucrados en el proceso tuvieron una asimilación adecuada de la capacitación como para dar orientaciones de calidad y si son personas consideradas de confianza en sus contextos. Este tipo de iniciativas o intervenciones son muy dependientes del capital social, en particular la confianza, que exista en entorno. Requiere de evaluaciones particularizadas.

En el sistema nacional financiero mexicano, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es la entidad encargada de regir a la CONSAR, quien a su vez, se encarga de regular el SAR que está constituido por las AFORES, sus funciones son las siguientes: 1) Supervisar que los recursos de los trabajadores se inviertan de acuerdo a los parámetros que establezca la CONSAR; 2) determina reglas para que el SAR funcione de forma óptima; 3) vigilar los recursos de los trabajadores; y, 4) ante un incumplimiento por parte de las AFORES, imponer multas y sanciones.

Las AFORES están obligadas a elaborar materiales informativos que sean de utilidad para sus cuentahabientes, así como para el público en general, sobre el funcionamiento del SAR. Estas acciones de mejora las deben reportar ante la CONSAR quien se encarga de elaborar anualmente el Censo de Educación Financiera y Previsional de las AFORES.

Se asume que los cuentahabientes, contando con información, tendrán un mejor manejo de sus finanzas personales, decidiendo cómo invertir sus ingresos y previendo su futuro, mediante contribuciones voluntarias a sus fondos de pensiones.

Este esquema operativo se encuentra estructurado a través de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF). En septiembre de 2017, en el marco del III Foro Nacional de Inclusión Financiera, la Secretaría de Hacienda dio a conocer su Estrategia Nacional de

Educación Financiera (ENEF), que es la política pública diseñada por el Comité de Educación Financiera (CEF), para generar capacidades financieras en la población mexicana.

De acuerdo con la PNIF, la educación financiera se define como el conjunto de acciones necesarias para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos que le permitan administrar y planear sus finanzas personales, así como usar de manera óptima los productos y servicios que ofrece el sistema financiero en beneficio de sus intereses personales, familiares, laborales, profesionales y de su negocio (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2016, p. 4).

La ENEF cuenta con tres dimensiones para fomentar la creación y desarrollo de capacidades financieras: 1) Conocimientos financieros; 2) Comportamientos y actitudes financieras; 3) Relación con el sistema financiero y las instituciones.

Las seis líneas de acción de la ENEF son las siguientes:

1. Fomentar el desarrollo de competencias financieras en la educación obligatoria, desde edades tempranas.
2. Desarrollar, en coordinación con la iniciativa privada y no gubernamental, programas de educación financiera que atiendan las necesidades específicas de cada segmento de la población y de las empresas.
3. Acompañar los esfuerzos de protección al consumidor con acciones de educación financiera que promuevan una cultura de consumo financiero, para que la población compare efectivamente la oferta de productos y servicios financieros antes de contratarlos.
4. Introducir nuevos canales de acercamiento y difusión para lograr que la población se familiarice con el uso de productos, servicios y canales financieros más eficientemente.
5. Explotar el uso de innovaciones tecnológicas en el sector financiero (sector Fintech y servicios financieros digitales) para identificar sinergias que promuevan la educación financiera en la población.

6. Generar datos, información y mediciones para evaluar y en su caso, modificar y mejorar, los esfuerzos de educación financiera (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2016, pp. 27–32).

Se tiene prevista una completa implementación de estas seis líneas de acción de la ENEF, en un plazo máximo de cinco años. Entre sus principales actividades cuenta la incorporación de contenidos educativos que fomentarán la educación financiera en los niveles de primaria, secundaria y media superior. Además, se incorporarán contenidos de educación financiera en los programas de asistencia social federales y estatales. También se desarrollarán capacidades financieras en el sector privado y para los mexicanos que viven en el exterior. Por último, se prevé la generación de cifras oficiales para medir la educación financiera de la población mexicana; entre otras.

Mediante la ENEF se espera promover la educación financiera en la población mexicana, para que cuente con capacidades financieras para hacer un buen uso de los productos y entidades financieras, así como el incentivar su participación en los servicios financieros.

En el marco de la ENEF, la CONSAR cuenta con veinticinco acciones y herramientas de educación previsional que ha desarrollado desde 2013 a la fecha. Estas acciones y herramientas se agrupan en siete categorías: I. Campañas de difusión; II. Internet; III. Publicaciones impresas y digitales; IV. Atención al trabajador; V. Difusión especial; VI. Publicaciones diversas; y, VII. Investigación de mercados y estudios de opinión.

Estas medidas impactarán positivamente en el mercado de fondos de pensiones porque de acuerdo con las ciencias del comportamiento, con mayor educación financiera aumentan los niveles de ahorro para el retiro, lo cual genera una mayor disponibilidad de recursos que pueden ser invertidos en sectores productivos de la economía. Así como la existencia de recursos para pensionar a los trabajadores con un ingreso suficiente que garantice la cobertura de sus necesidades como personas adultas mayores, promoviendo una política preventiva

frente a la caída en situaciones de pobreza de este grupo de población, en el momento en que deje de ser parte del mercado laboral.

Conclusiones

Una vez realizado este análisis sobre cómo transitar hacia la promoción de la capacidad de agencia humana para que a través de la educación previsional puedan adquirir conocimientos los cuentahabientes de las AFORES, propiciando un aumento en el ahorro voluntario en sus cuentas individuales, se debe concientizar sobre estas intervenciones realizadas en los sistemas territoriales de América Latina y, en especial, México, que han promovido este tránsito de las capacidades para el desarrollo hacia la agencia para el desarrollo y la corresponsabilidad en el manejo de los recursos para el retiro. Más allá de las posibles críticas a estas nuevas estructuras, uno de los instrumentos para mejorar las condiciones sociales a futuro es precisamente ampliar las posibilidades de cobertura de la población, movilizándolo también para ello las capacidades cognitivas y de toma de decisiones de los propios beneficiarios.

La educación previsional ha sido el motor que ha guiado este cambio en los sistemas de seguridad social, que ha sido un proceso complejo y requiere de la participación de todos los sectores involucrados: organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el BID; organismos nacionales como la CNBV, la CONSAR, la Cámara de Diputados, las AFORES; así como los cuentahabientes que se encuentran afiliados a las AFORES.

Este proceso de aprendizaje e innovación requirió la participación activa de la CONSAR para que mediante su regulación se pudiese implementar la PNIF que fue el medio que propició este cambio. Estas instancias son centrales para garantizar el buen manejo de los fondos de pensiones en el largo plazo y dar seguridad a los contribuyentes. La academia ha participado con especialistas en estos temas que también promueven el fortalecimiento del ahorro volunta-

rio como medida para incrementar el ahorro destinado a las pensiones de los cuentahabientes.

Es a través del enfoque de capacidades que se puede realizar contribuciones que den una respuesta asertiva y proactiva para incrementar los ahorros de los trabajadores mexicanos. El ahorro voluntario es hasta este momento el único medio que logrará incrementar el monto de las pensiones, mientras se realiza una reforma al sistema pensionario. Es por ello que, la educación previsional será la herramienta para continuar llevando a cabo estas mejoras que repercutirán en un mayor bienestar en el largo plazo. Este ahorro voluntario también aumentará los fondos de pensiones que se podrán destinar a inversiones productivas que generen un mayor crecimiento del país.

Bibliografía

AFORE Coppel. (s/f). *Juega y Aprende*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de https://www.aforecoppel.com/files/juegayaprende/story_html5.html?lms=1

AFORE XXI Banorte. (s/f). *Tictac*. App Store. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://apps.apple.com/mx/app/tictac/id1183107274>

Azuara, O., Bosch, M., García-Huitrón, M., Kaplan, D., & Silva Porto, M. T. (2019, marzo). *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo | Publications. Nota Técnica IDB-TN-1651*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf

Banco Azteca. (s/f). *La familia Luchón*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de [/content/azteca/home/educacion-financiera/herramientas/revistas-digitales/la-familia-luchon](https://www.bancoazteca.com.mx/content/azteca/home/educacion-financiera/herramientas/revistas-digitales/la-familia-luchon)

- Banco de Previsión Social. (s/f). *Manuales del sistema educativo*. Banco de Previsión Social. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://www.bps.gub.uy/17500/manuales-del-sistema-educativo.html>
- BID. (2018, septiembre 21). *En vivo: El Presidente del BID sobre economía del comportamiento*. <https://www.facebook.com/BancoInteramericano/videos/en-vivo-el-presidente-del-bid-sobre-econom%C3%ADa-del-comportamiento/342860792953146/>
- Carbajal, B. (2020, junio 16). *Consar firma acuerdo con BID para incentivar ahorro para el retiro—Economía—La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/06/16/consar-firma-acuerdo-con-bid-para-incentivar-ahorro-para-el-retiro-1448.html>
- Citibanamex. (s/f). *Citibanamex. Educación Financiera. Mejora tus finanzas personales*. <https://www.banamex.com/sitios/educacion-financiera/>
- CONSAR. (2019a). *Herramientas digitales 2019*. 6.
- CONSAR. (2019b). *Planeación previsional para el retiro, ahorro voluntario e instrumentos de inversión*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/460799/asesoria_previsional.pdf
- CONSAR. (2019c). *Servicios de las AFORES y trámites de operación del SAR en sus páginas de internet*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/460800/Servic_pag_internet_2019.pdf
- CONSAR. (2020, agosto 3). *Censo de Educación Financiera y Previsional de las AFORE al cierre de 2019. Boletín de Prensa 2020*. gob.mx. <http://www.gob.mx/consar/articulos/censo-de-educacion-financiera-y-previsional-de-las-afore-al-cierre-de-2019?idiom=es>

- Consejo Nacional de Inclusión Financiera. (2016). *Política Nacional de Inclusión Financiera*. Consejo Nacional de Inclusión Financiera. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/190321/PNIF.pdf>
- Ferting, A., Lefkowitz, J., & Fishbane, A. (2015). *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro*. Ideas42. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67484/ideas42_MX-Pensiones_Esp.pdf
- Fondo para la Educación Previsional*. (s/f). Subsecretaría de Previsión Social. Recuperado el 16 de agosto de 2020, de <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/fep/>
- Girardo, C., Pellegrini, S. M., Locela, L. H. S., & Costamagna, P. (2016). “Desarrollo de capacidades individuales y colectivas en estudios de posgrado y su incidencia en los territorios”. *Territorios*, 34, 215–236. <https://doi.org/10.12804/territ34.2016.09>
- Grupo Financiero Inbursa. (s/f). *Educación Financiera*. Grupo Financiero Inbursa. https://www.inbursa.com/porta1/?page=Document/doc_view_section.asp&id_document=1174&id_category=94
- InverCap. (s/f). *Volver por tu futuro*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://www.invercap.com.mx/EducacionFinanciera/educacionninos.aspx>
- Martínez Becerra, P. (2015). “El «enfoque de las capacidades» de Martha Nussbaum frente el problema de la ética animal”. *Veritas*, 33, 71–87. <https://doi.org/10.4067/S0718-92732015000200004>
- Mendez, E., & Banco de Previsión Social-Uruguay. (2016). *Taller sobre cultura en seguridad Social buenas prácticas de América Latina para el mundo*. 63.
- OCDE. (s/f). *Las reformas a los sistemas de pensiones han disminuido en los países de la OCDE pero es preciso mantenerlas, dice la OCDE - OECD*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de

- <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/las-reformas-a-los-sistemas-de-pensiones-han-disminuido-en-los-paises-de-la-ocde-pero-es-preciso-mantenerlas-dice-la-ocde.htm>
- OCDE, & CONSAR. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. CONSAR. <http://groupelavigne.free.fr/ozmexpensiones16.pdf>
- Principal. (s/f). *App La importancia del ahorro para el retiro*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://www.principal.com.mx/herramientas/aplicaciones>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (Primera reimpresión). Planeta. https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/69180/course/section/7664/Sen_Desarrollo_y_Libertad_intro_cap1_y_2.pdf
- Subsecretaría de Previsión Social. (2020, mayo 28). *Chileatiende—Fondo para la Educación Previsional (FEP)*. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/24724-fondo-para-la-educacion-previsional-fep>
- Sura. (s/f). *Ahorra Jugando*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <http://ahorrajugando.com/>
- Vera López, J. I. (2013). *Sistemas de Pensiones en América Latina y México*. <https://www.juanaisabelvera.com/>
- Vera López, J. I. (2018). “Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina”. *Frontera Norte*, 30(60), 153–180. <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i60.955>
- World Bank (Ed.). (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Published for the World Bank [by] Oxford University Press. <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/204101468190731858/pdf/135840PUB-00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>

La distribución de los recursos del Fordecyt en la frontera norte de México: principales características y algunos retos hacia la innovación, 2016-2020

Marcos S. Reyes Santos¹⁹

Introducción

El programa de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt) se puso en marcha en el 2009, mediante el cual el gobierno federal, por conducto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, busca promover acciones científicas, tecnológicas y de innovación, de alto impacto y valor estratégico para contribuir al desarrollo regional, la colaboración e integración de las regiones del país y al fortalecimiento de los sistemas locales de ciencia, tecnología e innovación (Arellano, 2015). En este contexto, a partir de una discusión sobre la relación entre innovación y desarrollo, en este capítulo, se presenta un panorama general sobre la distribución de los recursos financieros y los proyectos apoyados por el Fordecyt en los seis estados de la frontera norte de México, con el objetivo de identificar sus principales características y desafíos, entre

¹⁹ Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: mreyes@colef.mx

2016 y 2020, tanto para tratar de sustentar el argumento sobre si los recursos del Fondo están siendo orientados hacia el logro de los objetivos de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación o si, por el contrario, su distribución presenta limitaciones que pudieran dificultar el alcance de dichos objetivos.

La evolución de los conceptos de desarrollo e innovación

El concepto de desarrollo regional

Un aspecto importante del fenómeno del desarrollo es su carácter histórico, por lo que su definición también va cambiando conforme evolucionan el pensamiento y los valores dominantes en la sociedad en una época determinada (Dubois, 2006, p. 37) de la historia de la humanidad. Por ejemplo, de acuerdo con Madoery, después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo se convirtió en “una propuesta política para enfrentar la tentación (real o potencial)” de que algunos países se salieran “del esquema capitalista para ganar mayores niveles de bienestar y equidad”, a través de la adopción del modelo socialista, es decir, además de atender los estragos de la guerra también “se necesitaba renovar la utopía del progreso”. El colapso del socialismo real, en 1989, no hizo más que reafirmar la ideología dominante sobre la hegemonía capitalista, por lo que el mundo ingresó sin mayores obstáculos a una nueva fase de desarrollo, que, de manera más agresiva, desactivó “las regulaciones a los mercados y [‘aplanó’] la tierra para permitir que, tanto los bienes y servicios como los ciudadanos globales”, circularan “por el mundo con libertades crecientes. Los sectores dominantes se despreocupan de las condiciones sociales de vida de las mayorías nacionales, se rompen vínculos entre capital y trabajo y se despliegan negocios desconectados, en gran medida, de las lógicas productivas. [...] Fundamentalmente, se trataba del reacomodo del

sistema mundo a un nuevo ciclo de acumulación [...], que requería de un aire de extremo individualismo y competitividad, como justificación de una voracidad por las ganancias, tal vez desconocida hasta entonces” (Madoery, 2013, pp. 16-17).

Sin embargo, según este autor, “luego de décadas de expoliación neoliberal, el desarrollo [capitalista] como posibilidad ha perdido su capacidad de seducción”. Algunos de los elementos de una argumentación sobre este proceso, que se potencian mutuamente, son: a) “la desintegración de lo social y su conocimiento”, en la que “se apoya el gran logro de la razón moderna, colonial y capitalista” y que tiene que ser re-significado, “a partir de un proyecto integral y no desde la parcialidad económico-social, jurídico-constitucional o cultural-simbólica”; b) la mercantilización de la sociedad, que ha consistido, principalmente, en transformar las relaciones entre las personas “en relaciones de mercado”, implicando “la apropiación del trabajo y de la tierra (plusvalor y renta) por parte del capital tendencialmente concentrador y monopolizante”, y c) la colonialización de “los espacios y los tiempos”, que tiene que ver con la “subalternización de razas, culturas, ecosistemas territoriales”, cuya combinación impone lógicas que garantizan “no solo la acumulación de capital sino la imposición de la cultura” capitalista dominante como expresión de la “civilización universal” (Madoery, 2013, pp. 22-24).

El desarrollo también se caracteriza por su espacialidad, que podría entenderse mejor en el contexto de la globalización, permitiendo, a su vez, traducir el concepto de desarrollo en desarrollo regional/territorial. Al respecto, de acuerdo con Kacowicz, la globalización es el resultado de diversos cambios en la interdependencia planetaria o global, tales como: a) cambios en la dimensión económica, que incluyen la internacionalización de la producción, una movilidad notablemente incrementada del capital y mayor diseminación de las corporaciones multinacionales en el orbe, y la profundización e intensificación de la interdependencia económica; b) cambios en la dimensión ideológica, que han implicado un renovado impulso a la liberalización, desregulación y privatización, c) cambios en la dimen-

sión tecnológica, que incluyen la intensificación y profundización en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, implicando una reducción, sin precedentes, de los espacios de “intercambio de bienes y servicios”, y d) cambios en la dimensión cultural, que involucran tendencias de armonización de valores y normas hacia una cultura universal, que trasciende al Estado-nación. A partir de estos elementos, el autor propone definir la globalización como la intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, a través de las fronteras, involucrando no solo la extensión geográfica de un conjunto de fenómenos sociales, sino también una intensificación significativa de conectividades globales y la propia conciencia acerca de esa intensificación, con la concomitante disminución de la relevancia territorial de las fronteras (Kacowicz, 1998).

En este contexto, según Boisier, la relación entre globalización y territorio suele entenderse como una amenaza o como una oportunidad, cuya interacción genera posiciones encontradas entre los estudiosos, pues, así como hay “quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio” también hay quienes “sostienen que, por el contrario, lleva a una revalorización territorial”. Así, debido a que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando” en la economía internacional, los ‘globalizadores’ proponen que “las localidades, regiones e incluso países, están siendo rediseñados de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las empresas transnacionales”. Por su parte, “los ‘localistas’ se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados [en el mercado global] y a la respuesta de una parte de las empresas, a través de la ‘especialización flexible’, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse al cambio incesante, en vez de intentar controlarlo. Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de ‘aprendizaje colectivo’, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica; de ahí, en parte, la revalorización del territorio” (Boisier, 2005, p. 49).

En reacción, precisamente, de los impactos de la globalización sobre el territorio y ante la insuficiencia de las políticas de desarrollo implementadas a nivel macro de contribuir a la creación de empleo y de mejorar el bienestar social en el ámbito local, de acuerdo con Alcañiz, surge la perspectiva de desarrollo local, que se centra “en darle una mayor presencia a los niveles locales y regionales en la planificación del desarrollo”. Esta perspectiva representa “una estrategia diferente para el desarrollo en la sociedad global, que no constituye exclusivamente un proceso económico sino también un proceso sociopolítico en el que los actores sociales, políticos y económicos del entorno a desarrollar tienen presencia” y cuyo “objetivo es reactivar la economía [local] aprovechando los recursos endógenos existentes” (Alcañiz, 2008, pp. 303-304). En ese sentido, de acuerdo con Casanova, el desarrollo local se puede definir como un proceso en el cual “una sociedad local, manteniendo su propia identidad” y los derechos de propiedad sobre “su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos”, para lo cual “es fundamental la participación de los agentes [...], que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado”, quienes “deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores” (Casanova, 2004, p. 26).

El concepto de innovación

A partir de la revisión de varias definiciones identificadas en la literatura, Baregheh, Rowley y Sambrook proponen que la innovación puede definirse como un proceso de etapas múltiples, en el que las empresas transforman ideas en productos, servicios o procesos nuevos o mejorados, con el propósito de desarrollarse, competir y diferenciarse entre sí, exitosamente, en el mercado. Es un proceso ‘multi-etápico’ porque

la innovación es un proceso compuesto de varias etapas y no un acto discreto. Asimismo, las definiciones revisadas también se concentran en el significado de la innovación, que constituye la forma en la cual las ideas existentes han sido transformadas en ideas nuevas, mejoradas y cambiadas, traducidas tanto en productos como en servicios. Por tanto, un proceso multi-etápico junto con ideas transformadas en nuevos productos mejorados, de acuerdo con las autoras, no solo captura todas las etapas que los estudiosos refieren en sus definiciones sino que también destaca el hecho de que las ideas son usadas y transformadas (junto con otros medios de innovación) para tener como resultado “nuevos o mejorados procesos, productos o servicios”, que sería el tipo principal de innovación identificada junto con el nivel de cambio que involucra. Finalmente, aunque no se menciona explícitamente en las definiciones revisadas, las autoras también identifican el objetivo de la innovación como un avance exitoso (referido a los procesos de innovación) y en “competencia y diferenciadora”, tanto para reflejar el objetivo estratégico conjunto y los contextos sociales y ambientales, potencialmente diversos, en los cuales ocurre la innovación (Baregheh, Rowley y Sambrook, 2009, p. 1334).

Desde la perspectiva económica, posterior a la definición seminal de Schumpeter sobre innovación, su conceptualización se ha reducido paulatinamente al de innovación tecnológica, pues, de acuerdo con Howaldt, Domanski y Kaletka, el involucramiento actual con la innovación está primordialmente dirigido a las condiciones subyacentes que impiden e impulsan la innovación, tanto dentro como fuera de una empresa, los recursos necesarios o desplegables, la organización de la administración de la innovación en términos bajo los cuales la innovación tecnológica reemplaza o resalta la función del emprendedor, así como el impacto económico y los efectos de la innovación. En contraste, desde el campo sociológico, la investigación sobre la innovación se ha centrado, primordialmente, en la relevancia de las condiciones del contexto de la innovación social, por lo que la focalización se ha centrado, así, sobre las condiciones sociales y los factores que influyen predominantemente para las innovaciones tec-

nológicas, la correlación entre lo social y lo tecnológico, entre lo tecnológico y las innovaciones, entre innovaciones y desarrollo social, el contexto institucional y la interacción entre los factores involucrados en el proceso de innovación social (Howaldt, Domanski y Kaletka, 2016, pp. 24).

La articulación entre innovación y desarrollo a través de la aplicación del conocimiento

La innovación es una determinante clave en el crecimiento de largo plazo, pues, de acuerdo con Navarro, Benavente y Crespi, su aplicación optimiza las formas en las que capital y trabajo se combinan para obtener mejores rendimientos de los factores productivos de un país. En este caso, la evidencia muestra que la mitad de la variación en los niveles de ingreso y las tasas de crecimiento entre los países desarrollados se explican por las diferencias en el factor total de la productividad. En otras palabras, la inversión en innovación es un insumo crítico en el crecimiento de largo plazo y también tiene un efecto directo en la creación de capacidad de absorción de nuevas tecnologías. En ese sentido, las actividades de innovación, particularmente la inversión en investigación y desarrollo (I+D), son fundamentales para el desarrollo de nuevas competencias y las habilidades necesarias para buscar, adquirir y adaptar la tecnología existente (Navarro, Benavente y Crespi, 2016, pp. 17-18 y 21-22).

Asimismo, según estos autores, las contribuciones del conocimiento y de la innovación al crecimiento se están expandiendo a un ritmo acelerado, lo cual se sustenta, principalmente, en la habilidad y velocidad con que las sociedades puedan absorber nuevas tecnologías, acceder y compartir información global, y crear y difundir nuevos conocimientos, y que, de manera crucial, se están convirtiendo en un factor determinante de su competitividad y capacidad de funcionamiento. En particular, mientras que el contenido de conoci-

miento de los productos y servicios aumenta rápidamente, el mercado laboral muestra un creciente sesgo de habilidades, implicando que el crecimiento del empleo se produzca en aquellas ocupaciones que involucren un manejo sofisticado de información y análisis, y las actividades económicas más dinámicas son aquellas que pueden clasificarse como intensivas en conocimiento, e incluso las más tradicionales están siendo cada vez más influenciadas por la ciencia, tecnología e información (Navarro, Benavente y Crespi, 2016, p. 19-20).

Por último, de acuerdo con estos autores, el impulso clave en la creación de una economía del conocimiento es el crecimiento exponencial de la difusión y uso de las tecnologías de la comunicación e información (TIC). Principalmente, porque, dado un cierto nivel de utilización de las TIC, baja sustancialmente el costo del almacenamiento y transmisión de la información, su difusión a través de la economía reduce la incertidumbre y los costos de transacción asociados con las interacciones económicas. El uso de las TIC incrementa, así, la capacidad de las empresas para codificar el conocimiento, que, de otro modo, se volvería más difícil de almacenar, organizar, transmitir y usar, acelerando el aprendizaje y la reducción de los problemas asociados. Los procesos de producción se pueden descentralizar más fácilmente, lo que significa que diferentes componentes de los procesos productivos podrán ubicarse en diferentes partes del mundo, en función de las ventajas comparativas que ofrezca cada lugar, traducéndose, a su vez, en importantes reconfiguraciones de las cadenas de valor globales. Asimismo, la revolución de las TIC [...] abre nuevas posibilidades para que los países en desarrollo exploten nichos de mercado emergentes, a través del comercio electrónico (Navarro, Benavente y Crespi, 2016, p. 20).

Hacia una tipología de la innovación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) retoma, de la literatura, los siguientes tipos: a) innovaciones progresivas o incrementales, consistentes “en cambios pequeños y en apariencia poco significativos que, sin embargo, con el correr del tiempo y a medida que se acumulan, acarrear profundas consecuencias en la productividad y la compe-

titividad internacional”; b) las innovaciones radicales, identificadas como “eventos discontinuos, que se distribuyen en forma irregular a través de los sectores y del tiempo. [...] Representan un tipo de innovación, cuya base es el esfuerzo sistemático e institucionalizado de grandes corporaciones”, que destinan considerables recursos financieros y tecnológicos a ello; c) cambios en el sistema tecnológico, los cuales “redefinen el contexto de una industria y los patrones de competencia en un cierto mercado y desestabilizan estrategias hasta entonces dominantes”. Estos cambios están asociados “a un conjunto concatenado de innovaciones radicales y progresivas, que afectan diversos sectores y transforman varias industrias”, acompañadas, al mismo tiempo, “de cambios en la forma de organización y gestión de las empresas”, y d) cambios en el paradigma tecno-económico, que “representan un conjunto de innovaciones interrelacionadas, capaces de redefinir no solo el escenario de una cierta industria, sino de un conjunto de industrias o, incluso, el de toda la economía”, los cuales se definen como transformaciones profundas “en el conjunto de reglas y [estrategias], que estructuran las formas en que la investigación se concibe y organiza”, direccionando, así, nuevas pautas “y modalidades del progreso técnico, a través de los distintos sectores” (CEPAL, 2009, pp. 18-19).

En resumen, de acuerdo con Kuri, es generalmente aceptado “el papel determinante que tiene la tecnología [y la innovación] sobre el proceso de crecimiento económico, dado que la producción y el uso de conocimiento ha destacado como un factor, cuya relevancia se incrementa aceleradamente [...]. Ello ha llevado a revalorar la innovación tecnológica y a considerarla como variable clave de la dinámica industrial contemporánea, en un contexto de creciente globalización económica y predominio de la llamada economía del aprendizaje” (Kuri, 2012, p. 253). En este contexto, desde la perspectiva de la CEPAL, el papel de las instituciones y de las políticas, tanto públicas como privadas, orientadas hacia el fomento de la innovación para el desarrollo, es muy importante y se vuelve “más crítico cuando la frontera avanza rápido que cuando se ha estabilizado. En parte, ello

se explica por la mayor importancia que asumen algunas instituciones que operan parcialmente fuera de la lógica del mercado, como las universidades e instituciones de ciencia básica, y, en parte, porque la incertidumbre y las imperfecciones de mercado son más marcadas cuando emerge un nuevo paradigma (CEPAL, 2009, p. 21).

La política de ciencia, tecnología e innovación en México

En las última décadas, los países latinoamericanos no solo han presentado importantes deterioros en sus fuentes de crecimiento económico, sino que también adolecen de persistentes niveles de rezago tecnológico, por lo que, de acuerdo con Kantis, Federico y Magendzo, es necesario “avanzar en la diversificación de las actividades productivas de la mano de la innovación y el emprendimiento”. Si bien algunos países han venido “impulsando distintas iniciativas en este campo”, como por ejemplo, “todos ellos cuentan con una institucionalidad e iniciativas de fomento” y “existe una cantidad importante de actores no gubernamentales”, quienes “con distintos roles pretenden contribuir a la construcción de un ecosistema fértil, que favorezca el surgimiento y el desarrollo de empresas innovadoras”, aún queda mucho camino por recorrer hacia ese sentido y, sobre todo, que los esfuerzos no están exentos de desafíos (Kantis, Federico y Magendzo, 2016, p. 3).

Algunos de los retos que enfrentan los países de la región, al respecto, son: a) “existe la necesidad de desarrollar las capacidades de diferentes actores para que puedan” desempeñar eficientemente el rol que les corresponde en el fomento a la innovación, e inclusive, en la mayoría de los casos, se requiere incorporar a nuevos actores; b) en el campo “del emprendimiento y la innovación, el mercado no suele dar respuestas óptimas, suele haber problemas de información, apropiación, articulación y coordinación entre los actores” y, en un sentido

más amplio, fuertes deficiencias sistémicas, que es necesario atender mediante acciones de política pública bien focalizadas y articuladas entre los actores (Kantis, Federico y Magendzo, 2016, p. 3); c) las economías latinoamericanas enfrentan “un severo déficit en cuanto a la incorporación de conocimiento y tecnología a sus procesos productivos”, lo cual se explica, en parte, por las “fallas generalizadas de coordinación entre las empresas, escasez de capital humano calificado y portador de conocimiento tácito esencial para la innovación, aguda heterogeneidad en tamaño y productividad en el conjunto de las firmas [...], limitada capacidad en el sector público para actuar con efectividad” frente a estos problemas y otros (Navarro y Olivari, 2016, pp. 4-5), y d) en particular, existe la necesidad de “definir dónde y cómo intervenir –con qué incentivos e instituciones–”, como cuestiones clave hacia dónde orientar acciones efectivas de política pública en la materia (Kantis, Federico y Magendzo, 2016, p. 3).

Ante esta problemática, según Navarro y Olivari, es necesario que las políticas de ciencia, tecnología e innovación de primera generación promovidas en la región, cuyo principal mérito ha sido establecer los fundamentos “institucionales e instrumentales”, transiten hacia un siguiente nivel de mayor sofisticación, esperando con ello que tuvieran un “mayor impacto sobre el desarrollo”, así como promover la transición de “los tradicionales consejos de ciencia y tecnología hacia agencias modernas de innovación, con capacidad para operar instrumentos de política pública” eficientes y eficaces. Y, por último, también se debe promover una “transición desde el fomento de la investigación científica basada en la curiosidad hacia el hecho de poner el foco en el apoyo a la investigación orientada” a una clara misión de hacer frente a los actuales retos de desarrollo de los países latinoamericanos (Navarro y Olivari, 2016, p. 6).

Sin embargo, de acuerdo con Loray, las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) ya han formado parte fundamental de “las diferentes estrategias de desarrollo [implementadas en] América Latina a lo largo de las últimas décadas”, lo cual se evidencia en “la expansión de la planificación y las normativas [...], el interés por la

medición de la inversión en desarrollo (I+D) y la creación de instituciones”, reflejando, en última instancia, una revaloración de la “importancia que la CTI tiene dentro de los procesos de modernización de los sistemas productivos”. Adicionalmente, si bien “entre 2004 y 2013, se observa cierto estancamiento de la región respecto a otros países emergentes”, el reciente aumento de la I+D en algunos países, como Argentina y Brasil”, ha permitido “resignificar las estructuras de las instituciones encargadas de diseñar los programas e instrumentos de CTI, incorporando ciertas lógicas, que, si bien, han facilitado el desenvolvimiento gradual y continuo de la política [pública], también han dado lugar al desarrollo de algunas innovaciones de carácter institucional y conceptual” (Loray, 2017, p. 76).

En esta re-significación, de acuerdo con esta autora, se observa “una modalidad de intervención más ‘focalizada’, la cual parte de una realidad social y productiva mucho más compleja, que congrega “la heterogeneidad del tejido productivo, la multiplicidad de agentes, instituciones y modalidades de interacción y la especificidad con que el conocimiento científico-tecnológico es incorporado a nivel sectorial”, y, por la forma en que están diseñadas las políticas más focalizadas, éstas parecen orientarse “a resolver algún problema específico”, lo cual “ha venido desarrollándose con distintos impulsos en toda la región”. En concreto, “en la configuración de los más recientes instrumentos para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación predomina la búsqueda de una intervención en todo el entramado institucional” implicado “en el proceso de innovación, desde la I+D hasta el acceso a los mercados o la incorporación a desarrollos sociales no comerciales” (Loray, 2017, p. 76).

No obstante, esta misma autora también identifica que las políticas públicas orientadas al fomento de la CTI en América Latina, en las últimas décadas, enfrentan algunas de las siguientes dificultades: a) las políticas “incurren en fallas frecuentes del Estado”, y la recurrencia de “los errores [que] se despliegan en todo el proceso de [elaboración] e implementación de las políticas, pasando tanto por la debilidad en el diseño de los instrumentos como por la insuficiente evaluación de

impacto”; b) destacan también “la fragilidad e inestabilidad de los recursos financieros provenientes de los presupuestos nacionales, y la insuficiente cantidad y calidad de los recursos humanos abocados a esta tarea”, lo cual genera “cierta dependencia del financiamiento externo para el diseño y ejecución de las políticas de CTI; y c) existen dificultades “para establecer acuerdos gubernamentales con el sector privado y, más aún, lograr la inversión necesaria para aportar a la ejecución de las políticas de CTI, de modo integral, en todo el entramado socio-productivo” (Loray, 2017, p. 70).

En el caso específico de México, con respecto a su productividad y competitividad, según se expone en una de las publicaciones del Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) sobre el tema, a inicios del nuevo siglo, la economía enfrentaba serios problemas de eficiencia productiva, debido a que “la productividad total de los factores, [...] no se ha modificado en forma significativa en las últimas cuatro décadas”, implicando, principalmente, “una caída en la eficiencia productiva” del país, lo que “denota la incapacidad de la economía para la generación y apropiación de los frutos del ‘progreso tecnológico’. A su vez, “la incapacidad tecnológica e innovadora, ante un proceso internacional de acelerado cambio tecnológico, ha limitado la creación de ventajas competitivas dinámicas”, condicionando “una modalidad de especialización productiva y comercial, tanto por tipo de bienes como por fases de producción, que incorporan un reducido valor agregado tecnológico. Además, el lento crecimiento económico y la inconveniente especialización productiva reducen la actividad innovadora, ya que restringen la incorporación de capital (físico y humano), los procesos de aprendizaje y los efectos sinérgicos a ellos asociados. [...] Por ello, para identificar las dinámicas virtuosas y las políticas públicas que podrían inducir las es fundamental reconocer esta interacción, donde el desarrollo tecnológico tiene un relevante componente endógeno, origen y resultado del crecimiento económico” (FCCyT, 2006, pp. 3-4).

En este contexto, a partir de la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en México, a finales de 1970, ini-

ciaba un proceso de institucionalización de la actividad científica y tecnológica (Reyes y Celaya, 2011), introduciendo a la política de ciencia y tecnología (CyT) a su segunda etapa de modernización en el país, cuya primera etapa había iniciado con la creación del Instituto Nacional de la Investigación Científica (INIC), en 1950, y de otros centros de investigación, a los que se les encomendó atender las necesidades de las ramas de petroquímica, energía eléctrica y nuclear en el país (Villagómez, 2012). La creación del INIC tuvo como “objetivo promover a nivel nacional la coordinación y desarrollo de la investigación científica, así como el de formar una masa crítica de investigadores y fungir como órgano de consulta del poder ejecutivo federal en materia de ciencia” (Retana, 2009, p. 48).

Durante las siguientes dos décadas, el diseño del marco normativo y, por supuesto, la implementación de la política de CyT fueron atribuciones exclusivamente del gobierno, pues fue, hasta 1999, cuando se sometió, por primera vez, a consulta pública la elaboración de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (LFICyT), primera en su género, aprobándose en julio de ese año. De acuerdo con Peña y Archundia, hasta “antes de esa fecha, las decisiones [sustantivas] sobre el rumbo de la política de CyT, así como sobre el diseño institucional, las formas de gestión y los programas e instrumentos que deberían promoverse, recayeron casi exclusivamente en [...] el Conacyt y en [...] la Secretaría de Estado”, que, en ese momento, fungiera como cabeza de sector. Esto último, porque el Consejo primero estuvo sectorizado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, después en la Secretaría de Planeación y Presupuesto, y hasta 2002, en la Secretaría de Educación Pública, ya que después se dessectorizó para convertirse en un organismo público descentralizado de la administración pública federal (Peña y Archundia, 2006, p. 140).

La Ley de 1999 introdujo cambios importantes en cuanto a la concepción sobre la ciencia y la tecnología, entre los que, Peña y Archundia destacan: a) se menciona, por primera vez, el trinomio: ciencia, tecnología e innovación; b) se propuso priorizar el apoyo a

los “proyectos vinculados con empresas o entidades usuarias de tecnología; c) se [modificó] la estructura de los centros de investigación” para promover, entre otros aspectos, la descentralización de la gestión de la actividad científica y tecnológica; y d) se enfatizó la necesidad de la evaluación, como vía para asegurar la calidad de los productos tecnológicos y de investigación científica. No obstante, debido a la alternancia política en el gobierno federal, en el 2000, no fue posible aplicar esta Ley, pues el cambio de partido en el poder implicó “no solo una rotación de funcionarios sino también la llegada de un nuevo grupo en el poder”, quienes modificaron “las reglas de operación políticas de todo el aparato estatal”, incluyendo el sector de ciencia y tecnología. También hubo un cambio en la concepción sobre “cómo se [debía] promover y desarrollar la CyT en México”, estableciendo que, como uno de los objetivos nacionales a cumplir, la ciencia y la tecnología tuvieran un impacto más directo en la competitividad del país (Peña y Archundia, 2006, p. 142).

Los cambios propuestos por el nuevo grupo gobernante también incluyeron la promulgación de una nueva ley de ciencia y tecnología, en el 2002, mediante la cual, según estos autores, se modificó el “diseño institucional de la toma de decisiones en materia de política científica y tecnológica”, permitiendo que el Conacyt se desectorizara de la SEP” y que se convirtiera en un organismo descentralizado de la administración pública federal. Adicionalmente, la nueva ley también implicó los siguientes cambios en el sistema nacional de CyT: a) incorporó las actividades científicas y tecnológicas en una política de Estado; b) consolidó “un nuevo sector exclusivo en la administración pública federal para la atención de CyT”, otorgándole a la institución responsable “el carácter de órgano coordinador” de dicho sector; c) creó el Ramo 30, como un rubro especial en el presupuesto federal para ciencia y tecnología; d) “constituyó varios cuerpos colegiados con la participación formal de diversos actores en el diseño de la política de CyT [...], y e) asignó recursos mediante fondos concursables, a través de convocatorias públicas, y administrados por fideicomisos,

para garantizar la continuidad de los mecanismos de apoyo” a la actividad científica y tecnológica (Peña y Archundia, 2006, p. 142-143).

No obstante, si bien mantuvo en lo esencial la orientación y el contenido de la de 1999, de acuerdo con estos autores, la nueva ley de 2002 “modificó sustancialmente el diseño institucional de la política científica y tecnológica”, lo que dificultó su implementación, debido a fuertes tensiones entre la burocracia y la comunidad científica, las cuales se agudizaron “por el acento puesto por la nueva dirección del Conacyt [...] en el cambio de la orientación de la política de CyT”, al pasar de un énfasis puesto en “el crecimiento de la infraestructura científica y tecnológica”, a otro, que exigía “la obtención de resultados mensurables y evaluables en términos de impacto en los niveles de competitividad del país”. Básicamente, las tensiones surgieron por la falta de voluntad política de la nueva burocracia para construir los consensos necesarios ni con “la comunidad científica destinataria de los apoyos ni al interior de la burocracia intermedia del Conacyt”, así como también por razones “técnico-administrativas, debido a que las reformas omitieron cambios a profundidad en la estructura” organizativa del Consejo, “creando un empalme entre dos estructuras paralelas e incluso opuestas: i) aquella que opera los nuevos programas bajo el esquema de asignación de recursos con base en fondos concursables, y ii) la que ha operado los programas tradicionales del Conacyt” (Peña y Archundia, 2006, pp. 143-144).

Desde una perspectiva más general, de acuerdo con Cabrero, Valadés y López, algunos de los retos que, en su momento, enfrentaba la política de ciencia y tecnología en el país eran: a) se encontraba “en un proceso de tránsito de una política gubernamental a una política pública”, lo que puso “en evidencia distintas tensiones jurídicas, institucionales y organizativas al interior del sistema de CyT”; b) “los cambios recientes [mencionados arriba] representaron avances importantes, pero resultaron insuficientes, por lo que el sistema de CyT [funcionaba] de manera desarticulada y sin una capacidad de dirección definida”; c) “el complejo carácter intergubernamental de la política de CyT [obligaba] a pensar que [era] difícil resolver los problemas de

diseño centralizado, completo e integral”, por lo que los autores sugerían “buscar un diseño en red, en el cual el Conacyt o algún órgano equivalente”, tuviera “la capacidad de orientar efectivamente la política, otorgándole las facultades y los recursos que le [permitieran] establecer los marcos de referencia, la regulación estratégica y los incentivos respecto de las acciones de los diferentes agentes participantes”; y d) sobre todo, “una política de CyT, en un país de escasos recursos, como México”, requería “de un proceso de planeación y evaluación muy eficaz de sus acciones dirigidas a obtener resultados estratégicos” (Cabrero, Valadés y López, 2006, pp. 3-4).

La distribución de los recursos del Fordecyt en la frontera norte de México: principales características y retos

Las reformas de 2002 y 2010 a la Ley de Ciencia y Tecnología, según una publicación del FCCyT sobre el Fordecyt, concretaron los propósitos del gobierno federal en materia de descentralización de las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en el país, “a fin de favorecer la integración y despunte de los sistemas estatales y regionales” de CTI, en función de “sus respectivas capacidades, vocaciones, prioridades y demandas sociales y económicas”, respondiendo con ello “al nuevo sentido e impulso a la descentralización como valor y como proceso de gestión cooperativa entre los actores del sistema” de CTI del país, a través “de dos instrumentos de vital importancia creados para favorecer el desarrollo regional: los Fondos Mixtos (Fomix) y el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt)” (FCCyT, 2012, p. 12).

No obstante, hasta el 2008, solo se contaba con los Fomix como instrumento para propiciar el desarrollo regional y fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de los estados y “como una plataforma

viaje de apoyo a proyectos sustentados en demandas” específicas de los estados y municipios. Por ello, para hacer frente al reto que, en ese momento, se tenía en el país de “ampliar la perspectiva de fomento al desarrollo y el impulso” a la CTI, en busca de “la cooperación e integración regionales”, se creó el Fordecyt, en 2009, “con el objetivo de promover acciones científicas, tecnológicas y de innovación [trascendentes] y de alto valor estratégico, así como apoyar la formación de recursos humanos especializados, que contribuyan al desarrollo regional, a la colaboración e integración de las regiones del país y al fortalecimiento de los sistemas locales”. Un recuento preliminar de sus resultados, cuatro años después de su creación, revelaba un alto potencial del Fondo, a través de los proyectos financiados, en atender los “problemas, necesidades y oportunidades de desarrollo de las regiones”, basadas en ciencia, tecnología e innovación”, así como también que se encaminaba a “robustecer los sistemas estatales de CTI en su componente de integración y colaboración regionales, al verse involucrados al menos dos estados socios en problemas compartidos de diversa índole”, como por ejemplo: agua, alimentación, salud, medio ambiente, desarrollo económico” (FCCyT, 2012, pp. 13 y 17).

En el caso específico de la frontera norte del país, a continuación, se presenta un análisis preliminar de los datos disponibles sobre la distribución de los recursos del Fordecyt asignados a los estados fronterizos, entre el 2016 y el 2020, con el propósito de sustentar los argumentos orientados al logro de los objetivos propuestos en el presente trabajo. En ese sentido, como se puede observar en la tabla 1, una primera característica a destacar de la trayectoria de los recursos aportados por el gobierno federal al Fordecyt, desde el 2009 hasta el presente, es la gran variabilidad de su distribución en el país, pues la notable variación en su monto va desde los 124 millones, en 2017, hasta los 922 millones, durante el primer semestre de 2020, siendo que comenzó con una aportación inicial de 500 millones, en el 2009. En términos porcentuales, mientras que la proporción de los recursos aportados, en el 2017, representó apenas el 2.29% del total de los

recursos aportados durante el periodo de análisis, en el 2020, es del 17.07%, e inicialmente, en el 2009, fue del 9.26%.

Una segunda característica que se desprende del análisis de la información es que los montos de los recursos asignados no se corresponden con los montos aportados o disponibles, por lo que, como se puede observar en la misma Tabla 1, mientras que en el 2014 habría un posible subejercicio del 84.39%, es decir, de los 600 millones de pesos disponibles tan solo se ejercieron 94 millones, para el financiamiento de un solo proyecto aprobado para ese año; por el contrario, en el 2017, habría un sobre ejercicio del 533.59%, pues, a pesar de que solo habría disponibles 124 millones de pesos, se asignó un monto muchísimo mayor de 782 millones de pesos para el financiamiento de 46 proyectos. En este último caso, quizás sea pertinente preguntarse si realmente los recursos excedentes fueron ejercidos y, de ser así, de dónde provinieron, o solo se pre-aprobaron los proyectos, bajo la expectativa de una ampliación del presupuesto para ese año o para el siguiente ejercicio fiscal.

Una tercera característica de los fondos, es que la tendencia de los recursos asignados también muestra un comportamiento muy errático, pues, como se puede ver en esta misma Tabla 1, mientras que, en el 2013, tan sólo se asignó a la frontera norte el 1.39% del total de los recursos asignados en el país, durante el periodo de análisis, es decir, con un monto de 87 millones para el financiamiento únicamente de un proyecto; en el 2018, se asignó el 26.48% del total de recursos asignados a nivel nacional, en ese año, con un monto de 1,654 millones de pesos para el apoyo a 80 proyectos. Asimismo, el número de proyectos aprobados también muestra una gran variación, pues mientras que, en los años 2013 y 2014, tan solo se aprobó 1 proyecto en cada año, respectivamente, en el transcurso del primer semestre del 2020, ya se habían aprobado un total de 240 proyectos. Por último, el monto de asignación per cápita también varió constantemente durante el periodo de análisis, pues exceptuando los años 2013 y 2014, como casos extremos, en la misma tabla 1, se observa que, mientras que, en

el 2020, la asignación per cápita fue de 1 millón 690 mil pesos por proyecto; en el 2012, fue de 35 millones 530 mil pesos.

Tabla 1
Distribución de los recursos del Fordecyt en México, 2009-2020
(millones de pesos/número de proyectos)

Año	Monto Total	%	Proyectos Aprobados	%	Monto asignado	%	Sub/ Sobre Ejercicio	Asignación Per cápita
2009	500	9.26	26	4.42	324	5.19	35.23	12.460
2010	300	5.56	28	4.76	237	3.80	20.92	8.470
2011	200	3.70	11	1.87	349	5.59	-74.44	31.720
2012	150	2.78	9	1.53	320	5.12	-113.19	35.530
2013	400	7.41	1	0.17	87	1.39	78.23	87.090
2014	600	11.11	1	0.17	94	1.50	84.39	93.680
2015	810	15.00	33	5.61	335	5.36	58.66	10.150
2016	720	13.33	57	9.69	1,102	17.64	-53.04	19.330
2017	124	2.29	46	7.82	782	12.53	-533.59	17.010
2018	330	6.11	80	13.61	1,654	26.48	-401.38	20.670
2019	345	6.38	56	9.52	556	8.91	-61.40	9.930
2020	922	17.07	240	40.82	405	6.49	56.05	1.690
Total	5,401	100.00	588	100.00	6,245	100.00	-15.65	10.62

Fuente: elaboración propia, con base a información de Conacyt, 2020 (a)

Consecuentemente, como reflejo de la situación prevaleciente a nivel nacional, los recursos del Fordecyt asignados a los seis estados de la frontera norte de México (Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas) también muestran una gran variación en su distribución, entre 2016 y 2020, periodo en el que se dispone de información desglosada por estados. Así, como se observa en la tabla 2, mientras que, en el 2019, el monto de los recursos asignados a los estados fronterizos representó tan sólo el 7.94% del total de los recursos que el gobierno federal aportó al Fondo en ese año; en contraste, en el 2018, dichos recursos representaron el 74.57% del total de los recursos asignados a nivel nacional. Si bien en distintos

años y con distintas proporciones, los estados fronterizos, como receptores de los recursos del Fordecyt en el último quinquenio, se pueden clasificar, básicamente, en tres grupos: 1) el grupo de los estados más favorecidos: Nuevo León, Coahuila y Baja California, a los que se le asignaron el 30.18%, el 28.29% y el 26.33%, respectivamente; sumando entre los tres, el 84.80%; 2) el grupo de los estados medianamente favorecidos, donde solo se incluiría a Sonora, con el 10.84% de los recursos asignados, y 3) el grupo de los estados menos favorecidos, donde se incluirían Tamaulipas y Chihuahua, con el 2.52% y el 1.84%, respectivamente; sumando entre los dos, un porcentaje muy pequeño del 4.36% del total de los recursos del Fordecyt asignados en el país, durante este periodo.

Si bien durante todo el periodo analizado, los estados se mantuvieron en su respectivo grupo, al interior de cada grupo, también hubo variaciones importantes en cuanto a la posición relativa de cada estado. Así, como se observa en la misma tabla 2, en el caso del grupo de los estados más favorecidos, mientras que, al inicio del periodo, a Nuevo León se le asignó el 37.36% del total de los recursos asignados a los estados fronterizos ese año; al final del periodo, a este estado se le asignó el 30.18%. Por su parte, a Baja California se le asignó, al inicio del periodo, el 32.30%, y al final del periodo, ya solo se le asignó el 9.73%, es decir, ambos estados tuvieron pérdidas en sus respectivas posiciones relativas al interior de su grupo, mostrando, Baja California, una caída más fuerte de alrededor de 22 puntos porcentuales en su posición relativa, durante el periodo analizado. En contraste, Coahuila tuvo un aumento espectacular en su posición relativa dentro del grupo, de alrededor de 36 puntos porcentuales, al pasar de una asignación del 14.40% del total de los recursos asignados a los estados fronterizos, al inicio del periodo, al 50.50% de los recursos asignados, al final del periodo.

En el caso de los otros dos grupos, mientras que Sonora tuvo una leve pérdida en la proporción de los recursos recibidos, al pasar del 9.60%, al principio del periodo, al 8.84%, al final del periodo; los estados pertenecientes al tercer grupo, Tamaulipas y Chihuahua, tuvieron una caída más pronunciada en la proporción de los recursos

recibidos, pues mientras que el primero pasó del 3.17%, al inicio del periodo, al 1.46%, al final del periodo; el segundo tuvo una pérdida absoluta, pues del 3.17% de los recursos que había recibido, al inicio de periodo, ya no se le asignó ningún recurso, al final del periodo. Este escenario no sólo evidenciaría una gran disparidad en la asignación de los recursos, lo cual puede reflejar problemas de diseño del marco regulatorio de la asignación de los recursos del Fondo, sino también un acceso muy desigual a los recursos, que puede explicarse, quizás, en el des-interés o des-incentivación de las instituciones y centros de investigación y de sus investigadores por postular proyectos al Fondo.

Tabla 2
Distribución de los recursos del Fordecyt por estados
en la frontera norte de México, 2016-2020 (miles de pesos)

Año/estado	BC	Son.	Chih.	NL	Coah.	Tamps	Total EF	Total país
2016	61,200	18,186	6,000	70,780	27,290	6,000	189,456	720,000
%	32.30	9.60	3.17	37.36	14.40	3.17	26.31	
2017	34,400	4,450	3,975	4,500	13,300	4,500	65,125	124,000
%	52.82	6.83	6.10	6.91	20.42	6.91	52.52	
2018	105,967	39,502	4,000	73,915	18,745	3,950	246,079	330,000
%	43.06	16.05	1.63	30.04	7.62	1.61	74.57	
2019	3,000	3,000	3,000	13,000	2,409	3,000	27,409	345,000
%	10.95	10.95	10.95	47.43	8.79	10.95	7.94	
2020	38,418	34,900	0	116,279	199,310	5,773	394,681	922,000
%	9.73	8.84	0.00	29.46	50.50	1.46	42.81	
Total	242,985	100,038	16,975	278,474	261,054	23,223	922,750	2,441,000
%	26.33	10.84	1.84	30.18	28.29	2.52	37.80	
<i>Acrónimos:</i> BC = Baja California Son. = Sonora Chih. = Chihuahua				NL = Nuevo León Coah. = Coahuila Tamps. = Tamaulipas EF = Estados fronterizos				

Fuente: elaboración propia, con base a información de Conacyt, 2020 (b).

En la tabla 3, se observa que, la cantidad de proyectos apoyados por el Fordecyt en la frontera norte, entre el 2016 y el 2020, también ha variado mucho, tanto en números absolutos como proporcional-

mente, pues mientras que, en el 2016, el porcentaje de proyectos apoyados por el Fondo en la frontera norte fue del 21.05% del total de los proyectos financiados en el país, con 12 proyectos; en el 2019, solo se apoyaron 7 proyectos, que representaron el 12.5% del total de los proyectos aprobados en el país en ese año; y en el 2020, se apoyó a 19 proyectos, que representaron el 7.92% del total nacional. Si bien las diferencias son menos pronunciadas, similar al caso de los recursos asignados, desde la perspectiva del número de proyectos financiados, en los últimos cinco años en los estados fronterizos, éstos también se pueden ordenar en tres grupos: a) el grupo de los más favorecidos, que son nuevamente Baja California, Coahuila y Nuevo León, ya que, entre los tres, concentraron el 67.21% del total de los proyectos aprobados para la frontera norte, con el 26.23%, el 21.31% y el 19.67%, respectivamente; b) el grupo del estado medianamente favorecido, que sería Sonora, al cual se le aprobó el 14.75% de los proyectos financiados en los estados fronterizos; y c) el grupo de los estados menos favorecidos, que son de nuevo Tamaulipas y Chihuahua, a los cuales se les ha apoyado con el 18.04% del total de los proyectos apoyados en esta región del país, con el 11.48% y el 6.56%, respectivamente. A partir de lo anterior, cabe resaltar que, si bien en el caso de la distribución de los recursos se observa un escenario más desigual, en la asignación de los proyectos financiados en la frontera norte, se muestra una tendencia relativamente más equitativa.

Por último, cabe resaltar que, entre 2016 y 2019, los proyectos aprobados por estado, durante estos años, no superaron los cuatro proyectos, que fue cuando se le aprobó esa cantidad a Baja California en el 2018, y de manera excepcional, del total de los 7 proyectos aprobados para la frontera norte, en el 2019, solo a Nuevo León se le aprobaron 2 proyectos. Sin embargo, para el 2020 el número de proyectos aprobados se incrementó significativamente, pues a la frontera norte se le apoyó con un total de 19 proyectos para ese año, siendo Baja California, Coahuila y Nuevo León, los estados más favorecidos, con 6, 5 y 4 proyectos, respectivamente; y Sonora y Tamaulipas, con

2 proyectos cada uno; aunque, en este año, no se aprobó ningún proyecto para Chihuahua.

Tabla 3
 Número de proyectos financiados por el Fordecyt
 por estados en la frontera norte, 2016-2020

Año/ estados	BC	Son.	Chih.	NL	Coah.	Tamps.	Total EF	Total país
2016	2	2	1	3	3	1	12	57
%	16.67	16.67	8.33	25.00	25.00	8.33	21.05	
2017	3	1	1	1	2	1	9	46
%	33.33	11.11	11.11	11.11	22.22	11.11	19.57	
2018	4	3	1	2	2	2	14	80
%	28.57	21.43	7.14	14.29	14.29	14.29	17.50	
2019	1	1	1	2	1	1	7	56
%	14.29	14.29	14.29	28.57	14.29	14.29	12.50	
2020	6	2	0	4	5	2	19	240
%	31.58	10.53	0.00	21.05	26.32	10.53	7.92	
Total	16	9	4	12	13	7	61	479
%	26.23	14.75	6.56	19.67	21.31	11.48	12.73	
Acrónimos: BC = Baja California Chih. = Chihuahua Coah. = Coahuila EF = Estados fronterizos Son. = Sonora NL = Nuevo León Tamps. = Tamaulipas								

Fuente: elaboración propia, con base a información de Conacyt, 2020 (b).

En cuanto a las instituciones beneficiarias de los recursos del Fordecyt en la frontera norte, cabe destacar que, por un lado, en solo dos estados hay una mayor participación relativamente igualitaria entre las instituciones académicas y científicas, más directamente involucradas en la producción de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación, y las instituciones gestoras de los recursos, que sólo administran los recursos y le dan seguimiento al desarrollo de los proyectos, y por el otro, en el resto de los estados hay una participa-

ción mínima o nula de las instituciones académicas y científicas y, por tanto, una presencia mayoritaria o predominante de las instituciones gestoras, entre 2016 y 2020. Así, como se muestra en la tabla 4, mientras que, en Baja California y Coahuila, solo cinco instituciones han participado en la distribución de los recursos del Fondo, siendo tres de ellas académicas y científicas y las otras dos gestoras; en Nuevo León y Sonora, han tenido participación cuatro instituciones, de las cuales dos son académicas y dos gestoras. Es en los estados de Chihuahua y Tamaulipas, donde se presenta una situación completamente inversa, pues mientras que, en el primero solo una institución gestora ha intervenido en el acceso a los recursos del Fondo, y en el segundo, sólo dos instituciones se beneficiaron de los recursos, de las cuales, una es gestora y la otra académica, aunque con una participación marginal de esta última, con un pequeño 5.02% del total de los recursos asignados al estado en el periodo de análisis.

El análisis sobre las instituciones beneficiarias, por estados de la frontera norte, muestra una situación por demás interesante en la distribución de los recursos del Fordecyt. El caso más significativo es el de Baja California, pues aunque ocupa el tercer lugar entre los estados más favorecidos, en la tabla 4, se observa que, de las cinco instituciones que tuvieron acceso a los recursos del Fondo, las tres instituciones científicas participantes: el Centro de Investigación Científica y Estudios Superiores de Ensenada (CICESE), el Centro de Nanociencias y Nanotecnología (CNyN) de la UNAM en Ensenada y El Colegio de la Frontera Norte, concentraron el 90.75% del total de los recursos asignados al estado, durante los últimos cinco años, con el 53.14%, el 22.72%, y el 14.89%, respectivamente, y el restante 9.25% le fue asignado al Centro Estatal de Ciencia e Innovación Tecnológica y al gobierno del estado, con el 7.41% y el 1.85%, respectivamente. Es decir, mientras que, a las instituciones dedicadas directamente a la investigación científica, se les asignó una copiosa proporción de los recursos, a las instituciones gestoras se les entregó una proporción mínima.

Otro caso similar es el de Coahuila, donde también fueron cinco las instituciones que tuvieron acceso a los recursos del Fordecyt; y

de las cuales, como se puede ver en la misma tabla 4, las instituciones científico-académicas concentraron un poco más del 83% de los recursos, con el 42.01% para la Corporación Mexicana para la Investigación en Materiales, S.A. (COMIMSA), el 35.88% para la Universidad Autónoma de Coahuila y el 5.64% para el Centro de Investigación en Química Aplicada (CIQA), y el restante 16.46% se le asignó al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología y al municipio de Saltillo, como instituciones gestoras de la entidad, con el 8.30% y el 8.16%, respectivamente. En el caso de Nuevo León, si bien éste ocupa el primer lugar entre los estados más favorecidos en la frontera norte, solo cuatro instituciones participaron en la distribución de los recursos que se le asignó durante el último quinquenio: el Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica (IlyTT) y el municipio de Santa Catarina, como instituciones gestoras, y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), como instituciones académicas. Así, en contraste con los casos de Baja California y Coahuila, pero con una situación relativamente más balanceada, en este estado fueron las instituciones gestoras las que accedieron a más recursos y, en menor proporción, las instituciones académicas, pues mientras que a las primeras se les asignó cerca del 63% del total de los recursos asignados a este estado en los últimos cinco años; a las segundas, se les otorgó solo el 37% restante. En resumen, si bien los tres pertenecen al grupo de los estados más favorecidos en la frontera norte, con respecto a la posición que ocupan las instituciones beneficiarias en la asignación de los recursos, tanto académico-científicas como gestoras, al interior de cada estado, se observa una diferencia importante en cuanto a la prioridad que se le da a las instituciones académico-científicas en el acceso a los recursos del Fondo. En otros términos, el escenario descrito pudiera configurar un modelo más descentralizado en la distribución de los recursos, en el caso de Baja California, y uno menos descentralizado localmente, en el caso de Nuevo León.

El caso de Sonora es interesante, ya que en este estado coinciden, cuando menos, dos elementos importantes para la discusión

que aquí se desarrolla. Primero, como se observa en la tabla 4, si bien a este estado solo se le asignó el 10.84% del total de los recursos asignados por el Fordecyt a los estados fronterizos, en el último quinquenio, y una sola institución académico-científica ha participado en la distribución de dichos recursos: el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), ésta absorbió el 53.12% del total de los recursos asignados al estado, y el restante 46.88% fue asignado a las instituciones gestoras: el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CECyT), con el 22.21%, el municipio de Huatabampo, con el 12.49%, y el municipio de Navojoa, con el 12.18%. Esta situación pudiera configurar un escenario de relativa equidad en el reparto de los recursos entre las instituciones académico-científicas y las gestoras, pero con la salvedad de que dichos recursos tendrían una importante concentración en el único centro de investigación participante. Segundo, entre las mismas instituciones gestoras también habría una diferenciación importante, pues mientras que al CECyT se le asignó el 22.21% de los recursos, las otras dos instituciones gestoras restantes: el municipio de Huatabampo y el municipio de Navojoa, accedieron, entre los dos, al 24.67% de los recursos, lo cual pudiera presentar un escenario de relativa descentralización en la gestión de los recursos. En este último caso, quizás, algunas de las preguntas que habría que hacerse al respecto serían: ¿qué tipo de proyectos fueron financiadas por el Fondo en estos municipios y a qué tipo de necesidades específicas de desarrollo regional de cada municipio se buscó atender con el financiamiento de dichos proyectos? Y, más crucialmente, ¿estos proyectos tendrían que ver con temas de desarrollo regional, en general, y/o de ciencia, tecnología e innovación, en particular?

Por último, los casos de Chihuahua y Tamaulipas ilustran una situación francamente preocupante en cuanto al involucramiento de las instituciones locales, tanto académico-científicas como gestoras, en el acceso a los recursos del Fordecyt, sobre todo porque éstos, al menos en el discurso, estarían orientados a impulsar acciones de desarrollo científico, tecnológico y de innovación y, mediante las cuales, detonar procesos de desarrollo regional. En ese sentido, como se observa en

la misma Tabla 4, además de tener una participación mínima en la asignación de los recursos, pues entre ambos estados apenas suman un poco más del 4% del total de los recursos asignados a los estados fronterizos, sólo en Tamaulipas tuvo participación el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como institución académica, aunque en forma también muy marginal, con tan sólo el 5.02% del total de los recursos asignados al estado en el periodo de análisis, y el restante 94.98% se le asignó al Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología (CTCyT); mientras que, en Chihuahua, el 100% de los recursos del Fordecyt asignados a este estado fueron administrados únicamente por el Instituto de Innovación y Competitividad (IIC), pues aquí ya no se tuvo la participación directa de ninguna institución académica y/o científica.

Tabla 4
Montos asignados de los recursos del Fordecyt por institución beneficiaria en la frontera norte, 2016-2020

Institución/Año	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	Total	%
Baja California												
CICESE			29,900	86.92	70,370	66.41			28,846	75.08	129,116	53.14
CNyN/UNAM	55,200	90.20							0.00	0.00	55,200	22.72
COLEF					31,596	29.82			4,573	11.90	36,169	14.89
CECIT	6,000	9.80			4,000	3.77	3,000	100.00	5,000	13.01	18,000	7.41
GEBC			4,500	13.08					0	0.00	4,500	1.85
Subtotal	61,200	32.30	34,400	52.82	105,967	43.06	3,000	10.95	38,418	9.73	242,985	25.33
Sonora												
CIAD					23,136	58.57			30,000	85.96	53,136	53.12
CECyT	6,000	32.99	4,450	100.00	3,866	9.79	3,000	100.00	4,900	14.04	22,216	22.21
Huatabampo					12,500	31.64			0	0.00	12,500	12.49
Navjoa	12,186	67.01							0	0.00	12,186	12.18
Total	18,186	9.60	4,450	6.83	39,502	16.05	3,000	10.95	34,900	8.84	100,038	10.84
Chihuahua												
IIC	6,000	100.00	3,975	100.00	4,000	100.00	3,000	100.00	0	0.00	16,975	100.00
Total	6,000	100.00	3,975	100.00	4,000	100.00	3,000	100.00	0	0.00	16,975	1.84
Nuevo León												
IlyTT	58,687	82.91	4,500	100.00	3,915	5.30	3,000	23.08	92,954	79.94	163,056	58.55

UANL					70,000	94.70			23,325	20.06	93,325	33.51
Sta .Catarina	12,093	17.09							0	0.00	12,093	4.34
ITESM							10,000	76.92	0	0.00	10,000	3.59
Total	70,780	37.36	4,500	6.91	73,915	30.04	13,000	47.43	116,279	29.46	278,474	30.18
Coahuila												
COMIMSA			8,800	66.17					100,866	50.61	109,666	42.01
UAC									93,678	47.00	93,678	35.88
CECyT	6,000	21.99	4,500	33.83	4,000	78.66	2,409	1000	4,765	2.39	21,674	8.30
Saltillo	21,290	78.01							0	0.00	21,290	8.16
CIQA					14,745	78.66			0	0.00	14,745	5.64
Subtotal	27,290	14.40	13,300	20.42	18,745	7.62	2,409	8.79	199,310	50.50	261,054	28.29
Tamaulipas												
CTCyT	6,000	100.00	4,500	100.00	3,950	100.00	3,000	100.00	4,607	79.79	22,057	94.98
IPN									1,167	20.21	1,167	5.02
Subtotal	6,000	3.17	4,500	6.91	3,950	1.61	3,000	10.95	5,773	1.46	23,223	2.52
Total EF	189,456		65,125		246,079			27,409	394,681		922,750	
<i>Acrónimos:</i> Baja California: CICESE = Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada CNyN/UNAM = Centro de Nanociencias y Nanotecnología/Universidad Nacional Autónoma de México COLEF = El Colegio de la Frontera Norte CECIT = Consejo Estatal de Ciencia e Innovación Tecnológica GEBC = Gobierno del Estado de Baja California Sonora: CIAD = Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo CECyT-Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Huatabampo = Municipio de Huatabampo Navojoa = Municipio de Navojoa Chihuahua: IIC = Instituto de Innovación y Competitividad						Nuevo León: IlyTT = Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología UANL = Universidad Autónoma de Nuevo León ITESM = Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Santa Catarina: Municipio de Santa Catarina Coahuila: CECyT = Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Saltillo = Municipio de Saltillo COMIMSA = Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. CIQA = Centro de Investigación en Química Aplicada UAC = Universidad Autónoma de Coahuila Tamaulipas: CTCyT = Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología IPN = Instituto Politécnico Nacional						

Fuente: elaboración propia con base en información de Conacyt, 2020 (b).

Finalmente, desde la perspectiva del número de proyectos financiados, a través del Fordecyt, por institución beneficiaria en los estados fronterizos, también destacan algunos elementos que vale la pena mencionar. En este caso, como se observa en la tabla 5, también se mantienen los mismos tres grupos identificados en el caso de la distribución de los recursos: a) en el primer grupo de los estados más

favorecidos, se incluyen Baja California, Coahuila y Nuevo León, a los que se les aprobó un poco más del 68% del total de los proyectos financiados por el Fondo en la frontera norte, con el 26.67%, el 21.67% y el 20%, respectivamente; b) en el grupo del estado medianamente favorecido, donde se incluye solo a Sonora, con el 15% del total de los proyectos apoyados en la frontera norte; y c) el grupo de los estados menos favorecidos, que comprende a los dos estados restantes: Tamaulipas y Chihuahua, con el 10%, y el 6.67%, respectivamente, sumando entre los dos el 16.67%.

Desde la perspectiva del análisis por institución beneficiaria en los estados, en la misma tabla 5, también se observa que, en Baja California, las tres instituciones académico-científicas participantes fueron beneficiadas, en conjunto, con el 68.75% del total de los proyectos financiados en este estado, durante los últimos cinco años, con el 50% para el CICESE, el 12.50% para El Colef y el 6.25% para el CNyN de la UNAM en Ensenada, y el 31.25% de los proyectos restantes fueron para el CECIT y el gobierno del estado, con el 25% y el 6.25%, respectivamente. Asimismo, en Coahuila a las tres instituciones académicas participantes se les apoyó con el 46.15% del total de los proyectos financiados en este estado, en el mismo periodo, con el 30.77% para la COMIMSA, el 7.69% para la UAC y también el 7.69% para el CIQA; mientras que a las instituciones gestoras se les apoyó con el 53.84% del total de los proyectos financiados en el estado, con el 38.46% para el CECyT, y el 15.38% para el municipio de Saltillo. Por último, mientras que las instituciones académicas participantes fueron beneficiadas con el 25% del total de los proyectos financiados en Nuevo León, con el 16.67% para la UANL y el 8.33% para el ITESM, a las instituciones gestoras se les apoyó con el 75% de los proyectos financiados por el Fordecyt, con el 66.67% para el IlyTT y el 8.33% para el municipio de Santa Catarina. En resumen, el recorrido por los tres estados más beneficiados de la frontera norte, en cuanto al número de proyectos apoyados, permite observar –en ese orden– que mientras que las instituciones académico-científicas van perdiendo paulatinamente su posición, en referencia a la proporción

de los proyectos apoyados; en contraste, las instituciones gestoras iban incrementando progresivamente la proporción de los proyectos que les fueron aprobados en los últimos cinco años.

Tabla 5
Proyectos financiados por el Fordecyt
por institución en la frontera norte, 2016-2020

Institución/Año	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	Total	%
Baja California												
CICESE			2	66.67	2	50.00			4	67.67	8	50.00
CEIT	1	50.00			1	25.00	1	100.00	1	16.67	4	25.00
COLEF					1	25.00			1	16.67	2	12.50
CNyN/UNAM	1	50.00	0	0.00							1	6.25
GEBC			1	3.33					0	0.00	1	6.25
Subtotal	2	16.67	3	33.33	4	30.77	1	14.29	6	31.58	16	26.67
Sonora												
CECyT	1	50.00	1	100.00	1	33.33	1	100.00	1	50.00	5	55.56
CIAD					1	33.33			1	50.00	2	22.22
Huatabampo					1	33.33			0	0.00	1	11.11
Navojoa	1	50.00							0	0.00	1	11.11
Total	2	16.67	1	11.11	3	23.08	1	14.29	2	10.53	9	15.00
Chihuahua												
IIC	1	100.00	1	100.00	1	100.00	1	100.00	0	0.00	4	100.00
Total	1	8.33	1	11.11	1	7.69	1	14.29	0	0.00	4	6.67
Nuevo León												
IlyTT	2	66.67	1	100.00	1	50.00	1	50.00	3	75.00	8	66.67
UANL					1	50.50			1	25.00	2	16.67
Sta Catarina	1	33.33							0	0.00	1	8.33
ITESM							1	50.00	0	0.00	1	8.33
Total	3	25.00	1	11.11	2	15.38	2	28.57	4	21.05	12	20.00
Coahuila												
CECyT	1	3.33	1	50.00	1	50.00	1	100.00	1	20.00	5	38.46
COMIMSA			1	50.00					3	60.00	4	30.77
Saltillo	2	66.67									2	15.38
UAC									1	20.00	1	7.69

CIQA					1	50.00			0	0.00	1	7.69
Subtotal	3	25.00	2	22.22	2	15.38	1	14.29	5	26.32	13	21.67
Tamaulipas												
CTCyT	1	100.00	1	100.00	1	100.00	1	100.00	1	50.00	5	83.33
IPN									1	50.00	1	16.67
Subtotal	1	8.33	1	11.11	1	7.69	1	14.29	2	10.53	6	10.00
Total EF	12	21.05	9	19.56	13	16.25	7	12.50	19	7.91	60	12.52
Total Nacional	57		46		80		56		240		479	
Acrónimos: Baja California: CICESE = Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada CNyN/UNAM = Centro de Nanociencias y Nanotecnología/Universidad Nacional Autónoma de México COLEF = El Colegio de la Frontera Norte CECIT = Consejo Estatal de Ciencia e Innovación Tecnológica GEBC = Gobierno del Estado de Baja California Sonora: CIAD = Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo CECyT-Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Huatabampo = Municipio de Huatabampo Navojoa = Municipio de Navojoa Chihuahua: IIC = Instituto de Innovación y Competitividad						Nuevo León: IlyTT = Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología UANL = Universidad Autónoma de Nuevo León ITESM = Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Santa Catarina: Municipio de Santa Catarina Coahuila: CECyT = Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Saltillo = Municipio de Saltillo COMIMSA = Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. CIQA = Centro de Investigación en Química Aplicada UAC = Universidad Autónoma de Coahuila Tamaulipas: CTCyT = Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología IPN = Instituto Politécnico Nacional						

Fuente: elaboración propia, con base a información de Conacyt, 2020 (b).

Conclusiones y algunas reflexiones finales

Una primera conclusión que se puede desprender de la revisión de la literatura es que, entendido tradicionalmente como crecimiento económico y, por consiguiente, sometidas sus fuerzas impulsoras, como, por ejemplo, la innovación científico-tecnológica, a la dinámica del mercado, la conceptualización tradicional del desarrollo enfrentó serias limitaciones, cuando el mercado comenzó a mostrarse incapaz de resolver los problemas estructurales de la sociedad, tales como: la persistencia, profundización y propagación de la pobreza, el creciente deterioro del medio ambiente, las dificultades del mercado laboral por reincorporar, en el corto plazo, a los desempleados en momentos de crisis junto con su incapacidad para absorber a las nuevas generacio-

nes de fuerza de trabajo, la exclusión de amplios sectores de la población en el acceso a los servicios públicos, como secuela de la ola privatizadora, etcétera. Más aún, después de décadas de predominio de la economía capitalista y de expoliación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo, posterior al término de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo asociado a la lógica del mercado ha perdido su encanto, y, consecuentemente, se han vuelto más evidentes sus contradicciones como alternativa viable de desarrollo, en el futuro inmediato, desde una perspectiva social, económica y cultural más amplia.

Un segundo elemento, que podría destacarse es que la conceptualización de la innovación ha sido objeto de una profunda redefinición, con el propósito, básicamente, de trascender la limitada concepción que como innovación tecnológica se le definiera y sacarla del ámbito exclusivamente empresarial en el que se circunscribía. Surge, así, el concepto de innovación social, que puede definirse, principalmente, como una nueva configuración de prácticas sociales en determinadas áreas de acción o contextos sociales, las cuales son impulsadas por actores clave o por una constelación de actores interesados en encontrar y poner en práctica ciertas rutas de acción hacia la atención de las problemáticas sociales que les son comunes. En ese sentido, las innovaciones sociales son, en lo esencial, procesos de creación colectiva, en los que los miembros de una determinada comunidad aprenden de manera conjunta, inventan y establecen nuevas reglas para el juego social de la colaboración y de gestión del conflicto, lo cual tiene, por tanto, como resultado, dentro de una nueva dinámica social, un proceso de adquisición de habilidades cognitivas, racionales y organizacionales.

Una tercera conclusión concierne a la relación entre innovación y desarrollo. Cabe resaltar, en este caso, que, de acuerdo a los autores revisados, la innovación es una determinante clave en el crecimiento económico, principalmente porque la aplicación de métodos innovadores en los procesos productivos permiten optimizar las formas en las cuales capital y trabajo se combinan para mejorar los rendimientos de los factores de la producción. Por lo que la inversión destinada al

fomento a la innovación es un insumo crítico para la detonación del crecimiento económico, así como también para que un país desarrolle capacidad para absorber nueva tecnología, particularmente las actividades de innovación relativas a la inversión en investigación y desarrollo, las cuales se están extendiendo a una velocidad sin precedentes en las economías desarrolladas. En ese sentido, es fundamental impulsar una economía con crecimiento basado en el conocimiento y la tecnología, principalmente porque el uso de tecnología nueva permite disminuir sustancialmente los costos de almacenamiento y transmisión de la información, así como los costos de transacción, en general, asociados con las interacciones económicas, entre otros beneficios.

Una cuarta conclusión que se puede extraer de la revisión de la literatura es que, a partir de lo anterior, se vuelve crucial el diseño e implementación de una política de ciencia, tecnología e innovación para el fomento del desarrollo. La necesidad de una política de este tipo es más que apremiante en el caso de los países latinoamericanos, principalmente para hacer frente a algunos de los desafíos que dichos países enfrentan al respecto, tales como: a) desarrollar capacidades en los diferentes actores involucrados, tanto para que mejoren sus procesos productivos y sus capacidades de absorción de nueva tecnología como de detonación de procesos de innovación, así como la incorporación de nuevos actores en los procesos innovadores; b) los mercados latinoamericanos no suelen funcionar de manera eficiente, pues existen problemas de información, apropiación y articulación, y de coordinación entre los actores, que es necesario atender mediante instituciones e incentivos y mecanismos apropiados de política pública de fomento a la ciencia, tecnología e innovación (CTI), y c) las economías latinoamericanas tienen severos déficits en lo que respecta a la incorporación de conocimiento y tecnología a sus procesos productivos, lo que restringe seriamente la generación de ambientes de innovación, como motores de desarrollo y, consecuentemente, de su competitividad internacional, que requieren de acciones efectivas de intervención en materia de política pública.

Si bien enfrenta problemas similares al resto de los países latinoamericanos, algunas de las problemáticas específicas que demandan el fortalecimiento de la política de CTI en México son: a) debido a la reciente implementación de una política de este tipo, se han presentado diversas tensiones jurídicas, institucionales y organizacionales al interior del sistema nacional de CTI, que es necesario atender a través de un rediseño pertinente de la política nacional en la materia; b) si bien hay algunos avances importantes en la materia, éstos son insuficientes, pues es necesario atender los problemas de desarticulación y la falta de una orientación adecuada, que aún persisten en el ámbito de la política de CTI; c) la complejidad del escenario de interacción intergubernamental en que opera la política centralizada de CTI en nuestro país, obliga a transitar, en un futuro inmediato, hacia escenarios descentralizados y de interacción en red, que permitan una efectiva coordinación y regulación de los actores participantes, y d) en un escenario de escasez de recursos, como es el caso mexicano, se requiere de un proceso de planeación y evaluación eficaz de las acciones implementadas, principalmente porque el actual sistema de planeación y evaluación no permite identificar con claridad comportamientos, sectores y áreas que requieren de incentivos apropiados para su impulso hacia la innovación.

Por último, un quinto aspecto a considerar es el conjunto de conclusiones tentativas sobre la distribución de los recursos del Fordecyt en la frontera norte, como uno de los instrumentos –discursivamente– fundamentales de la política de fomento a la CTI para el desarrollo regional en nuestro país. Primero, la distribución de los recursos de este Fondo en el país, desde su creación hasta la fecha ha sido muy errática, pues mientras que, cuando se creó en el 2009, se le asignaron alrededor de 500 millones de pesos; en el 2020, se le destinaron un poco más de 922 millones, pasando por una disminución drástica hasta quedar en 124 millones en el 2017. Consecuentemente, en el caso de la frontera norte, también se observa una gran variación en la distribución de los recursos del Fondo, entre 2016 y 2020, periodo en el que se dispone de información detallada por estados. Así, mientras que en el 2019, el monto de los recursos del Fondo asignados a los

estados fronterizos, representaron apenas el 7.94% del total de los recursos aportados por el gobierno federal a este rubro en el país; en contraste, en el 2018, dichos recursos representaron el 74.57% del total de los recursos asignados a nivel nacional, y si bien en el 2017 se les asignó el monto más bajo a los estados fronterizos, dichos recursos representaron el 52.52% del total nacional.

Una variación tan alta en la tendencia de distribución de los recursos asignados al Fondo, tanto a nivel nacional como a nivel de la frontera norte, no permite tener un horizonte de planeación nacional, con una certidumbre razonable, sobre la disponibilidad de los recursos y, en el caso específico de los estados fronterizos, difícilmente podría ser un insumo regular en el diseño de una política de desarrollo de los gobiernos locales, principalmente, en su dimensión de coordinación intergubernamental en el fomento a la CTI. Una situación con estas características no solo implicaría un eventual desencuentro entre las prioridades del gobierno federal con respecto a las prioridades de los gobiernos locales en la materia, sino también la ausencia de un horizonte razonablemente previsible de planeación, que convoque a los actores locales a involucrarse en los proyectos de desarrollo científico, tecnológico y de innovación en la frontera norte del país.

Segundo, la distribución de los recursos del Fordecyt entre los estados fronterizos también presenta algunas características interesantes. En ese sentido, como beneficiarios de los recursos del Fondo, estos estados se pueden clasificar, básicamente, en tres grupos: 1) en un primer grupo se incluirían los estados más favorecidos, que son Baja California, Nuevo León y Coahuila, a los que se le asignaron, entre los tres, cerca del 85% del total de los recursos asignados, entre el 2016 y el 2020; 2) en un segundo grupo estaría el estado medianamente favorecido, que fue el caso de Sonora, al que se le asignó un poco más del 10.84% de los recursos asignados, y 3) el grupo de los estados menos favorecidos, que son Chihuahua y Tamaulipas, los que recibieron entre los dos, un poco más del 4% del total de los recursos del Fondo asignados a los estados fronterizos, durante el periodo analizado.

Tercero, en el caso del número de proyectos apoyados por el Fordecyt, entre el 2016 y el 2020, también se observa una variación significativa, pues mientras que en el 2019, fueron financiados únicamente 7 proyectos, que representaron alrededor del 12% del total de los proyectos aprobados en el país; en el 2020 se financiaron 19 proyectos, que representaron cerca del 8% del total de proyectos a nivel nacional; y en el 2017 se apoyó a la frontera norte con 9 proyectos, que representaron el 19.57% del total de los proyectos en el país. Asimismo, solo entre Baja California, Nuevo León y Coahuila concentraron, en promedio, un poco más del 67% del total de los proyectos financiados por el Fordecyt en los estados fronterizos, en el último quinquenio; un poco más del 11% se concentró en Tamaulipas; cerca del 15%, en Sonora; y el 6.56% de los proyectos, en Chihuahua. En ese sentido, si bien, entre el 2016 y el 2020, se muestra una situación un tanto desigual en cuanto a la proporción de los recursos del Fordecyt que, en total fueron asignados a los estados fronterizos en este periodo; la distribución del número de proyectos, apoyados por el Fondo, muestra una situación relativamente más equitativa, por lo que se puede pensar que en este caso se estaría tendiendo hacia una equidad horizontal. No obstante, la alta concentración de los recursos solo en tres estados pudiera contradecir esta percepción y, en realidad, solo se trataría de una relativa dispersión de proyectos en el escenario fronterizo, pero con montos poco significativos por proyecto y que, en este caso, los pocos grandes proyectos estarían concentrados en esos tres estados.

Por último, una cuarta característica de la distribución de los recursos del Fordecyt entre los estados fronterizos es el desigual y, en algunos casos, marginal involucramiento de las instituciones dedicadas a la investigación científica, lo cual pudiera ser un contrasentido de los propósitos declarados del Fondo, ya que idealmente se esperaría una nutrida participación de estas instituciones, tanto en el acceso de los recursos como en la asignación de los proyectos financiados, evidentemente, por el potencial que tienen como centros generadores de conocimiento y tecnología, como insumo base de la innovación.

En ese sentido, como se observa en los datos disponibles, en Baja California, solo tres instituciones de investigación científica tuvieron acceso directo a los recursos del Fordecyt; en el estado de Tamaulipas, tan solo una institución académica accedió directamente a dichos recursos. En este último caso, cerca del 95% de los recursos fueron transferidos al Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología, como la institución local gestora de los recursos, y al Instituto Politécnico Nacional en este estado, tan solo se le asignó el 5% de los recursos restantes. En este escenario, sobresalen dos casos: Nuevo León y Chihuahua, pues mientras que, en el primer estado, se observa una situación relativamente proporcional entre las instituciones gestoras y las instituciones académicas en cuanto a la asignación de los recursos del Fordecyt, con el 62.89% y el 37.1%, respectivamente; en el segundo estado, la totalidad de los recursos fueron transferidos a la única institución gestora beneficiada; en este caso no se contempló la posibilidad del acceso directo de los recursos por parte de las instituciones académicas y/o científicas en la asignación de los recursos.

Exceptuando los casos de Baja California y de Nuevo León, donde, por un lado, las instituciones científicas tuvieron acceso directo a la mayor parte de los recursos, y por el otro, se observa una distribución relativamente proporcional de dichos recursos entre las instituciones gestoras y las instituciones académico-científicas, la situación del resto de los estados fronterizos pudiera contradecir los propósitos descentralizadores, plasmados en el papel, del gobierno federal en materia de fomento de la ciencia, tecnología e innovación. En todo caso se puede hablar de una descentralización institucional en la asignación de los recursos del Fordecyt, es decir, de un esquema de manejo centralizado de los recursos en las instancias correspondientes del gobierno federal se pasó a otro en el que el manejo de los recursos se ha concentrado en las respectivas instancias gestoras de los gobiernos estatales.

Bibliografía

- Alcañiz Moscardó, Marcela, “El desarrollo local en el contexto de la globalización”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 47, México, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo-agosto 2008, pp. 285-315.
- Baregheh, Anahita, Jennifer Rowley and Sally Sambrook, “Towards a Multidisciplinary Definition of Innovation”, *Management Decision*, vol. 47, num. 8, 2009, pp. 1323-1339.
- Boisier, Sergio, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, *Revista de la CEPAL* 86, Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 2005, pp. 47-62.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Diego Valadés y Sergio López-Ayllón, “El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México: revisión y propuestas para su reforma”, en *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, Enrique Cabrero Mendoza, Diego Valadés y Sergio López-Ayllón (editores), México, UNAM/CIDE, 2006.
- Casanova, Fernando, *Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*, Montevideo, Uruguay, Organización Internacional del Trabajo, 2004.
- CEPAL, *Innovar para crecer. Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009.
- Conacyt, “Fondo Institucional para el Desarrollo Científico y Tecnológico y de Innovación (Fordecyt-Pronaces)” [Presentación en Power Point], México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, junio de 2020 (a).

- Conacyt, “Proyectos apoyados en el PP S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación” [Cuadro en Excel], México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 30 de junio de 2020 (b).
- Dubois, Alfonso, “Un concepto de desarrollo para el siglo XXI”, en *Reconversión industrial y agrícola en el marco del desarrollo humano local*, Miguel Márquez (editor), La Habana, Cuba, Universidad de Holguín, 2006.
- FCCyT, Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt). *Integración regional para el surgimiento de territorios innovadores*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2012.
- FCCyT, “Diagnóstico de la política científica, tecnológica y de fomento a la innovación en México (2000-2006)”, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2006.
- Howaldt, Jurgen, Dimitri Komanski and Christoph Kaletka, “Social Innovation: Towards a New Innovation Paradigm”, *Revista de Administracao Mackenzie (Mackenzie Management Review)* 17 (6), Sao Paulo, Brazil, November-December, 2016, pp. 20-44.
- Kacowicz, Arie M., “Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping?”, *Working Paper Series 262*, The Helen Kellogg Institute for International Studies-University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, USA, December 1998.
- Kantis, Hugo, Juan Federico y Adrián Magendzo, “Condiciones sistémicas e institucionalidad para el emprendimiento y la innovación. Hacia una agenda de integración de los ecosistemas en los países de la Alianza del Pacífico”, *Documento para Discusión #486*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

- Kuri Gaytán, Armando, “Los sistemas de innovación para el desarrollo”, en *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*, José Luis Calva (coordinador), México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios, 2012, pp. 253-270.
- Loray, Romina, “Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Tendencias regionales y espacios de convergencia”, *Revista de Estudios Sociales* núm. 62, octubre de 2017, pp. 67-80.
- Madoery, Oscar, “Tres tesis para una reinterpretación del desarrollo”, *Temas y Debates* 26, año 17, julio-diciembre 2013, pp. 13-37.
- Navarro, Juan Carlos, José Miguel Benavente y Gustavo Crespi, *The New Imperative of Innovation. Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., USA, Inter-American Development Bank, 2016.
- Navarro, Juan Carlos y Jocelyn Olivari, “Introducción: llevando la política de innovación en América Latina y el Caribe a su siguiente nivel”, en *La política de innovación en América Latina y el Caribe. Nuevos caminos*, Juan Carlos Navarro y Jocelyn Olivari (editores), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.
- Peña Ahumada, José Antonio y Lorena Archundia Navarro, “El marco institucional de la política de ciencia y tecnología en México”, en *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, Enrique Cabrero Mendoza, Diego Valadés y Sergio López-Ayllón (eds.), México, UNAM/CIDE, 2006, pp. 133-185.
- Retana Guiascón, Oscar Gustavo, “La institucionalización de la ciencia en México. Breve cronología”, *Ciencias. Revista de Cultura Científica*, núm. 94, abril-junio, 2009, México, UNAM, pp. 46-51.
- Reyes Santos, Marcos Sergio y Minerva Celaya Tentori, “Normatividad y políticas educativas, científicas y tecnológicas en la

frontera norte”, en *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México, en el siglo XXI*, María del Rosío Barajas Escamilla, Araceli Almaraz Alvarado, Marcos Sergio Reyes Santos y Josefina Pérez Espino (coordinadores), México, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 297-324.

Villagómez Oviedo, Cynthia, “Ciencia, tecnología e investigación en México”, *Revista Interiorgráfica de la División de Arquitectura, Arte y Diseño*, Guanajuato, Gto., México, Universidad de Guanajuato, septiembre de 2012, pp. 1-9.

Sistemas territoriales y economía social. Cambios en las condiciones laborales de los campos agrícolas de México

José Luis Rangel-Zaragoza,^{20*}
Juan Antonio Leos-Rodríguez²¹ y Jorge Aguilar-Ávila²²

Introducción

En los últimos 30 años la globalización de la agricultura se ha expresado en la proliferación de regiones especializadas en la producción de frutas y hortalizas para el mercado global. Al mismo tiempo, en estas regiones, la demanda de mano de obra suele ser cubierta, en su mayoría, por migrantes bajo formas específicas de precarización y flexibilización laboral. Esto impacta en la reorganización territorial, la movilidad de trabajadores y la estructura sociocultural de los nuevos asentamientos donde habitan los jornaleros en calidad de migrantes y sus familias o alterando las rutas laborales. Incluso las políticas públicas y las instituciones de gobierno se ven obligadas a entrar en una dinámica de adecuaciones para atender las necesidades de los nuevos

20 Estudiante de posgrado. Universidad Autónoma Chapingo. CIESTAAM. Correo electrónico: rangel.jl@ciestaam.edu.mx

21 Coordinador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas e Innovación Agroalimentaria. Profesor de posgrado en DICEA, CIESTAAN y en el Departamento de Suelos. Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: jleos45@gmail.com

22 Coordinador de la Unidad Técnica Especializada en Innovación. Universidad Autónoma Chapingo. CIESTAAM. Correo electrónico: jaguilar@ciestaam.edu.mx

núcleos poblacionales (Friedland, 1994; Martínez, Marroquín y Ríos, 2019; Preibisch y Encalada, 2010).

Hoy en día la literatura científica sobre jornaleros agrícolas en México expone un panorama amplio sobre la evolución de las redes migratorias, condiciones de trabajo focalizadas. Este sector de la población vive y trabaja en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad laboral; su inserción en los mercados de trabajo ocurre en un espacio marginal, la mayoría de las veces, apartado de las normas laborales (Anguiano y Ortiz, 2013; Lara, 2008; Longo, 2012; Martínez *et al.*, 2019).

En particular, en el caso de México, se ha diferenciado a los trabajadores agrícolas migrantes internos de los que emigran a los Estados Unidos o Canadá; ambos casos con características muy particulares, pero con las constantes de precariedad, vulnerabilidad y flexibilidad laboral. Sin embargo, es cada vez más frecuente encontrar que los jornaleros migrantes con movilidad nacional se incorporan a un proceso de redes migratorias que les permitirá integrarse al segundo grupo con movilidad internacional.

No todas las regiones especializadas en la producción hortofrutícola se encuentran vinculadas a los mercados globales, pero son esenciales para el aprovisionamiento de las grandes urbes del país. En el oriente del estado de Morelos, durante el ciclo otoño-invierno, miles de jornaleros provenientes de la Montaña de Guerrero llegan a las cosechas de hortalizas, alcanzando el valle del Mezquital en Hidalgo durante el ciclo primavera-verano (Saldaña, 2013, 2017). Situaciones similares, incluso a mayor escala, se repiten en la región noroeste del país en los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur (Barrón, 1997; Montañó y Preciado, 2017; Posadas, 2015; Velasco, Zlonlniski y Coubès, 2014).

Por otra parte, las políticas públicas implementadas, tanto por las instituciones gubernamentales e internacionales, han pasado por un proceso de adecuaciones con la primicia de contrarrestar los factores que propician precariedad laboral entre los trabajadores agrícolas. Los cuales se encuentran inmersos en altos índices de desprotección

laboral, desempleo y movilidad laboral, además de salarios bajos, desnutrición, problemas de salud; aunado a la exclusión de la mujer y a la preferencia por trabajadores jóvenes (Barrón, 2019; Carton de Grammont y Lara, 2010; Saldaña, 2017).

En el caso de las instituciones, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que México es miembro, promueve el respeto y la consecución de los principios relativos a los derechos de los trabajadores a nivel mundial (OIT, 2010). Mientras que, en el plano nacional se cuenta con la Ley Federal del Trabajo (LFT) reformada en el 2018 e implementada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGFIT) y el subprograma de movilidad laboral interna (SUMLI); así como la ley del seguro social que buscan reducir los problemas de cobertura médica a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Martínez *et al.*, 2019; Zlolski, 2019). Desde 1997 el programa de atención a jornaleros agrícolas (PAJA) buscaba reducir las condiciones de vulnerabilidad de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de sus hogares, mediante la entrega mensual de estímulos económicos y en especie, apoyos indirectos mediante la creación de infraestructura en cooperación con las empresas agrícolas (CONEVAL, 2017; Zhizhko, 2015). Recientemente con la entrada en vigor del T-MEC se han implementado nuevas acciones, entre organismos civiles y gobierno, que buscan dar cumplimiento de las obligaciones laborales adquiridas por el Estado mexicano; es así, que se propone el uso de la herramienta virtual de autoevaluación estándar DEAR T-MEC, con lo que se pretende erradicar las prácticas de trabajo forzado y el trabajo infantil y fortalecer la libertad sindical y contratación colectiva de los trabajadores del campo.

Bajo este contexto, se analizó la condición laboral de la población de jornaleros agrícolas migrantes en los centros de producción hortofrutícola, haciendo uso del enfoque cuantitativo de las regresiones logísticas multinomiales, a través de atributos sociodemográficos y condiciones laborales individuales en los años 2009/2010 y 2019; e incorporando un análisis cronológico de la intervención del PAJA.

Lo que permite relacionar cambios en las condiciones laborales de los jornaleros respecto a la visión de las instituciones y sus políticas públicas.

Metodología

Para atender el análisis cuantitativo se recurrió a la encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE), así como a la encuesta nacional de jornaleros (ENJO). Se utilizaron datos específicos de los años 2010 y 2019; la ENJO fue realizada por única ocasión por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar), y proporcionó datos del periodo 2009/2010, de 2,152 Unidades de Producción (UP) y 3,152 jornaleros distribuidos. Para el análisis, se consideró solo a jornaleros migrantes, mayores de edad y con una remuneración monetaria por las actividades que realiza en su trabajo, es decir, 798 registros, lo que corresponde al 26% del total (Secretaría de Bienestar, 2009).

Para el 2019, se utilizó la ENOE correspondiente al primer trimestre, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020). En este caso se seleccionaron trabajadores agrícolas insertados en la producción de frutas y hortalizas; mismos que percibieron una remuneración en efectivo y cambiaron de localidad para emplearse, dentro de un grupo etario de 18 a 80 años. De esta manera, para al año 2019 se consideraron 13,156 casos.

Parte del análisis consistió en una caracterización sociodemográfica de la población de estudio, a través de la edad, el estado civil, el género, nivel de escolaridad, nivel de ingreso y la intención de emigrar. Para la parte laboral se utilizaron diferentes niveles de los atributos como contrato de trabajo, acceso a seguro social, accidente laboral, fraude, violencia y conflictos laborales, además de la experiencia en la misma empresa y el tiempo de permanencia por contrato o acuerdo (tabla 1). Se definieron tres grupos etarios como mecanismo para valorar las etapas productivas de los trabajadores. Para el nivel

educativo se evaluó el grado escolar alcanzado de manera parcial o completa. En el caso del ingreso se establecieron dos niveles a partir del equivalente a dos salarios mínimos. El indicador de permanencia busca evaluar la estabilidad laboral en una empresa agrícola (Barrón, 2019; Hernández y Barrón, 2013; Posadas, 2018; Salazar, 2018).

Tabla 1. Arreglo de variables seleccionadas

Variable	Nivel	Variable	Nivel	Variable	Nivel
Edad (años)	[18 - 24]	Ingreso	>11.5	Conflicto laboral	Si*
	[25 - 44]*	(dólares/día) ¹	<11.5*		No
	[45 o más]	Contrato laboral	Si*	Accidentes laborales	Si*
Estado civil	Casado*		No		No
	Soltero	Seguro social (Servicio médico)	Si*	Violencia laboral	Si*
Género	Hombre*		No		No
	Mujer	Otras prestaciones	Si*	Intención de emigrar	Si
Educación (Grado escolar)	Ninguno		No		No*
	Primaria*	Actividades en malas condiciones	Si	Permanencia	< 7*
	Secundaria		No*		7 – 12
	Preparatoria o superior				

*Indica nivel base de comparación.

¹Tipo de cambio promedio referido al período 2009: \$13.06 MXN/USD; 2015: \$15.12 MXN/USD; 2019: \$19.00 MXN/USD,

Fuente: Elaboración propia

El modelo logit multinomial se implementó para analizar el efecto de las variables seleccionadas, como una aproximación de las elecciones que realiza un sujeto en relación con un conjunto discreto de opciones sobre las condiciones laborales. El modelo se estructura de ecuaciones que estiman probabilidades para las $J + 1$ alternativas de los períodos relacionados con la estabilidad laboral, que una persona puede elegir con características individuales (tabla 1).

$$P(X_1, X_2, \dots, X_k) \quad J=0,1,2,\dots,J$$

Las ecuaciones por estimar están expresadas de la siguiente manera:

$$P(X) = \frac{1}{1 + \sum_{h=1}^J \exp(X\beta_h)} \dots \dots \dots (1)$$

$$P(X) = \frac{\exp(X\beta_j)}{1 + \sum_{k=1}^J \exp(X\beta_k)} \dots \dots \dots (2)$$

De esta manera la ecuación (2) representa la probabilidad de que un individuo escoja cualquier opción, a excepción de la que se toma como base, es decir, la probabilidad de que la variable dependiente sea igual a cualquier valor excepto cero. Posteriormente, con los odds ratio se miden las posibilidades de incidencia de un evento, en contraste con las posibilidades de que ocurra una situación diferente (Powers y Xie, 1999), esto es:

$$\frac{P(Y = j)}{P(Y = 0)} = \exp(X\beta_j)$$

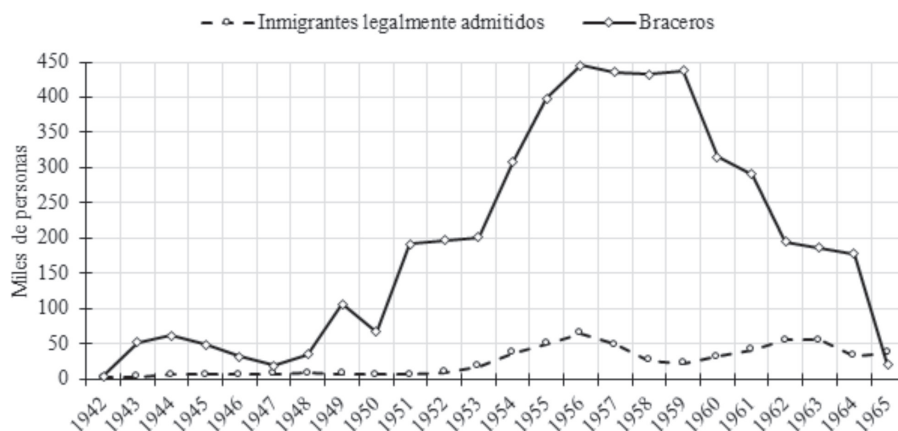
Los jornaleros del siglo XX

Durante el siglo XX, posiblemente, se vivió la etapa institucional más desfavorecida para los jornaleros migrantes. Como se ha mencionado, los trabajadores agrícolas se agrupan principalmente en los que emigran a los campos de cultivo, principalmente, de Estados Unidos y en menor cantidad a Canadá y, otro grupo de los que migran dentro del país siguiendo una ruta basada en las temporadas de cosecha de diferentes cultivos.

En el caso de los primeros, como lo hace notar Durand (2007) el vínculo se creó mediante una suerte de convenios, migración y de-

portaciones desde principios de 1900 y, el Programa Bracero (1942-1964) que se fraguó debido a los menesteres de la economía estadounidense por reactivar sus campos agrícolas, a través de la mano de obra agrícola mexicana. Esto trajo una gran movilidad espacial de braceros (figura 1). Provocando, entre otras cosas, un cambio radical en los patrones migratorios, reconocimiento del mercado laboral binacional, temporalidad (legal), continuidad por 22 años, acotación al sector agrícola y mejoría de las condiciones laborales. Sin duda, con esta etapa inicio una transformación, en aquel entonces, de los componentes de la territorialidad de en los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, mediante aspectos de ahorro, inversión, desplazamientos, trabajo, población, entre otros (Arias, 2013).

Figura 1
Migrantes del Programa Bracero



Fuente: datos retomados de Verey (1982: pp.164-165).

Mientras tanto, los jornaleros migrantes que se mueven dentro del país, durante el siglo XX, también son víctimas de discriminación, abusos de derechos laborales, condiciones de vida y salud deplorables. Se les considera el eslabón más bajo de la economía. Su movilidad, durante este periodo, se ajusta a los centros de producción

agrícola que se fueron creando y desarrollando a lo largo y ancho del territorio mexicano. Algunos de estos centros se ubicaron, principalmente, en el norte de México en Chihuahua en cultivos de exportación como manzanas y algodón; en el noroeste en las costas del estado de Sonora, los valles de Sinaloa, los valles de Baja California (Mexicali, San Quintín, Guadalupe) dedicados a frutas y hortalizas (jitomate a cielo abierto, vid); en el sursureste los altos de Chiapas (café) y el Soconusco (café, plátano); en las regiones cañeras de Veracruz, Morelos, Colima y Jalisco (Vanackere, 1988).

La vida y el trabajo en estos centros agrícolas no eran nada favorables. Ante una apertura comercial, que cada vez se vislumbraba más próxima; en la década de los años 80 el gobierno federal incrementa su presencia y ejecución de la política pública para atender directa e indirectamente a los grupos de jornaleros migrantes dispersos en todo el país. Es así como en 1982 surge el Programa de Desarrollo Social para los Jornaleros Agrícolas (PRODESJA) para atender necesidades básicas de salud y bienestar en los campos agrícolas de los valles de Sinaloa. Posteriormente, en 1989 el PRODESA cambia de nombre a Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, con un propósito más amplio sobre temas de vivienda, salud, alimentación, educación, empleo y procuración de justicia y, con una cobertura que se extendió a 14 estados del país (Barrón, Hernández y Enríquez, 2003; Yaworsky y Kickham, 2012). Fue en 1999 cuando el PRONJAG alcanzó su mayor auge, atendiendo al 13.3% de los 2.5 millones de jornaleros que se estimaban en ese entonces.

En ambos programas la población objetivo fueron los jornaleros y sus familiares que los acompañaban, ubicados tanto en albergues dentro y fuera de los campos agrícolas como en las localidades. Si bien la finalidad del PRONJAG fue contribuir al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo, fue necesario diferenciar las necesidades por región y las características de la población, por lo que las acciones del programa nunca fueron iguales en todas las entidades. El PRONJAG constituyó el vínculo para que

dependencias gubernamentales estatales y federales introdujeran en los campos, servicios de educación preescolar y primaria los hijos de migrantes. De acuerdo con el análisis de Barrón *et al.*, (2003), el PRONJAG tuvo mayor efecto en albergues que en localidades y buenas calificaciones por parte de los beneficiarios; con resultados que indicaban cambios en las rutas migratorias. En ese momento, derivado del impulso otorgado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Valle de San Quintín en Baja California se encontraba en proceso de convertirse en una región agroexportadora industrial vanguardista, trastocando los patrones migratorios tradicionales (Velasco *et al.*, 2014).

En este mismo periodo las disposiciones jurídicas, que buscan proteger a los jornaleros, se hacen presentes en la LFT en sus artículos sobre la duración de las relaciones de trabajo y las jornadas de trabajo del capítulo II. El capítulo VIII de la LFT dedicado a los trabajadores del campo; e incluso en el artículo 279 se les define como quienes “ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, ganadería y forestal, al servicio de un patrón”.

Mientras que, el patrón tiene obligaciones establecidas en el artículo 283: pagar los salarios en el lugar de trabajo y sin exceder una semana, suministrar habitaciones adecuadas e higiénicas; dotar de agua potable y servicios sanitarios durante la jornada laboral, así como de asistencia médica en general. Incluso los artículos 28 y 85 de la misma ley, que indican que los gastos correspondientes al traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y su familia serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos y, nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley (Vanackere, 1988).

De esta manera se cimentaron bases para reivindicar la integridad laboral y humana del jornalero y, en particular del migrante. Dado que, durante la segunda mitad del siglo XX, constituían un sector del mercado laboral para quienes los derechos laborales establecidos en la ley no existían en los hechos.

Las condiciones laborales de los jornaleros en la primera década del siglo XXI

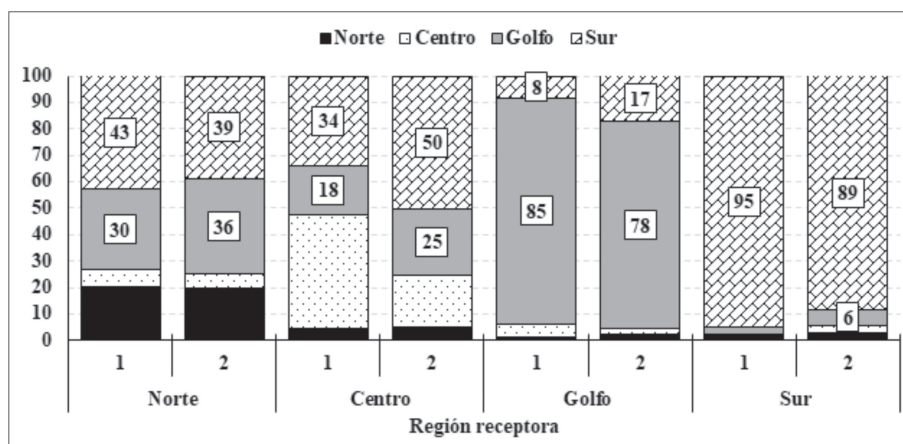
En México, el mercado de trabajo agrícola se encuentra vinculado por contextos socioculturales complejos. La apertura comercial derivada del TLCAN, que obligó a las empresas a tecnificarse y prepararse para competir con un mercado global voraz; al mismo tiempo, ha propiciado que las empresas agroexportadoras implementen esquemas de segmentación laboral con los trabajadores, ya sea por criterios de clase social, etnia, sexo, generacionales y procedencia (Fujii, 2001). Es decir que, las condiciones laborales cambiaron, así como la política pública y las instituciones gubernamentales dirigidas a este grupo de la sociedad.

De esta manera comienza el siglo XXI con un programa asistencialista renovado y mejorado, el sucesor del PRONJAG, el PAJA, orientado a jornaleros mayores de 16 años y, a sus familias siempre y cuando presenten condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. La estrategia del programa se sustentó en apoyos alimenticios a menores y, estímulos para la asistencia y permanencia escolar para menores de edad; además de apoyos económicos al arribo del lugar de trabajo. Durante la primera década, el PAJA se enfatizó en la equidad de género y etnia; establecer conexión con los jornaleros en sus nuevas rutas migratorias; combatir el trabajo infantil en los campos agrícolas; modificar los criterios de elegibilidad de beneficiarios (SEDESOL, 2011).

Los jornaleros fueron desplazándose a los nuevos enclaves de producción, muchos de ellos ubicados en los mismos estados receptores de antes, siendo el cultivo de tomate semitecnificado a gran escala y las hortalizas los más demandantes de mano de obra. Lo anterior implicó que 38.6% de los jornaleros en su primera parada laboral, dentro de la ruta que inician, es intrarregional; en este punto el 54.6% llegan a laborar a los estados del noroeste y 18.4% a los estados de Durango, San Luis Potosí, Nayarit y Zacatecas. También un 55% continuó su ruta a una segunda parada, de los cuales el 69% se movía a

otra empresa agrícola en el mismo estado o en estados circunvecinos. El restante 31% recorrió distancias más extensas, arribando principalmente a los campos del noroeste del país (Figura 2).

Figura 2
Distribución de jornaleros en los campos de trabajo por región de procedencia en las dos primeras estancias de su ruta de trabajo (porcentajes)



Nota: Las regiones se representan principalmente como norte: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Baja California; centro: Durango, San Luis Potosí, Nayarit y Zacatecas; golfo: Hidalgo, Puebla, Veracruz y; sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

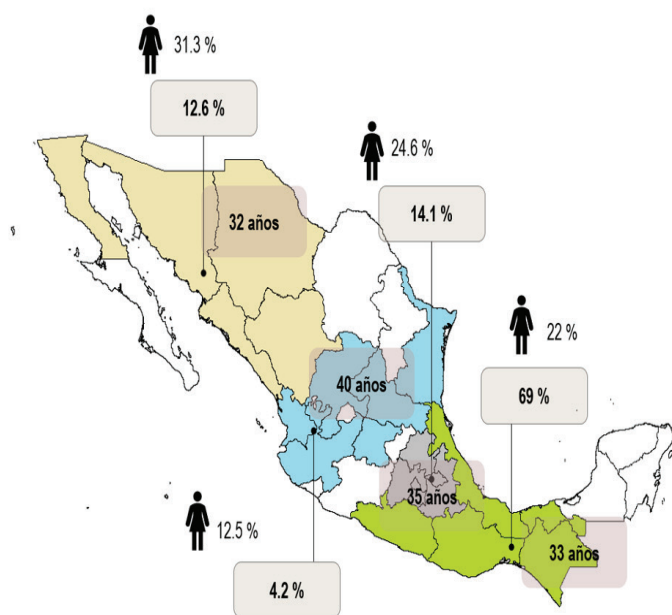
Fuente: elaborado a partir de datos de la ENJO 2009.

De alguna manera las regulaciones laborales, por parte de la STPS en conjunto con las acciones del PAJA y la parte académica, lograron incidir en diversas aristas del complejo problema laboral y social que representan los trabajadores agrícolas migrantes; por vez primera se tenía claridad sobre la estructura de este sector de la sociedad (Carton de Grammont y Lara, 2010; Estrada, 2009; Haro, 2007; Lara, 2008; Moreno-Mena y Nino-Contreras, 2004; K. Sánchez, 2002; Woodruff y Zenteno, 2007).

En este periodo de 10 años se estimó que el 51.8% de los jornaleros migrantes laboran para la misma empresa, o contratistas, por lapsos menores a siete meses, mientras que el 34.2% lo hacía por pe-

periodos de siete a 12 meses y, únicamente el 14% lograba mantenerse más de un año. El 55% de los trabajadores migrantes contaba con una edad de 25 a 44 años, mientras que el grupo etario más joven de 18 a 24 años representaba el 25.7%. En acceso a educación, el 23% no contaba con ningún grado escolar y, el 54% cursó algún grado escolar a nivel primaria. La participación de la mujer como mano de obra remunerada se estimaba en uno de cada cinco jornaleros; presente en trabajos con duración de 7 a 12 meses, contrario a los hombres que preferentemente se les ubica en trabajos de corta duración. Esto implica que se trataba de una población productivamente joven, con poco capital humano, predominantemente masculina y con una amplia identidad indígena, buscando llegar a los grandes campos agrícolas del noroeste del país (figura 3).

Figura 3
Género, edad y procedencia de jornaleros migrantes
que trabajaron en la región del Golfo de California, 2009



Fuente: elaborado a partir de datos de la ENJO 2009.

El perfil laboral, al final de la primera década del siglo XXI, cambió sustancialmente (tabla 2); el pago por jornada de trabajo mejoró, pero no lo suficiente. Para poder conseguir un ingreso superior a los 11.5 dólares/día (2 salarios mínimos), se requería esperar la época de cosecha de los cultivos como el tomate; lo que implicaba poca estabilidad laboral y por ende escasos beneficios laborales. Así mismo, la intención de emigrar a los Estados Unidos era más notoria entre jornaleros con una estabilidad laboral intermedia respecto a los que no la tenían. En ese entonces de los jornaleros que dijeron tener un contrato (31%), el 51.4% se agrupaba en actividades de corta temporalidad; en cambio, solo el 24.5% de los que no contaban con el respaldo de un contrato tenían acceso a un servicio médico exclusivamente para cuestiones laborales.

Sin embargo, en los hechos, el contrato no era garantía de acceso a prestaciones o mejor calidad del empleo; aunque, si existe una asociación significativa entre mejores condiciones laborales y mayor duración del vínculo laboral con la empresa o contratista. Respecto a la vulnerabilidad por robo y violencia en las UE no mostraron una relación significativa respecto a los tiempos de permanencia.

Tabla 2. Características y estabilidad laboral, 2010

Variable	Nivel	χ^2	Estabilidad laboral (meses)		
		<i>p-valor</i>	< 7	7 -12	> 12
Ingreso (dólares/día) ¹	>11.5	0.002	62.3	23.4	14.3
	≤11.5		48.8	37.2	14.0
Emigrar	Si	0.005	48.9	37.7	13.3
	No		58.5	25.8	15.7
Contrato laboral	Si	0.178	51.4	37.6	11.0
	No		51.9	32.7	15.4
Seguro social	Si	0.000	37.1	48.7	14.2
	No		59.5	26.6	14.0
Otras prestaciones	Si	0.000	29.3	50.3	20.4
	No		57.7	30.0	12.4

Actividades en malas condiciones	Si	0.008	52.8	32.6	14.6
	No		40.8	50.7	8.5
Conflicto laboral	Si	0.001	60.9	24.9	14.2
	No		48.0	38.1	14.0
Accidentes	Si	0.058	57.1	28.9	13.9
	No		49.0	37.0	14.1
Violencia	Si	0.207	57.5	29.6	12.8
	No		50.1	35.5	14.4

¹Tipo de cambio promedio referido al período 2009: \$13.06 MXN/USD.

Fuente: elaborado a partir de datos de la ENJO 2009.

Para comprender los factores que contribuyen a diferenciar los cambios en la dinámica laboral, en los diferentes periodos de análisis, se estimó un modelo multinomial (tabla 3). Una característica de este tipo de modelos es la estimación de $k-1$ ecuaciones, siendo k el número de niveles de la variable tiempo de permanencia laboral; mientras que, la estimación de los parámetros es relativa al grupo de referencia (permanencia menor a 7 meses).

De esta manera, se sabe que es 1.2 veces más probable que un jornalero de 18 a 24 años trabaje por periodos de 7 a 12 meses que por un periodo menor. En el caso del grupo etario de 25 a 44 años tiene 1.5 veces más posibilidades de emplearse por periodos de más de 12 meses que por temporadas cortas. En el caso de las mujeres jornaleras respecto a los hombres, sus posibilidades de trabajar durante periodos de mediana duración y superiores a 12 meses eran de 2.4 y 1.14 veces más, respectivamente, que en lapsos cortos. El capital humano aún se mostraba decadente, dado que aquellos jornaleros que no contaban con ningún grado escolar se les encontraba 1.45 veces más en trabajos de duración intermedia respecto a trabajos de corta duración. Se comenzaba a dar el hecho de tener mano de obra mejor preparada con vínculos labores de más de un año, situación opuesta a los que conta-

ban con menos años de escolaridad; estos hechos, de alguna manera, avalaban los esfuerzos del PAJA sobre educación.

En los aspectos laborales, la posibilidad de ganar más de 2 salarios mínimos en temporadas cortas era de 1.9 veces más que en temporadas de 7 a 12 meses. Contrario a lo que se esperaba, es más probable (1.8 veces más) tener contrato en periodos de trabajo cortos respecto a los de larga duración; situación contraria en los casos de acceso seguro social (servicio médico) y otras prestaciones. Otra situación que se debe resaltar es que las condiciones en las que se realizan las actividades de mediana duración mejoran respecto a las de temporadas cortas; y aunque no fueron significativas estadísticamente, los conflictos laborales, accidentes y la violencia dentro de los campos de trabajo siguen presentándose con mayor frecuencia en periodos menores de 7 meses.

Tabla 3
Probabilidades de cambio con base en la estabilidad laboral, 2010¹

Variable	Nivel	[7-12 meses]			[> 12 meses]		
		β	$\exp(\beta)$	<i>p</i> -valor	β	$\exp(\beta)$	<i>p</i> -valor
Intersección	c	-0.810		0.006	-1.118		0.003
Edad (años) ²	[18 - 24]	0.238	1.269	0.389	-0.125	0.882	0.746
	[25 - 44]	0.096	1.101	0.674	0.442	1.556	0.152
Estado civil	Casado	0.123	1.131	0.554	-0.730	0.482	0.003
Género	Mujer	0.915	2.497	0.000	0.132	1.141	0.690
Educación ³	Ninguno	0.373	1.452	0.077	0.092	1.096	0.752
	Secundaria	-0.430	0.651	0.082	-0.054	0.948	0.857
	Prepa o superior	-0.178	0.837	0.680	0.511	1.668	0.263
Ingreso (dólares/día) ⁴	>11.5	-0.658	0.518	0.003	-0.195	0.822	0.463
Emigrar	No	-0.582	0.559	0.003	0.084	1.088	0.722
Contrato laboral	Si	-0.254	0.776	0.200	-0.634	0.530	0.020
Seguro social	Si	0.911	2.488	0.000	0.323	1.381	0.238
Otras prestaciones	Si	0.709	2.031	0.002	1.271	3.566	0.000
Actividades en malas condiciones	No	0.551	1.736	0.058	-0.521	0.594	0.277

Conflicto laboral	Si	-0.336	0.714	0.109	-0.004	0.996	0.988
Accidente laboral	Si	-0.124	0.884	0.522	-0.152	0.859	0.545
Violencia laboral	Si	-0.042	0.959	0.851	-0.228	0.796	0.428
Estadísticos de ajuste del modelo							
Contraste de razón de verosimilitud		1191.665		Bondad de ajuste			
Chi-cuadrada	161.5			R ² -Nagelkerke	0.213		
<i>p-valor</i>	0.000			AIC	1259.66		
Porcentaje de clasificación correcta		60.2			N	798	

^{1,2,3} Nivel de referencia: estabilidad laboral (menos de 7 meses), Edad (45 o más años), Educación (Primaria).

⁴ Tipo de cambio promedio referido al período 2009: \$13.06 MXN/USD.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENJO (2009).

¿Qué características cambiaron durante el periodo 2010 – 2019?

Sin duda en la década anterior los esfuerzos fueron significativos; lo cual se reflejó en las mejoras de la política pública implementada por el gobierno federal, en particular el PAJA, dado que hubo un proceso de integración de diversas instituciones en la atención a la problemática de los trabajadores agrícolas migrantes. Para protegerlos de los abusos de las empresas agrícolas y reducir la precariedad laboral, se implementó el Subprograma de Movilidad Laboral Interna (SUMLI). Además, se reformó la LFT en el 2018 e implementada por la STPS y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGFIT), con lo que se le otorga mayor respaldo jurídico a los trabajadores para facilitar el acceso a servicios (Valdivia y Sánchez, 2017; Zhizhko, 2015).

En el 2009 fue la última ocasión en la que se analizó a profundidad a la población de jornaleros mediante la ENJO. Sin embargo, una década después sigue existiendo incertidumbre sobre la cantidad y las condiciones de trabajo y vivienda de los jornaleros; además,

los sistemas de producción cambiaron, las cadenas globales en la agroindustria han trastocado lo que ya se conocía sobre los jornaleros, nuevos cultivos y enclaves de producción que comienzan a alterar las rutas migratorias nuevamente. Esto se puede observar al analizar los datos de trabajadores eventuales en el sector agrícola registrados en el IMSS. Los registros que se observan en la tabla 4 dan cuenta de la apertura de los servicios médicos del IMSS como un beneficio de su empleo temporal y, al mismo tiempo muestra como la región de Occidente (Sinaloa, Sonora, Jalisco, Michoacán, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato) se ha consolidado como una región receptora de mano de obra.

Tabla 4
Registro histórico de trabajadores agrícolas
eventuales (migrantes) en el país

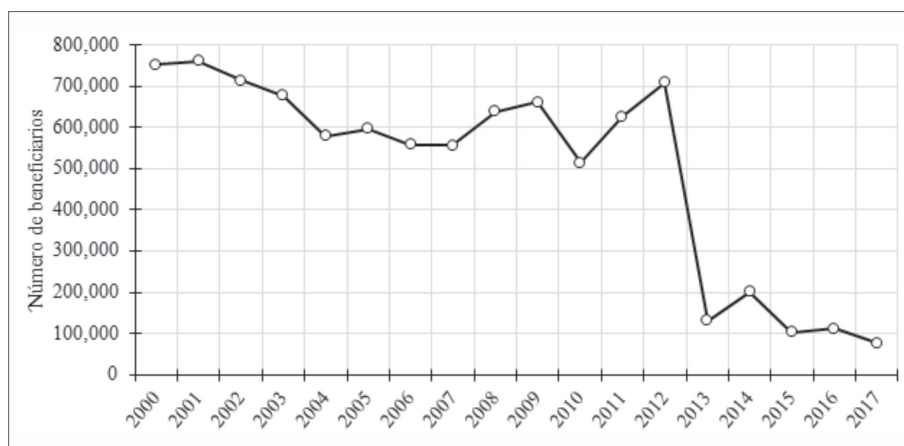
Región	Número de empleados eventuales en la agricultura			Tasa Media de Crecimiento Anual (%)		
	2000	2010	2018	(2000/10)	(2010/18)	(2000 - 2018)
Centro	2,547	7,237	7,285	11.01	0.08	6.01
Sur	28,368	18,867	31,153	-4.00	6.47	0.52
Occidente	18,710	74,114	162,646	14.76	10.32	12.77
Norte	10,111	18,331	26,811	6.13	4.87	5.57
Nacional	59,736	118,550	227,895	7.09	8.51	7.72

Fuente: Elaborado a partir de datos del IMSS (2019).

A través del proceso de globalización de la producción agroalimentaria se incrementó la dependencia entre el sector agroexportador y los trabajadores migrantes temporales; sin embargo, este vínculo no se refleja en la estabilidad laboral. La condición de migrante y las características sociodemográficas desfavorables los hace vulnerables, cayendo en la necesidad de soportar condiciones precarias (Barrón, 2019; Echeverría, Ángeles y Miranda, 2019). A pesar de dicha desavenencia los números duros del PAJA fueron en deca-

dencia después de su tercer año de operación, pasando de atender a 761 mil beneficiarios en el 2001 a 515 mil en el 2010; después de un ligero repunte dos años siguientes comenzó una abrupta caída en el número de apoyos, posiblemente señal de la inminente desaparición del PAJA en 2018 (figura 4).

Figura 4
Beneficiarios del programa de atención
a jornaleros agrícolas, 2000-2017



Fuente: elaborada con datos de CONEVAL, 2017.

Un par de años después de concluido el Programa, en el primer trimestre del 2019, la ENOE en los datos de su encuesta trimestral reporta nuevos cambios en las características laborales. Los jornaleros migrantes que laboran para la misma empresa, o contratistas, por lapsos menores a siete meses, se redujo en 14 puntos porcentuales respecto al 2010; mientras que la mano de obra que mantener su vínculo laboral más de un año paso de 14% a 30% (tabla 5).

En cuanto a la edad, se registró un proceso de envejecimiento dado que el grupo etario de 45 años o más, en nueve años, se incrementó en 13 puntos porcentuales; en cambio la proporción de grupo etario de 25 a 44 años se redujo en 14 puntos porcentuales. Otro cambio notorio fue el nivel de escolarización, dado que el analfabetismo pasó

de 23% a 8%; 31% tuvo acceso a estudios de nivel secundaria y 23% logro acceder a estudios de nivel bachillerato o superior.

La participación de la mujer como mano de obra remunerada aumentó en poco más de 20 puntos porcentuales; además de una mayor presencia en trabajos con 12 meses o más de duración. Esto implica que la población de jornaleros migrantes es una población en un notorio proceso de envejecimiento, con mayor capital humano, con una importante presencia de mujeres; y que sigue conservando una amplia identidad indígena; buscando llegar a los grandes campos agrícolas del noroeste del país y con importantes colonias fundadas en las cercanías de los enclaves de producción (Carton de Grammont y Lara, 2010; Hernández y Barrón, 2013; Velasco *et al.*, 2014).

El actual perfil laboral también discierne a lo acontecido en el 2010. La proporción de jornaleros que labora por periodos intermedios o mayores a 12 meses mejoró su un ingreso diario; aunque aún un 44% de los trabajadores que obtienen un ingreso superior a los 11.5 dólares/día (2 salarios mínimos) sigue concentrándose en la época de cosecha de los cultivos como el tomate. Así mismo, la intención de emigrar a los Estados Unidos se extendió a jornaleros con mayor estabilidad laboral. Este fenómeno se asocia a la estrategia de las empresas agrícolas transnacionales que llevan a “sus mejores jornaleros” a trabajar, principalmente, a los campos agrícolas de California en Estados Unidos. Los jornaleros que dijeron tener un contrato (43%), el 27.5% se agrupaba en actividades de corta temporalidad, y 53% en periodos de 7 a 12 meses; es decir, que se fraguó un proceso de precariedad laboral para aquellos jornaleros que laboran en las temporadas de cosecha.

En los hechos el contrato, en la mayoría de los casos, sigue sin garantizar el acceso a prestaciones o mejor calidad del empleo; sobre todo para los periodos laborales cortos, ya que se observa una tendencia de mejora laboral para los trabajadores con vínculos laborales de mayor durabilidad. Respecto a los conflictos laborales, esos se presentan en los periodos cortos y extensos, en el caso de los primeros se explica por la alta movilidad y por ende la desprotección laboral por parte del gobierno y, con mayor frecuencia, a la apatía de los sindica-

tos; para el segundo grupo, su situación se debe a que se trata de jornaleros que ya han establecido un hogar “permanente” en las colonias circundantes a los campos agroexportadores, lo que les permite mayor organización y capacidad de negociación (Barrón, 2019; Hernández y Barrón, 2013; Sánchez, Saldaña y Lara, 2018; Valdivia y Sánchez, 2017; Velasco *et al.*, 2014; Zlolski, 2018).

Tabla 5
Características y estabilidad laboral, 2019

Variable	Nivel	χ^2	Estabilidad laboral (meses)		
		<i>p-valor</i>	< 7	7 -12	> 12
Ingreso (dólares/día) ¹	>11.5	0.000	44.4	33.9	21.7
	≤11.5		38.6	21.7	39.7
Emigrar	Si	0.000	42.2	27.1	30.7
Contrato laboral	Si	0.000	27.5	52.9	19.6
	No		52.3	9.3	38.4
Seguro social	Si	0.000	26.7	48.9	24.4
	No		53	12.3	34.7
Otras prestaciones	Si	0.000	28.5	11.1	60.3
	No		47.9	36.3	15.8
Conflicto laboral	Si	0.000	52.2	17.7	30.1
	No		39.7	30	30.3

¹Tipo de cambio promedio referido al período 2019: \$19.00 MXN/USD.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE (2019).

Al aplicar un análisis estadístico similar a los datos del 2010, se encontró que los trabajadores agrícolas de 44 años o menos están siendo empleados en trabajos de poca estabilidad laboral, es decir que se está sometiendo a trabajos altamente precarios. En cuestión de género las mujeres jornaleras tienen una propensión más alta que los hombres a trabajar durante periodos corta duración (2.4 veces)

que en trabajos de mayor estabilidad. También, en el aspecto de formación de capital humano, es más 1.6 veces más probable encontrar jornaleros con algún grado escolar de bachillerato o superior en trabajos de mediana duración y, 5.2 veces más posibilidades de encontrarlos laborando en empleos por más de 12 meses; lo cual influye en la capacidad de gestionar o buscar empleos mejor pagados o menos precarios (tabla 6).

En la parte laboral, la posibilidad de ganar más de 2 salarios mínimos en temporadas cortas se ha homologado a lo que se puede ganar en temporadas de 7 a 12 meses; y se ha creado una brecha significativa respecto al salario promedio conseguido en empleos de mayor estabilidad. Este incremento coincide con una temporada de protestas en una de las regiones agrícolas más vinculadas al mercado de exportación, en el valle de San Quintín; logrando un incremento en el pago por una jornada de trabajo superior a los 12 dólares en dicha región, lo cual se transmitió a otras zonas agroexportadoras del país (Barrón, 2019; Zlotniski, 2019).

Respecto a la disponibilidad de contratos se muestran cambios importantes, ahora es más probable (11.4 veces más) tener contrato en periodos de trabajo de 7 a 12 meses respecto a los de corta duración; una situación similar se presenta en los casos de acceso seguro social (servicio médico). Por otro lado, es hasta 70.7 veces más probable que un jornalero que labora por más de un año en la misma empresa agrícola, disponga de prestaciones diversas diferentes al servicio médico, como aguinaldo, utilidades, alimentos, despensas, visas de trabajo, entre otros beneficios. Otra situación que se debe resaltar y converge con lo visto en la tabla 5 es que hay más probabilidades de afrontar conflictos laborales en estancias laborales con una duración mayor a los 7 meses. Las condiciones en las que se realizan las actividades de mediana duración mejoran respecto a las de temporadas cortas.

Tabla 6
Probabilidades de cambio con base en la estabilidad laboral, 2019¹

Variable	Nivel	[7-12 meses]			[> 12 meses]		
		β	$\exp(\beta)$	p-valor	β	$\exp(\beta)$	p-valor
Intersección	c	-2.126		0.000	-2.178		0.000
Edad (años) ²	[18 - 24]	-0.646	0.524	0.000	-3.472	0.031	0.000
	[25 - 44]	-0.937	0.392	0.000	-3.805	0.022	0.000
Estado civil	Casado	0.990	2.691	0.000	3.895	49.161	0.000
Género	Mujer	-0.894	0.409	0.000	0.089	1.093	0.255
Educación ³	Ninguno	0.255	1.291	0.037	-1.850	0.157	0.000
	Secundaria	-0.354	0.702	0.000	0.157	1.170	0.091
	Prepa o superior	0.502	1.652	0.000	1.659	5.256	0.000
Ingreso (dólares/día) ⁴	>11.5	-0.087	0.917	0.252	-0.951	0.387	0.000
Contrato laboral	Si	2.434	11.409	0.000	-1.848	0.158	0.000
Seguro social	Si	1.806	6.084	0.000	1.157	3.180	0.000
Otras prestaciones	Si	-1.411	0.244	0.000	4.260	70.783	0.000
Conflicto laboral	Si	0.415	1.515	0.000	0.446	1.562	0.000
Estadísticos de ajuste del modelo							
Contraste de razón de verosimilitud				Bondad de ajuste			
Chi-cuadrada	15042.758			R ² -Nagelkerke	0.668		
p-valor	0.000			AIC	15094.758		
Porcentaje de clasificación correcta		75.9%		N	13156		

^{1,2,3} Nivel de referencia: estabilidad laboral (menos de 7 meses), Edad (45 o más años), Educación (Primaria).

⁴Tipo de cambio promedio referido al período 2019: \$19.00 MXN/USD

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE (2019).

Las mejoras en las condiciones laborales también se relacionan con las actividades de inspección y reconocimiento de la STPS, al otorgar distintivos como Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil, México Sin Trabajo Infantil o bien a los apoyos de movilidad

del SUMLI, en los que la STPS se hace cargo de contactar y gestionar el traslado de ida y vuelta de los jornaleros desde su hogar hasta los campos agrícolas de las empresas, para que laboraren durante un periodo previamente pactado. Incluso las normas de certificación para la exportación de berries y otros cultivos han otorgado indirectamente mejoras en las condiciones en las que se trabajan. En años recientes el boom de las berries ha impactado significativamente en el mercado de trabajo agrícola, debido al encadenamiento productivo del cultivo y su aceptación en el comercio global. Es así como, actualmente, se están creando nuevos enclaves de agroexportación en los estados de Jalisco, Michoacán y Guanajuato con salarios superiores a los 3 salarios mínimos (González-Ramírez, Santoyo-Cortés, Arana-Coronado y Muñoz-Rodríguez, 2020).

El tema laboral del sector agrícola incluido en el T-MEC

El 2020 para los jornaleros puede ser el parteaguas de una nueva transformación en la cuestión laboral, a partir de la entrada en vigor acuerdo comercial entre México, Canadá y Estados Unidos (T-MEC) el 1 de julio. Debido a la presión por parte del gobierno estadounidense en el tema de “trabajo digno” en el sector agropecuario con vínculos de exportación. Hasta el momento la parte empresarial ha iniciado acciones de organización y procesos de autoevaluaciones robustos sobre el tema de bienestar laboral. Integrando a la iniciativa a las secretarías de Economía, STPS, SADER y la Secretaría de Bienestar. Inclusive han surgido herramientas de autodiagnóstico en el tema laboral como el DEAR T-MEC para valorar temas de trabajo infantil en cultivos como tomate, chile, pepinos, café, tabaco y melón; o trabajo forzoso en cultivos de tomate y chile, y aspectos de sindicalismo y contratación colectiva. Todos temas que se abordan en el Anexo 23-A del T-MEC. Por parte del gobierno se ha propuesto crear

un padrón único de jornaleros a partir de la aplicación de una nueva Encuesta Nacional de Jornaleros.

Conclusiones

La articulación entre agricultura productiva e inclusión y crecimiento en las exportaciones agrícolas deben contribuir a la reducción de la desigualdad en los territorios rurales. Con base en el análisis se concluye que existen diferencias en la estructura de la población jornalera migrante empleada en función de la duración del vínculo laboral; así como las interrelaciones entre la precariedad laboral de los migrantes. Se deduce que existe un cambio significativo en las características sociodemográficas y laborales de los jornaleros agrícolas migrantes, que corresponde a las transformaciones que se han presentado en la política pública del gobierno mexicano; así como, los cambios en sistemas de producción hortofrutícola de los principales enclaves agroexportadores del país.

Además, se identificó que la mano de obra disponible en el mercado de trabajo hortofrutícola ha desarrollado su capital humano, y al mismo tiempo se está dando un proceso de envejecimiento de los jornaleros, incluida una mayor presencia de mujeres en trabajo agrícola precario. Asimismo, la brecha salarial se ha reducido entre los periodos de corta y mediana duración, debido a la progresiva anulación de la estacionalidad de los cultivos, aunque no se ha logrado identificar si la mano de obra se encareció por la escasez de este insumo o por su revalorización, aunado a mayores niveles de precarización laboral. La población de jornaleros se encuentra en constantes cambios y todo indica que se encuentra en el umbral de una nueva etapa laboral.

En prospectiva, se dejan las siguientes interrogantes ¿Cómo se está presentando la segmentación laboral en las principales regiones agrícolas? ¿De qué manera ha cambiado la movilidad social y laboral para las jornaleras migrantes? ¿Qué ocurre con las nuevas generaciones al mercado laboral agrícola? ¿Las nuevas políticas de transferen-

cia económica y de desarrollo social, implementadas por el gobierno actual, podrán sustituir el rol del PAJA?

Bibliografía

- Anguiano, A. & Ortiz, R. (2013). “Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo”. *El Cotidiano*, (182), 95–104.
- Arias, P. (2013). “El viaje indefinido: la migración femenina a Estados Unidos”. In M. J. Sánchez y I. Serra (Eds.), *Ellas se van, mujeres migrantes en Estados Unidos y España* (pp. 87–128). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Barrón, M. A. (1997). *Empleo en la agricultura de exportación en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía.
- Barrón, M. A. (2019). “Migración y salarios, efectos contradictorios entre los jornaleros agrícolas de San Quintín, Baja California”. *Textual*, 74, 353–390.
- Barrón, M. A., Hernández, J. M. & Enríquez, Á. (2003). “Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación”. *Comercio Exterior*, 53(2), 150–158.
- Carton de Grammont, H. & Lara, S. M. (2010). “Productive restructuring and ‘standardization’ in mexican horticulture: Consequences for labour”. *Journal of Agrarian Change*, 10(2), 228–250. <https://doi.org/doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00246.x>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). *Ficha de monitoreo 2016-2017, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México, D.F. Consultado en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S065.pdf

- Durand, J. (2007). “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”. *Migración y Desarrollo*, (9), 27–43.
- Echeverría, M. del R., Ángeles, A. C. & Miranda, A. (2019). “Traces of Life: Simple Human Dwellings for Migrant Agricultural Day Laborers in Mexico”. *Textual*, 30(74), 311–351. <https://doi.org/10.5154/r.textual.2019.74.10>
- Estrada, Q. L. (2009). “Los centros de contratación en la región jitomatera Morelos-México: funcionamiento y composición”. En K. Sánchez (Ed.), *Siembras, cosechas y mercados, perspectivas antropológicas de la agricultura en Morelos* (pp. 17–30). México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Juan Pablos Editor.
- Friedland, W. H. (1994). “La nueva globalización: el caso de productos frescos”. En A. Bonnano (Ed.), *Globalización del sector agrícola y alimentario* (pp. 273–309). España: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Fujii, G. (2001). “Apertura comercial y empleo agrícola en México, 1993-1998”. *Revista Momento Económico*, (115), 45–56. Retrieved from <http://www.ojs.unam.mx/index.php/rme/article/view/4274>
- González-Ramírez, M. G., Santoyo-Cortés, V. H., Arana-Coronado, J. J. & Muñoz-Rodríguez, M. (2020). “The insertion of Mexico into the global value chain of berries”. *World Development Perspectives*, 20. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2020.100240>
- Haro, J. A. (2007). “Globalización y salud de los trabajadores. Jornaleros agrícolas y producción de uva en Pesqueira, Sonora”. *Región y Sociedad*, 19(40), 73–105.
- Hernández, J. M. & Barrón, M. A. (2013). “Las empresas agrícolas mexicanas y sus sistemas de aprovisionamiento de trabajadores”. *Sociológica*, 28(80), 209–240.

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2019). Consulta Dinámica de Información (CUBOS). Consultado el 6 de febrero, 2020, en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Consultado el 10 de enero, 2020, en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Microdatos>
- Lara, S. M. (2008). “¿Es posible hablar de un trabajo decente en la agricultura moderno-empresarial en México?” *El Cotidiano*, 23(147), 25–33. Retrieved from <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=32514704>
- Longo, J. (2012). “Las fronteras de la precariedad: Percepciones y sentidos del trabajo de los jóvenes trabajadores precarios de hipermercados”. *Trabajo y Sociedad*, (19), 375–392.
- Martínez, K. A., Marroquín, J. & Ríos, H. (2019). “Precarización laboral y pobreza en México”. *Análisis Económico*, 34(86), 113–131. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2019v34n86/martinez>
- Montaño, K. & Preciado, J. M. (2017). “La productividad del trabajo en la producción de uva de mesa sonorense”. *Revista de Turismo, Economía y Negocios*, 3(2), 58–82.
- Moreno-Mena, J. A. & Nino-Contreras, L. M. (2004). “Nivel de bienestar de los trabajadores agrícolas en los valles de San Quintín y Mexicali, Baja California”. *Ciencias Marinas*, 30(1A), 133–143. <https://doi.org/10.7773/cm.v30i11.114>
- Organización Internacional del Trabajo. (2010). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. Ginebra, Suiza. Consultado en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf

- Posadas, F. (2015). “Obreros agrícolas migrantes en Sinaloa”. *Región y Sociedad*, (63), 181–211.
- Posadas, F. (2018). “Mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas en México”. *Región y Sociedad*, 30(72), 1–25. <https://doi.org/10.22198/rys.2018.72.a885>
- Powers, A. D. & Xie, Y. (1999). *Statistical methods for categorical data analysis*. USA: Academic Press, Inc.
- Preibisch, K. L. & Encalada, E. (2010). “The other side of el Otro lado: mexican migrant women and labor flexibility in canadian agriculture”. *Signos: Journal of Women in Culture and Society*, 35(2), 289–316. <https://doi.org/10.5209/STRA.60407>
- Salazar, M. N. (2018). “Mercado de fuerza de trabajo rural en México”. *PEGADA-A Revista Da Geografia Do Trabalho*, 19(1), 26–36. <https://doi.org/https://doi.org/10.33026/peg.v19i1.5747>
- Saldaña, A. (2013). “Intermediarios laborales en Morelos: abasto de jornaleros agrícolas en el centro y noroeste de México”. *Estudios Sociales*, 22(43), 137–158.
- Saldaña, A. (2017). “Territorio, asentamientos residenciales y migración: el caso de jornaleros indígenas de la montaña de Guerrero en Morelos”. *Nueva Antropología*, 30(86), 120–138.
- Sánchez, K. (2002). “Acerca de enganchadores, cabos capitanes y otros agentes de intermediación laboral en la agricultura. En A. Leon, B. Canabal, & R. Pimienta (Eds.)”, *Migración, Poder y Procesos Rurales* (pp. 37–64). México: Plaza y Valdés.
- Sánchez, K., Saldaña, A. y Lara, S. (2018). “¿Dónde comienza la (in) sostenibilidad social de un enclave agrícola de producción de uva de mesa en Sonora, México?” *AGER. Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 24, 95–122. <https://doi.org/10.4422/ager.2018.06>

- Secretaría de Bienestar. (2009). Encuesta Nacional de Jornaleros. Consultado el 18 de junio, 2019, en <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2011). *Nota de actualización de población potencial y objetivo, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México.
- Valdivia, M. & Sánchez, L. (2017). *Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México. Apuntes para la equidad*. México.
- Vanackere, M. (1988). Situación de los jornaleros agrícolas en México. *Investigación Económica*, 47(185), 171–198.
- Velasco, L., Zlonlniski, C. & Coubès, M.-L. (2014). *De jornaleros a colonos: Residencia, trabajo e identidad en el Valle de San Quintín*. Tijuana, B. C.: El Colegio de la Frontera Norte.
- Verea, M. (1982). *Entre México y Estados Unidos: Los indocumentados*. México: El Caballito.
- Woodruff, C. & Zenteno, R. (2007). “Migration networks and micro-enterprises in Mexico”. *Journal of Development Economics*, 82(2), 509–528. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.03.006>
- Yaworsky, W. & Kickham, K. (2012). “Who participates in Mexico’s Program for Migrant Agricultural Workers? Explaining the distribution of sending communities in Ahuacuotzingo, Guerrero”. *Culture, Agriculture, Food and Environment*, 34(2), 148–160. <https://doi.org/10.1111/j.2153-9561.2012.01074.x>
- Zhizhko, E. (2015). “Socio-educational programs for migrant farm workers in Mexico: main features”. *Economics and Sociology*, 8(1), 189–204. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2015/8-1/15>
- Zlonlniski, C. (2018). “Export agriculture, transnational farmworkers, and labor resistance in the Mexico–US borderlands”. *Dialectical Anthropology*, 42(2), 163–177. <https://doi.org/10.1007/s10624-018-9491-z>

Zlolniski, C. (2019). "Coping with precarity: subsistence, labor, and community politics among farmworkers in northern Mexico". *Dialectical Anthropology*, 43(1), 77–92. <https://doi.org/10.1007/s10624-018-9532-7>

Promoción de capacidades en organización comunal en territorios fronteríos. Caso de las comunidades vulnerables del cantón La Cruz, Guanacaste en la frontera Costa Rica-Nicaragua

Juan Carlos Ramírez Brenes²³

Pavel Bautista Solís²⁴

Introducción

Aspectos teórico-conceptuales del fortalecimiento de capacidades para organizaciones

Es necesario en primera instancia comenzar definiendo el concepto de capacidades. Para esto hay que presentar la definición que nos muestra el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en donde se define el concepto de capacidad como: “Aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo” (RAE,

23 Heredia, Costa Rica. Universidad Nacional (UNA). Sede Regional Chorotega-Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE). Correo electrónico: juan.ramirez.brenes@una.ac.cr

24 Heredia, Costa Rica. Universidad Nacional (UNA). Sede Regional Chorotega-Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE). Correo electrónico: pavel.bautista.solis@una.ac.cr

2019). El enfoque de desarrollo de capacidades se encuentra basado en el modelo de adquisición de competencias a través de las habilidades y destrezas, esto a través de la aplicación en la formación de cuadros profesionales y también en los líderes, pequeños productores y microempresarios. Por lo tanto, un aspecto trascendental es tratar de promover que los nuevos profesionales universitarios adquieran conocimientos necesarios que les permitan mejorar su efectividad laboral y así puedan mejorar o desarrollar las habilidades administrativas y humanas para un ejercicio profesional de mayor eficacia. Asimismo, con el enfoque de desarrollo de capacidades se espera la adquisición de habilidades directivas en los pequeños productores y microempresarios, ayudando a consolidar su idea de negocio y gestionando exitosamente un proyecto empresarial.

El desempeño empresarial tanto en los nuevos profesionales como en líderes, pequeños productores y microempresarios dependerá en buena parte de las habilidades y destrezas con que cuentan previo a la intervención; pero también de las competencias que puedan aprender y poner en práctica en la aventura empresarial o comunal. Particularmente, este apartado trata de mostrar la vinculación entre el desarrollo de capacidades y la generación de competencias o habilidades como elemento garante del éxito profesional, empresarial y comunal. Para esto es de suma importancia tener claridad en los conceptos de competencias, habilidades y destrezas, pero previo a presentar sus definiciones es necesario señalar un precedente relevante como lo es el modelo de enseñanza basado en competencias. Este es el principal antecedente para definir las posibles habilidades que deben poseer tanto los líderes y microempresarios como los futuros profesionales universitarios.

Ramírez y Rodríguez (2009), señalan que el modelo de enseñanza basado en competencias tiene sus orígenes durante la década de los años setenta y específicamente con los escritos de McClelland en la Universidad de Harvard y de Bloom en la Universidad de Chicago EE. UU., los cuales se basan en los siguientes principios (Schmidt, 2006):

- El aprendizaje es un proceso individual, personal y significativo.
- El estudiante se orienta por las metas u objetivos a lograr.
- El proceso de aprendizaje se facilita cuando la persona sabe exactamente qué se espera de ella y cómo se evaluará su desempeño.
- El estudiante requiere de tiempo para ejercitar hasta lograr el dominio del aprendizaje.

Cuando vamos a definir el concepto de competencias encontramos que posee múltiples significados. Por ejemplo, el concepto que nos plantea Sandra Schmidt (2006), quien define competencias como un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes aplicados en el desempeño exitoso de una ocupación o cargo, combinando dentro de un sistema integrado a los diferentes conocimientos, experiencias, habilidades mentales, actitudes, valores, motivos, aptitudes y capacidades que permiten desempeñar tareas y actividades laborales con éxito. La OCDE, define competencia como: “capacidad para responder exitosamente a una demanda, tarea o problema complejos movilizandoy combinando recursos personales (cognitivos y no cognitivos) y del entorno” (OCDE, 2005). Sin embargo, uno de los conceptos que refleja algunos de los anteriores aspectos es el que nos plantea que “competencia es la capacidad del sujeto para movilizar conocimientos, procedimientos y actitudes, aplicadas a diferentes situaciones, tanto cotidianas como profesionales, con la finalidad de aportar a la calidad de su vida personal y de la sociedad” (Fugellie *et al.*, 2009).

Por otra parte, la Real Academia de la Lengua Española define habilidad como “Capacidad y disposición para una cosa. Gracia y destreza en ejecutar una cosa que sirve de adorno al sujeto; como bailar, montar a caballo, etc. Cada una de las cosas que una persona ejecuta con gracia y destreza.” (RAE, 2019). Otra de las definiciones que se ha utilizado frecuentemente, define habilidad como: el talento y capacidad de una persona para realizar una determinada actividad (Madrigal Torres *et al.*, 2009). También es necesario tener en cuenta

la tipología de las habilidades y el ordenamiento o clasificación que establecen diversos autores.

Existen muchos tipos de clasificaciones de habilidades, sin embargo, en Ramírez y Rodríguez (2009) se pueden observar las siguientes. Una primera clasificación de habilidades es la planteada por Berta Madrigal Torres *et al.*, (2009) en la que establece que existe un solo tipo de habilidades que son las esenciales, estas son: la comunicación, el liderazgo, la creatividad, la toma de decisiones, equipos de trabajo y manejo de conflictos, y la administración del tiempo. Por su parte, Chris Roebuck (2000) nos presenta una segunda clasificación de habilidades, clasificándolas en habilidades básicas y habilidades avanzadas. Las habilidades básicas son la delegación, la comunicación y la motivación. Las avanzadas son crear una visión, unos valores y un espíritu de equipo. Como lo plantean Ramírez y Rodríguez (2009), una de las clasificaciones más completas y con mayor nivel de rigurosidad y especificidad es la de Whetten y Cameron (2011), en la que dividen las habilidades en cuatro tipos: las personales, las interpersonales, las grupales y las específicas de comunicación. Finalmente, también existen las denominadas habilidades cognitivas y las capacidades afectivas y sociales. Según Alegre Villarroya (2011) estas se pueden clasificar de la siguiente manera (ver tabla 1):

Tabla 1
Habilidades cognitivas y capacidades afectivas y sociales

Habilidades cognitivas	Capacidades afectivas y sociales
a. Aplicar conceptos, metodologías, principios... a la vida ordinaria o a los casos particulares de la población meta.	a. Iniciativa: hacer algo “voluntariamente”, interesarse por temas, actividades... sin que estén mandados. Hacer ejercicios o trabajos por propia iniciativa.
b. Recoger información de forma ordenarla a clasificarla y presentarla en distintas modalidades.	b. Honradez: cumplir responsablemente con los compromisos y horarios del proyecto.
c. Plantearse problemas y analizar solución de múltiples maneras.	c. Sinceridad: decir la verdad y tener una actitud de escucha a los demás.

d. Crear e inventar en el momento, especialmente ante situaciones críticas	d. Conocer y seguir instrucciones.
e. Observar para percibir con claridad y de modo sistemático detalles y circunstancias.	e. Desarrollar actitud crítica ante situaciones reales, enjuiciarlas, descubrir sus valores o contravalores.
f. Analizar con detalle la realidad, las partes de cualquier todo para conocerlo mejor.	f. Seguir reglas y escucharlas.
g. Sintetizar situaciones o casos particulares.	g. Colaborar en las actividades del proyecto o discusiones vinculadas con el proyecto.
h. Utilizar conceptos apropiados, seleccionar mejor el vocabulario, expresarse con precisión.	h. Aceptar las decisiones de grupo, normas, fines y objetivos propuestos.
i. Inferir o deducir.	i. Respeto a la diversidad de las personas, estar abiertos a diversas soluciones, analizar las faltas de tolerancia y respeto. A no discriminar a nadie: ni sus ideas, ni su apariencia, ni su lengua, color o religión.
j. Diferenciar entre lo lógico e ilógico en el razonamiento.	j. Trabajar en grupo.
k. Trazar estrategias; cómo hacer, por dónde empezar, qué camino seguir...elaborarlas y aplicarlas a otros problemas-situaciones.	
l. Autoevaluar. Crear el hábito de comprobar las tareas realizadas.	
m. Trazarse objetivos y seguirlos.	
n. Transferir o aplicar los procesos generados en el aula a otras situaciones más o menos complejas.	
o. Discriminar entre diferentes situaciones.	
p. Tomar conciencia de que existen diferencias entre lo que se aprende en un aula y los procesos que se viven en una comunidad o en la misma vida real.	
q. Tomar decisiones, a analizar antes de decidir y saber expresar las opciones ante los demás.	

Fuente: Elaborado con base en Alegre Villarroja (2011)

Por lo tanto, se pone en evidencia que las habilidades desempeñan un rol fundamental en el ejercicio de las funciones profesionales,

empresariales o de liderazgo comunitario. Dichas habilidades deberían ser estimuladas y promocionadas, tanto en los estudios formales como en actividades de formación comunitaria. Estos esfuerzos se han llevado a cabo en centros de enseñanza a nivel superior, a través de la inclusión en sus planes de estudio tratando de fomentar este tipo de habilidades, por lo que es necesario implementar mayores iniciativas de extensión universitaria orientadas al desarrollo de dichas habilidades (Ramírez y Rodríguez, 2009).

Capacidades en organización comunal

Para iniciar la revisión conceptual de las capacidades en organización comunal es necesario tener claro el concepto de organización comunal. Según Terry Gregorio y Terry Gregorio (2001), en 1924 el término organización de la comunidad fue utilizado por Edward Linderman para definir “aquella fase de la organización social que constituye un esfuerzo consciente de parte de la comunidad para controlar sus problemas y lograr mejores servicios de especialistas, organizaciones e instituciones”. Esta finalidad de controlar y solucionar los problemas, así como buscar mejores servicios, está orientada a promover el desarrollo de la comunidad. Por lo cual, se puede entender el desarrollo comunitario integrado como: “un modelo a través del cual se busca nivelar de forma dinámica, interrelacionada y armónica los componentes esenciales del desarrollo humano de los habitantes de las comunidades con la finalidad de mejorar la calidad de vida, a partir de potenciar la autosuficiencia local y aprovechando las ventajas que les proporciona el entorno en cuanto a bienes, servicios y recursos” (Terry Gregorio y Terry Gregorio, 2001).

En este apartado se presenta la conceptualización de desarrollo de capacidades, tratando de clarificar en que consiste este proceso, así como definir algunas de las principales capacidades y habilidades colectivas o grupales necesarias en las organizaciones. Morgan (1997) ha definido el desarrollo de capacidades como el proceso mediante el cual las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades

para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo. Esta definición destaca dos puntos importantes: 1) que el desarrollo de capacidades es en gran parte un proceso de crecimiento y desarrollo interno; 2) y que los esfuerzos para desarrollar las capacidades deben estar orientados hacia resultados.

Con frecuencia, el desarrollo de capacidades es necesario para elevar el nivel de desempeño de una organización específica. Pero el desempeño de una organización también depende de su motivación interna y de las condiciones externas de su entorno operativo (Lushtaus *et al.*, 1995). El entorno operativo se refiere al contexto legal, social y económico en que la organización opera. La capacidad institucional se refiere a la dotación y recursos del personal, así como a su estructura, sistema de gestión y vínculos con otras organizaciones. La motivación institucional se refiere a la cultura organizacional y a los incentivos que influyen sobre el uso de las capacidades en la búsqueda de las metas de la organización. Por último, el desempeño institucional se refleja en la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de la organización. La efectividad se refiere al grado en que la organización alcanza sus metas; mientras que la eficiencia se refiere al grado en que la organización logra minimizar los costos. La sostenibilidad se refiere a la relevancia continua de la organización y a la habilidad de adquirir recursos financieros y de otra índole, necesarios para sus operaciones (Horton, 2004).

Otro de los enfoques sobre el abordaje de las capacidades es el que aporta Amartya Sen, donde el desarrollo es visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente. La importancia del enfoque de Sen radica en subrayar lo que la gente pueda “hacer y ser” (functionings) y no en lo que ella puede “tener” (Valcárcel, 2006). Por otra parte, encontramos las capacidades y habilidades colectivas o grupales. Una definición que podemos utilizar para definir las capacidades colectivas o grupales es la siguiente: Capacidades que poseen los grupos para realizar acciones significativas en una determinada circunstancia y situación histórica (Moreno, 1997). Así mismo,

Whetten y Cameron (2011) plantean que las habilidades grupales son: (1) facultamiento y delegación (2) formación de equipos efectivos y trabajo en equipo (3) dirección hacia el cambio positivo. Estas tienen que ver con las interacciones que se producen en los grupos de trabajo.

En Ramírez y Rodríguez (2009) se plantea una propuesta de habilidades que podrían ser aplicadas también en la organización comunal, estas son:

1. Habilidades individuales: aquellas habilidades que son propias del individuo y que van siendo adquiridas en todo el proceso de formación ya sea formal, informal o no formal. Estas son más de carácter personal o conductual.
2. Habilidades de interrelación: habilidades necesarias para la interacción personal o grupal y que promueven la vinculación con el entorno.
3. Habilidades de desempeño: facilitan un mejor desempeño laboral e inciden en el ejercicio profesional.
4. Habilidades comunicativas: facilitan el buen manejo e intercambio de información con el entorno.

Lo anterior nos lleva igualmente a clarificar el concepto de habilidad directiva, según Whetten y Cameron (2011) las habilidades directivas forman el vehículo mediante el cual la estrategia y la práctica de la administración, las herramientas y las técnicas, los atributos de la personalidad y estilo trabajan para producir resultados eficaces en las organizaciones. Las habilidades directivas son los bloques constructivos sobre los que descansa la administración efectiva, son los medios con los cuales los directivos traducen su propio estilo, estrategia y herramientas o técnicas favoritas. Estas habilidades consisten en grupos identificables de acciones que los individuos llevan a cabo y que conducen a ciertos resultados. Por consiguiente, se puede argumentar que la importancia de las habilidades directivas estriba, en que, a través de ellas, se puede llegar al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización y por ende a consolidar una gestión eficaz. El aprendizaje y dominio de estas habilidades facilitan al di-

rectivo tener una conducción o dirección eficaz de la organización y llevarlos a cumplir las metas trazadas (Ramírez y Rodríguez, 2009).

En el proceso de lectura y revisión de la literatura de las habilidades directivas se pone en evidencia como Huerta Mata y Rodríguez Castellanos (2006); Madrigal Torres *et al.* (2009); Ramírez y Rodríguez (2009); Roebuck (2000); y Whetten y Cameron (2011) nos plantean el importante rol que tienen las habilidades directivas y como pueden ser parte integral de la gestión administrativa. Asimismo, se resalta como el aprendizaje de habilidades puede contribuir en la mejora real de las competencias personales de administración y por consiguiente a producir un cambio en la conducta. En este sentido, la adquisición o aprendizaje de habilidades nos ayuda a mejorar el rol administrativo, sin embargo, estas habilidades son aplicables en la mayoría de las áreas de su vida: con la familia, amigos, organizaciones y comunidad (Whetten y Cameron, 2011).

Las habilidades directivas se pueden caracterizar de la siguiente manera (Whetten y Cameron, 2011):

1. Son conductuales: es decir no obedecen ni a estilos, ni a atributos de la personalidad.
2. Son controlables: el individuo puede controlar estas conductas. Las habilidades pueden demostrarse, practicarse, mejorarse o frenarse conscientemente por el individuo.
3. Son desarrollables: el desempeño puede mejorar, los individuos pueden mejorar su competencia en el desempeño de habilidades a través de la práctica y la retroalimentación.
4. Son interrelacionadas y sobrepuestas: las habilidades no están aisladas, sino que interactúan. Los directivos eficaces desarrollan una constelación de habilidades que se sobrepone y se apoyan unas en otras y que permiten desarrollar la flexibilidad en el manejo de diversas situaciones.
5. Son a veces contradictorias o paradójicas: No todas son de orientación suave o humanista, ni altamente impulsoras y directivas. Algunas parecen a veces incompatibles.

Otras de las competencias importantes en organización comunal son las relacionadas con el aprendizaje organizativo. Según Real Fernández *et al.*, (2006) estas se definen como un proceso dinámico de creación de conocimiento que se genera en el seno de la organización, a través de los individuos que la integran y los grupos que ellos conforman, dirigido a la generación y desarrollo de competencias distintivas que permitan a la organización mejorar su actuación y resultados. Asimismo, según Real Fernández *et al.*, (2006) citando a Bontis plantea que existe una clasificación de las competencias con base en varios niveles, los cuales son establecidos de la siguiente manera:

1. *Stocks* de aprendizaje a nivel individual: competencia individual, capacidad y motivación para emprender las tareas requeridas.
2. *Stocks* de aprendizaje a nivel grupal: conocimiento grupal o conocimiento embebido en las interacciones sociales, fruto del entendimiento compartido.
3. *Stocks* de aprendizaje a nivel organizativo: conocimientos o habilidades interiorizados en aspectos no humanos de la organización, incluyendo sistemas, estructuras, procedimientos y estrategia.
4. Flujos de *feedback* de aprendizaje: utilización que se hace del aprendizaje que ha quedado institucionalizado (aprendizaje que está embebido en la organización, en sus sistemas, estructuras, estrategia, etcétera).
5. Flujos de *feedforward* de aprendizaje: transferencia de aprendizaje desde el ámbito individual al ámbito colectivo.

Capacidades en construcción de planes estratégicos

Finalmente, una de las habilidades que se han tratado de promover en la organización comunal es la planificación estratégica, ya que esta tiene como objetivo, desarrollar la capacidad de los agentes políticos, sociales y económicos para analizar con profundidad las tendencias

que se están manifestando en su entorno. Así como crear una visión de futuro que ayude a definir y conseguir alcanzar un nuevo modelo de comunidad (Martínez Gómez y Soriano Hernández, 2003). La adquisición de habilidades en planificación estratégica se puede realizar elaborando planes estratégicos. Esto en primera instancia, por medio de un proceso de capacitación o instrucción sobre los contenidos temáticos de la planificación; y en segundo lugar, por la puesta en práctica de la construcción de un plan estratégico de desarrollo comunitario. Por supuesto, con el acompañamiento de instituciones con experiencia en este tipo de aprendizajes como son las universidades.

En consideración con el marco teórico descrito este trabajo presenta un caso de estudio para operacionalizar el desarrollo de competencias en organizaciones comunales fronterizas. El proceso fue facilitado en comunidades de la frontera Nicaragua-Costa Rica por académicos y estudiantes de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) de enero de 2011-2015. En este documento se presenta una sistematización de la experiencia del fortalecimiento de capacidades, enfatizando las estrategias desarrolladas para promover las capacidades para el desarrollo territorial rural. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es caracterizar los procesos de fortalecimiento del desarrollo comunal fronterizo, permitiendo la identificación de factores de éxito de la experiencia que pueden orientar procesos de similares en zonas vulnerables transfronterizas de América Central.

Materiales y métodos

Área de estudio

El caso de estudio se desarrolló en comunidades costarricenses ubicadas en la frontera Nicaragua-Costa Rica, específicamente en el cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica (figura 1). Históricamente, esta zona se ha comportado con una gran influencia de las comunidades y población nicaragüense. De hecho, los primeros habitantes del territorio

parte oriental se practican actividades agropecuarias en agroindustria relacionada al cultivo de naranja o a la agricultura familiar de subsistencia, i.e., frijol y maíz principalmente (INDER, 2014). De hecho, las condiciones agroecológicas del cantón La Cruz cuentan con una variabilidad bastante inusual en la provincia Guanacaste, ya que en los poco más de 1383 km² existen zonas de vida completamente divergentes como el bosque seco tropical ubicado en la parte más occidental al bosque muy húmedo tropical (INDER, 2014).

El cantón La Cruz ha sido descrito como una típica zona de frontera, donde las dinámicas y relación entre los territorios de uno y otro país influyen en todo el territorio. La frontera de hecho era considerada porosa, permitiendo un gran tránsito de personas y mercancías entre países sin mediación alguna de los gobiernos. No obstante, el manejo de las noticias en torno a la pandemia por COVID-19, llevó a la opinión pública costarricense a presionar a las autoridades para resguardar las fronteras ante la supuesta amenaza de una creciente migración de nacionales nicaragüenses por motivos sanitarios. Sin embargo, durante el desarrollo de fortalecimiento de capacidades el contexto en torno del control fronterizo era completamente flexible. Por otro lado, en términos de la gobernanza del desarrollo territorial rural, el periodo en el que se facilitó la experiencia de fortalecimiento de competencias para el desarrollo puede ser considerado un periodo de transición, ya que se empezaba a organizar el territorio en los términos considerados en la ley de creación del INDER (Asamblea Legislativa, 2012). Esto implicó la organización de nuevos espacios de gobernanza del territorio como el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional y el territorio INDER La Cruz-Liberia. Asimismo, la renovación con este progresivo marco jurídico de la gobernanza territorial costarricense sugería la necesidad de fortalecer las capacidades de las organizaciones comunales para facilitar su acceso a los espacios y recursos externos existentes en la institucionalidad.

Estrategia de muestreo

La selección de las organizaciones participantes fue desarrollada mediante una estrategia de articulación del proyecto, donde se contactaron a los líderes de las organizaciones comunales en las poblaciones fronterizas. Estas primeramente fueron identificadas a partir de un listado provisto por las autoridades del gobierno local. Las organizaciones del listado fueron contactadas y el proceso de fortalecimiento fue propuesto ante sus representantes. De esta manera las organizaciones que manifestaron interés en el proceso fueron invitadas a ser parte del programa de fortalecimiento de competencias.

La estrategia de muestreo utilizada en este estudio es un muestreo no paramétrico de autoselección. Como toda estrategia de muestreo no paramétrica este la autoselección implica limitaciones para generalizar los resultados de este estudio (Bernard, 2011). Por lo tanto, debe considerarse que las organizaciones comunales que participaron en el proceso probablemente corresponden a aquellas que tienen un capital social más desarrollado con el gobierno local, o son afines políticamente a éste. Además, es probable que estas organizaciones tuvieran más recursos políticos que otras organizaciones y por eso se encuentran. Considerando esto, es probable que los resultados apreciados en las organizaciones participantes difieran si el mismo procedimiento es aplicado en organizaciones comunales con menos recursos en los capitales político y social.

Procedimiento para sistematizar la experiencia

En el presente capítulo se utilizó la metodología de sistematización de experiencias propuesta por el educador popular Oscar Jara Holliday (1994, 2018). El proceso de sistematización de experiencias, entonces se basa en una reconstrucción histórica y social de un proceso social, en nuestro caso la experiencia del proceso de fortalecimiento de capacidades a organizaciones comunitarias fronterizas del cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica en el periodo comprendido entre enero 2011

a diciembre de 2015. Esta reconstrucción parte del planteamiento no solo de una descripción o recuento de lo sucedido; sino más bien de una interpretación crítica de los fenómenos sociales estudiados (Pérez de Maza, 2016), de manera que se puedan comprender los resultados de la práctica social relacionada con el desarrollo territorial.

La experiencia por sistematizar es bastante precisa y delimitada en tiempo y espacio dado que un plan de sistematización cuenta con un proceso denominado plan de sistematización. En este plan se identifican los recursos disponibles para llevar a cabo la sistematización y se definen tres aspectos fundamentales del proceso (Jara Holliday, 2018):

- a. Un objeto de sistematización, o la selección del proceso a sistematizar delimitada en tiempo y espacio. En este trabajo el objeto de la sistematización corresponde a: las estrategias desarrolladas para promover las capacidades para el desarrollo territorial rural en comunidades fronterizas del cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica durante el periodo enero 2011 a diciembre 2015.
- b. Un eje de sistematización, o definir el aspecto del proceso interesa más analizar. En este caso de estudio el eje comprende: las estrategias de fortalecimiento de capacidades aportadas por el proyecto de extensión universitaria.
- c. Un objetivo de la sistematización, que responde a la pregunta: ¿para qué sistematizar? En este caso el objetivo comprende: caracterizar los procesos de fortalecimiento del desarrollo comunal fronterizo, permitiendo la identificación de factores de éxito de la experiencia que pueden orientar procesos de similares de extensión universitaria en zonas vulnerables fronterizas de América Central.
- d. Las fuentes de información disponibles y necesarias. En este caso el archivo del proyecto de extensión de la UNA: “Fortalecimiento de la organización comunal y desarrollo de capacidades empresariales en los pequeños product-

res y microempresarios para el fomento del desarrollo sustentable en las comunidades fronterizas del cantón de La Cruz, Guanacaste”.

El proceso de sistematización entonces parte de la organización de la experiencia y el contexto específico institucional, histórico y cultural donde se desarrolló, para posteriormente efectuar una reflexión crítica que permite analizar porque el proceso tuvo el alcance obtenido, identificar lecciones aprendidas que facilitan el aprendizaje y la replicación de principios de desarrollo de capacidades en otras comunidades latinoamericanas, así como finalmente obtener recomendaciones y propuestas para facilitar la valoración de la experiencia desarrollada y sus implicaciones para la práctica de la extensión universitaria (Jara Holliday, 2018).

Análisis de información y presentación de la experiencia

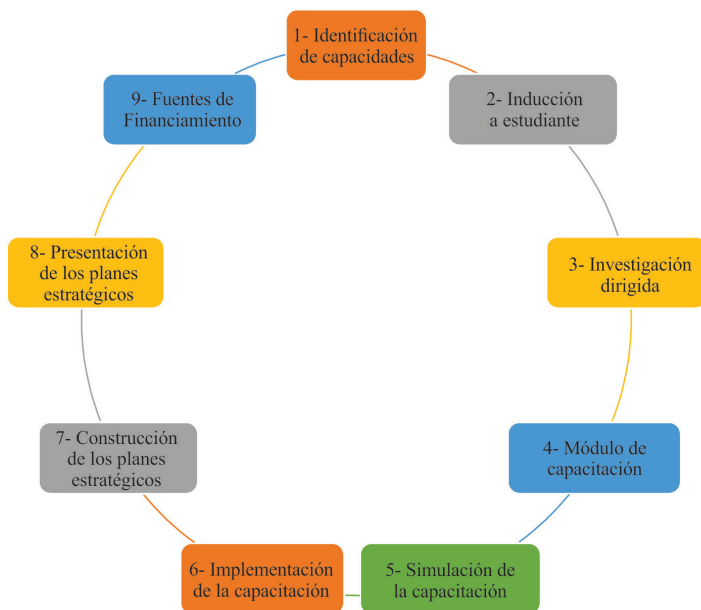
Los registros del proyecto fueron ordenados y revisados para identificar las principales estrategias de fortalecimiento de capacidades desarrolladas, sus características principales y contribuciones al fortalecimiento de las capacidades locales para facilitar el desarrollo territorial rural. Para facilitar la síntesis y comprensión de las estrategias, sus características y relaciones son resumidas con ayuda de mapas conceptuales, diagramas de flujo y cuadros. Por otro lado, la narrativa de los resultados se encuentra organizada de la siguiente forma: a) proceso general de fortalecimiento de capacidades. b) interacciones de los actores principales del proceso por cada uno de los dos principales niveles de impacto identificados en el proceso de fortalecimiento de capacidades: 1) líderes comunales; 2) estudiantes. c) reflexiones finales generadas a través del análisis de la experiencia.

Resultados y discusión

Estrategias claves del proceso de fortalecimiento de capacidades

El proceso de fortalecimiento de capacidades incorporó tres elementos sustantivos de la universidad pública de Costa Rica (figura 2). En primera instancia la investigación, esta consideró un proceso de recopilación y compilación de información requerida para la elaboración y estructuración de cada uno de los módulos desarrollados. Posteriormente, se abordó la docencia, en este caso el equipo de académicos del proyecto fue desarrollando elementos teórico-conceptuales referentes a cada uno de los temas abordados en los módulos de capacitación.

Figura 2
Etapas del proceso de fortalecimiento de capacidades
para el desarrollo territorial rural



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se trabajó en materia de extensión universitaria, con el desarrollo de los talleres de capacitación y acompañamiento para la elaboración de los planes estratégicos. Estos elementos permitieron masificar la implementación de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades, con un alcance de 25 organizaciones comunales y 105 personas miembros de juntas directivas comunitarias.

La metodología para el fortalecimiento de capacidades para líderes y representantes de comunidades fronterizas comprendió nueve etapas a saber:

Identificación de capacidades

En esta primera fase el grupo de profesores en un trabajo coordinado de investigación establecieron las principales capacidades, habilidades y destrezas que deben adquirir, tanto los microempresarios, como los estudiantes durante todo el proceso. Se efectuó una revisión bibliográfica sobre el modelo de desarrollo de capacidades para seleccionar algunas que sean consideradas como prioritarias. Asimismo, se llevó a cabo una revisión de los planes de estudio de los estudiantes para identificar algunas capacidades a reforzar en este proceso. Finalmente, se realizó un perfil del grupo meta a capacitar para identificar si poseen algunas capacidades empresariales.

Instrucción o inducción a estudiantes

La fase de inducción a los estudiantes inició con la asignación de bibliografía y lecturas sobre los temas que se van a desarrollar durante el proceso de capacitación. Los temas están relacionados con la organización, la planificación estratégica y la construcción de planes de estratégicos. Posteriormente, en el contexto de los cursos de las carreras de Comercio y Administración se efectuaron clases magistrales donde se describen y analizan todos estos temas. Asimismo, se complementó con la asignación de búsqueda de información y mate-

riales alternativos sobre los temas a tratar, como son videos, folletos, fichas técnicas, etcétera.

Investigación dirigida

En esta fase se identificaron los temas prioritarios o módulos a considerar, para esto previamente se analizaron los contenidos temáticos que engloban el proceso de construcción de un plan estratégico. Los principales temas son los siguientes: organización comunitaria, planificación estratégica, desarrollo organizacional, formulación de proyectos, técnicas de negociación y liderazgo.

Posteriormente, se asignaron los temas anteriores a los estudiantes. Para esto se formaron grupos de trabajo entre tres y cinco integrantes, y se asignó uno de los anteriores temas, iniciando el proceso de investigación. Este comprendió una revisión bibliográfica en las bibliotecas, bases de datos de la universidad, como una búsqueda en fuentes académicas de internet.

Posteriormente, inició un proceso de orientación de la investigación por parte de los académicos del proyecto. Se solicitó a los estudiantes que prepararan esquemas de los contenidos temáticos y una posible estructura de la investigación. Los planes de investigación son revisados y retroalimentados por los académicos. Una vez que hay acuerdo entre los estudiantes y académicos sobre los contenidos se inició la redacción del trabajo de investigación, mismo que fue presentado en formato Word y siguiendo las respectivas normas de citación, utilizando el formato APA.

Construcción de módulos de capacitación

La fase de construcción de los módulos depende de los insumos de la fase anterior, el documento de investigación sirvió de base para elaborar el módulo asignado. De la investigación se priorizaron algunos temas para el módulo, esto se realiza en coordinación con los académicos del proyecto, los cuales deben dar el aval a los estudiantes y la

instrucción de que se debe priorizar. Una vez definido el contenido se procede a la elaboración por parte de los estudiantes de la presentación del módulo.

Simulación de la capacitación

Esta fase buscó implementar un proceso de acercamiento a la realidad de capacitación y a la vez de retroalimentación para los estudiantes. Se inició con la identificación de un tribunal académico que evaluaba las exposiciones. Los estudiantes realizaron una exposición ante el tribunal de alrededor de unos 45 minutos con las principales temáticas del módulo. Los académicos evaluaron la exposición y realizaron recomendaciones de mejora.

Implementación de la capacitación

En esta fase se llevó a cabo la capacitación a los emprendedores y microempresarios los cuales han sido seleccionados previamente en función del grupo meta del proyecto. Para esto fue necesario realizar una preparación de materiales, tanto de equipos como de otros materiales de apoyo. Posteriormente, se desarrolló la exposición de cada módulo ante el grupo meta, con un tiempo de duración entre 45 minutos y una hora cada uno. Esta capacitación se realiza en dos talleres complementarios. Al final de cada taller se promovió un espacio de discusión para atender dudas y consultas de los participantes. Finalmente, se evaluaba el taller de capacitación.

Construcción de los planes estratégicos

El proceso de construcción de los planes de negocios inició una vez que han finalizado los talleres de capacitación. Para esto se le asignó un estudiante asesor a cada grupo organizado, o asociación comunitaria para que lo acompañara en la elaboración del plan estratégico. La

organización y los estudiantes revisaron y analizaron la guía de plan estratégico que previamente prepararon los profesores. Finalmente, se lleva a cabo la elaboración conjunta del plan estratégico.

Presentación de los planes de negocios

Una vez finalizado el documento de plan estratégico se procede a presentarlo en un taller para su validación. Para esto se procede a elaborar una presentación en PowerPoint del plan. Se desarrolló una revisión de la presentación y en un taller final se efectuó la exposición del plan estratégico validado.

Financiamiento

La última fase del proceso pretende acercar a las fuentes donantes de recursos con las organizaciones demandantes de financiamiento, para buscar la negociación de recursos financieros para la implementación de los emprendimientos. Esto se llevó a cabo de dos maneras, la primera es implementando una feria de financiamiento, en la cual se invitó a las principales fuentes donantes del país para que conozcan o trabajen con organizaciones sociales. Entre los invitados están las instituciones públicas nacionales, así como algunas ONG que financian este tipo de proyectos. La segunda forma que se implementa es contactar a fuentes y programas de financiamiento estatales como lo son, los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

Capacidades en líderes comunales

Proceso de capacitación o educación no formal (autoformación)

La capacitación constituye una de las principales herramientas para la adquisición de capacidades. En el caso de estudio se pretendió desarro-

llar capacidades en 105 líderes comunales en temáticas de organización comunitaria, orientadas por un lado a que las organizaciones conozcan temas trascendentales como: planificación estratégica, liderazgo, gestión de proyectos y desarrollo organizacional. Por otro lado facilitar que adquirieran las bases conceptuales, metodológicas y organizacionales para la elaboración de los planes estratégicos para las asociaciones o grupos organizados que representaban. Asimismo, la adquisición de capacidades es un proceso de educación no formal, ya que fue diseñado para ser aprovechado por las personas, independientemente de su nivel escolar y tiene fines específicos y una temporalidad.

Se buscó estimular la autoformación de los participantes en las temáticas de su interés, principalmente sobre la organización comunitaria. El proceso de fortalecimiento de capacidades se realizó de la siguiente manera. Se realizó un trabajo exploratorio en las diferentes comunidades fronterizas de los cuatro distritos del cantón La Cruz. Este consistió en identificar las posibles organizaciones comunales interesadas en ser parte del proceso de fortalecimiento de capacidades. Lo anterior fue elaborado a través de un trabajo articulado del equipo del proyecto (i.e., académicos UNA, estudiantes y autoridades del gobierno local), donde en primer lugar, se elaboró e implementó un programa de visitas, reuniones y giras de campo con los líderes, grupos organizados y asociaciones de las diferentes comunidades fronterizas.

El proceso de preparación de las capacitaciones inició con un trabajo de gabinete que incluyó, la documentación de información bibliográfica sobre la zona de estudio. En segundo, lugar la estructuración y redacción de cada uno de los seis módulos de capacitación que se implementaron durante el proyecto. Además, se reprodujeron los materiales y documentos de los módulos. También, en esta fase se construyó y revisó la metodología que se utilizó en los talleres de capacitación, esto fue responsabilidad del coordinador de cada taller con el apoyo del equipo del proyecto y de los estudiantes. Se preparó la inducción para los estudiantes de la carrera de Gestión empresarial del turismo de la sede Chorotega que participaron en el proyecto, específicamente del curso Seminario de Organización Comunal. Todo

lo anterior se realizó en sesiones de trabajo con todo el equipo del proyecto. Una vez finalizado el proceso anterior continuó la implementación de los talleres de capacitación necesarios para la construcción posterior de los planes estratégicos. Una vez cumplido el proceso de capacitación los participantes contaban con algunas habilidades y destrezas necesarias para elaborar un plan estratégico.

Elaboración de planes estratégicos

De la misma manera, en el proyecto se implementó un proceso a través del cual se promovieron habilidades y destrezas en elaboración de planes estratégicos comunitarios en los participantes, principalmente en líderes comunales. La adquisición de estas capacidades les ayudó a realizar con eficiencia diferentes funciones directivas en la organización comunal. Este proceso incluyó en primer lugar capacitaciones a los participantes en los siguientes temas: planificación estratégica, organización, liderazgo, gestión de proyectos, desarrollo organizacional y técnicas de negociación. Posteriormente, se instruyó a los participantes en el uso de una guía de planes estratégicos elaborada por el equipo del proyecto. Finalmente, con el acompañamiento de los estudiantes como asesores se inició el proceso de construcción de los planes estratégicos. El cual se llevó a cabo con la junta directiva e invitados de las asociaciones o grupos organizados de las comunidades fronterizas.

Liderazgo

Se estimuló la adquisición de habilidades y destrezas en liderazgo, ya que este es fundamental para el desempeño de los grupos organizados. Este componente buscaba mejorar la capacidad de convencimiento o persuasión de los líderes o grupos organizados, para así poder inducir a otros actores a buscar intereses u objetivos compartidos, a través de la realización de actividades conjuntas.

Esto se llevó a cabo a través de dos mecanismos, primero la implementación de capacitaciones a líderes y representantes de grupos organizados. En segundo lugar, capacitación fue llevada a las comunidades para que otras personas se beneficiaran de este proceso.

Trabajo en equipo

Se promovió la capacidad interacción entre líderes y personas vinculadas con instituciones públicas, orientado a intercambiar información y tomar decisiones para la búsqueda de objetivos y metas de la asociación o grupo organizado que representaban (figura 3). Esto se llevó a cabo a través de los talleres de capacitación en los cuales se incluía esta temática. Asimismo, el trabajo en equipo se promovió entre los miembros de las organizaciones comunitarias a través de talleres de trabajo en las comunidades donde se elaboraron los planes estratégicos de desarrollo comunitario.

Figura 3
Taller de fortalecimiento de capacidades de líderes comunales
en el cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica



Fuente: acervo fotográfico de los autores.

Capacidades en estudiantes

Investigación dirigida

Como se mencionó anteriormente una de las capacidades más importantes que se fomenta en los estudiantes universitarios de la UNA es la investigación. Es por ello, que en el proceso se priorizó este tipo de capacidades y habilidades en una interacción entre la docencia y la extensión universitaria. La investigación realizada por estudiantes participantes fue dirigida por los docentes que conforman el equipo del proyecto, con base en las temáticas, lineamientos y procedimientos establecidos previamente. En este proceso las 45 personas estudiantes del Curso Seminario de Organización Comunal (cuarto año de la carrera de turismo), con el apoyo y la guía del equipo proyecto elaboraron un trabajo investigación en torno a cada uno de los temas que componen módulos a desarrollar en las capacitaciones. Los trabajos de investigación fueron revisados, analizados y posteriormente discutidos en el aula de clase para mejorar su calidad y una vez acorde con lo planificado fuera la base para la presentación en el taller comunitario respectivo.

Manejo de tecnologías de información

De igual manera el manejo de tecnologías de información y comunicación son capacidades importantes que deben poseer y adquirir los estudiantes para apoyar el desarrollo territorial y comunal. Los estudiantes deben manejar eficientemente algunos programas de oficina, por ejemplo, el uso de Word, Excel y PowerPoint. El reporte de la investigación elaborada por los estudiantes era revisado y aprobado por los académicos miembros del proyecto. Con anterioridad se indicaba a los estudiantes que debían elaborar una presentación considerando los elementos más relevantes del trabajo elaborado. Esto sin dejar de lado la calidad y los componentes didácticos correspondientes, de manera que fuera lo más explicativa posible, para propiciar un espacio

de comprensión y aprendizaje adecuado acorde con las características de la población con que se trabajó.

Preparación para facilitación del fortalecimiento de capacidades

Este componente consistió en aportar habilidades a los estudiantes para la realización de capacitaciones comunitarias, con participantes de baja escolaridad. Es claro que no es lo mismo impartir capacitaciones a personas con educación formal y buena escolaridad, que a un grupo meta de baja escolaridad, como son participantes que poseen únicamente la primaria y a veces incompleta. Se realizó, en primer lugar, la asignación de los temas o módulos que les correspondía investigar, como posteriormente realizar la instrucción o capacitación en el lugar del grupo meta. Luego se procedió a crear la presentación y los materiales necesarios para llevar a cabo la capacitación asignada, en todo el proceso existió una interacción entre los participantes para revisar los contenidos elaborados. Estas capacitaciones aportaron capacidades a los estudiantes en la facilitación de talleres comunitarios.

Simulación

La simulación constituyó un espacio vital para la adquisición de capacidades y habilidades, ya que consistió en simular una situación real en un espacio controlado. Esto con el fin de sugerir algunos aspectos de mejora en una eventual capacitación comunitaria. Previo a la ejecución del taller se desarrolló una sesión de simulación en el aula de clase, para afinar y realizar observaciones sobre los contenidos y forma de facilitar la capacitación. La simulación fue uno de los aspectos más interesantes, debido a que era el momento en que los estudiantes participantes, practicaban el taller de capacitación. En los talleres de simulación los académicos del proyecto atendían y corregían pormenores de la presentación que se estaba realizando.

Expresión oral y escrita

Este componente buscó mejorar la expresión oral y escrita de los estudiantes, esto a través de la elaboración tanto de investigaciones escritas como de las presentaciones o exposiciones orales. Asimismo, la experiencia en el proceso de fortalecimiento de capacidades sugiere que la comunicación debe ser considerada como un componente transversal de estos procesos, ya que debe ser constante tanto con el equipo del proyecto como con los participantes y los estudiantes. Por otro lado, en los talleres la comunicación fue un elemento trascendente, pues la coordinación en cuanto a programación, cumplimiento de responsabilidades y horarios fue muy buena. Asimismo, se logró que el lenguaje utilizado en las capacitaciones fuera acorde con la población meta de trabajo, en particular tomando en cuenta el nivel de escolaridad de los participantes.

Elaboración de planes estratégicos

También en el proyecto se implementó un proceso para promover ciertas habilidades y destrezas en la elaboración de planes estratégicos comunitarios en estudiantes universitarios. La idea fundamental es que la adquisición de estas capacidades les ayude a realizar con eficiencia diferentes funciones de la organización comunal. Para lo cual, en primer lugar, se realizó una inducción temática a los estudiantes y se les asignó una investigación en los siguientes temas: planificación estratégica, organización, liderazgo, gestión de proyectos, desarrollo organizacional y técnicas de negociación. Posteriormente, se instruyó a estudiantes en el uso de una guía de planes estratégicos elaborada por el equipo del proyecto. Finalmente, los estudiantes inician el acompañamiento como asesores del proceso de construcción de los planes estratégicos. El cual se llevó a cabo con la Junta Directiva e invitados de las asociaciones o grupos organizados de las comunidades fronterizas.

Trabajo comunitario

En este caso los estudiantes participantes pudieron recrear habilidades en uno de los campos de su ejercicio profesional, como es el área de las asesorías y consultorías para facilitar la organización comunitaria (figura 4). La facilitación en las capacitaciones y la elaboración de los planes de estratégicos en este proceso fue muy interesante y a su vez enriquecedora, pues los estudiantes en primera instancia desarrollaron un ejercicio profesional pero también se involucraron con procesos de desarrollo económico, social y turístico de las comunidades. Estas experiencias son altamente valoradas por los estudiantes universitarios, ya que les permiten interactuar con la realidad y descubrir que los conocimientos y habilidades de su educación formal facilitan la transformación comunitaria.

Figura 4

Facilitación de taller comunitario por estudiantes de la sede regional chorote de la Universidad Nacional de Costa Rica en comunidades fronterizas del cantón La Cruz, Guanacaste, Costa Rica



Fuente: acervo fotográfico de los autores

Reflexiones finales

- El generar capacidades humanas para promover el desarrollo territorial rural fue uno de los objetivos propuestos en el proyecto. Este fortalecimiento de capacidades se dio en diferentes niveles. Primero, en cada uno de los participantes de las comunidades fronterizas que fueron parte del proyecto en los diferentes componentes, ya sea organización comunal, capacidades empresariales, sistemas agroforestales o cultura ambiental. En segundo lugar, se desarrollaron capacidades en los estudiantes de las carreras de administración, turismo y humanidades que fueron parte del proyecto.
- Género y participación: en la ejecución del proyecto se contempló el tema de género. Alrededor del 50% de las participantes eran mujeres. De igual manera sucedió con la participación de estudiantes mujeres, en este caso la mayoría eran mujeres.
- Articulación: desde la formulación del proyecto se contempló la articulación tanto con unidades académicas de la universidad como con instituciones académicas locales. La articulación interunidades académicas se materializó con la participación del Instituto de Investigaciones y Servicios Forestales (INISEFOR-UNA) para la ejecución del componente de Sistemas Agroforestales (SAF). Además, la vinculación con la Escuela de Relaciones Internacionales para la realización del I Encuentro Mesoamericano de Estudios Transfronterizos y Desarrollo de Capacidades Humanas. Por otra parte, la articulación interinstitucional se llevó a cabo con varias instituciones locales como la municipalidad de La Cruz, Liceo Bilingüe, el MAG, Santa Elena Preserve y el IMAS. Esto para implementar algunas de las acciones e iniciativas en las comunidades del cantón de La Cruz.
- Metodología participativa y constructivista: La aplicación de la metodología con un carácter interactivo, participativo

y sistemático posibilitó establecer una dinámica cooperativa durante todo el desarrollo del proyecto. La metodología se convierte en una estrategia de trabajo para un modelo de gestión del conocimiento orientado al fortalecimiento de la organización comunal de la zona estudio.

- Posicionamiento de la Universidad Nacional (UNA) en la frontera: este se constituye en uno de los fines de la sede regional Chorotega. Hoy día la UNA tiene una mayor presencia en la zona fronteriza y goza de un apoyo incondicional de muchos actores locales. Esto demuestra como la UNA brinda apoyo a zonas de menor desarrollo relativo y colabora con acciones en la promoción del desarrollo territorial rural.
- Recursos para proyectos sociales: Hacen falta recursos financieros para implementar proyectos y actividades comunitarias. Son pocas las organizaciones que brindan donaciones para promover el desarrollo de comunidades rurales fronterizas. Debido a esto se realizó una articulación con la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DIN-ADECO) y con la Asociación Cantonal de La Cruz para la búsqueda recursos para financiar las actividades de las asociaciones de desarrollo.
- Preparación para el desarrollo turístico: El proyecto ayudó a que los pobladores de las comunidades fronterizas se preparen de una mejor manera para enfrentar el inminente desarrollo turístico que se está iniciando en el Cantón La Cruz. La idea fundamental es ellos aprovechen las oportunidades que genera este tipo de desarrollo.
- Las zonas fronterizas se pueden considerar como un catalizador para la promoción y consolidación de la integración transfronteriza. Este es el caso de las comunidades fronterizas del cantón de La Cruz que por su historia han tenido una interdependencia con la comunidad de Cárdenas, Nicaragua, lo cual facilita nuevas oportunidades principalmente a nivel comercial. La cooperación puede facilitar la mitigación o

resolución de conflictos reales o potenciales en las comunidades fronterizas.

- Si se pretende coadyuvar en el desarrollo local de las comunidades rurales es necesario brindar un impulso a iniciativas socio-productivas como negocios agropecuarios o microempresariales de carácter comunitario. Estos contribuyen a generar oportunidades para las economías familiares, sin embargo, en la mayoría de los casos estas familias o pequeños emprendedores no poseen la experiencia y conocimiento para enfrentar una aventura empresarial. Por lo anterior es que se justifica que las universidades puedan implementar iniciativas para fortalecer esas capacidades en las comunidades rurales. Sin embargo, dichas iniciativas deben ser estructuradas con una efectiva propuesta metodológica que tome en cuenta el entorno y realidad de los grupos meta a las que van dirigidas.
- Es fundamental que como parte del ejercicio académico se promueva tanto en los educandos, como en grupos meta comunitarios, como los son las asociaciones de desarrollo, ciertas habilidades en proyectos de inversión comunitaria que orienten su actividad como empresarios o emprendedores. El fomento de estas capacidades se puede constituir en un factor éxito para la aventura emprendedora que quieran iniciar. El turismo rural comunitario puede ser una de las posibilidades en este tipo de comunidades.
- Para poder generar impacto en el desarrollo de las comunidades fronterizas, los procesos de capacitación orientados a la generación de capacidades son fundamentales para complementar los esfuerzos de promoción del desarrollo local de las comunidades rurales. Esto ayudará a las poblaciones rurales a desligarse del asistencialismo que ha sido una práctica común y se empoderarán en la promoción del desarrollo territorial rural.

- Las universidades deben impulsar programas de extensión orientados a la promoción de capacidades organizacionales comunitarias. A través de la capacitación y el acompañamiento se puede fomentar un mejor desempeño organizacional y apoyar la sostenibilidad de las organizaciones en el tiempo.
- La capacidad de elaborar un plan estratégico permite a las comunidades rurales fronterizas tener claridad de prioridades y necesidades que se desean desarrollar o mejorar, aunque los impactos en la comunidad vayan siendo observados a mediano y largo plazo.
- Finalmente, la planificación del desarrollo territorial rural debe visualizarse de forma integrada con la población local. Se debe estimular la participación de la población en las diferentes acciones que decida implementar la organización que los representa. Esto podría ser un reto difícil si existe desidia y poca participación de los pobladores.

Bibliografía

- Alegre Villarroya, J. R. (2011). “Desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas y sociales”. http://aulapropuestaeducativa.blogspot.com/2011/11/desarrollo-de-las-capacidades_13.html
- Asamblea Legislativa, (CR). (2012). “Ley 9036. Transformación del Instituto de Desarrollo Agraria (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”. *La Gaceta Diario Oficial* (103), 2-19. https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/leyes_reglamentos/doc/leyes/Ley9036-Transformacion-IDA-INDER.pdf
- Bernard, H. R. (2011). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches* (5th ed.). AltaMira Press.
- Cabrera Padilla, R. (2007). *Tierra y ganadería en Guanacaste*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.

- Fugellie, B., Rodríguez, E., y Yupanqui, A. (2009). “Reflexiones sobre competencias y formación universitaria”. *Revista electrónica de desarrollo de competencias*, 1(3), 56-63. <http://dta.utalca.cl/ojs2/index.php/fcompetencias/article/download/38/41>
- Horton, D. (2004). “¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?” *Briefing Paper ISNAR* (64), 1-8. <http://www.kalidadea.org/castellano/materiales/evaluacion/bp-64.pdf>
- Huerta Mata, J. J., y Rodríguez Castellanos, G. I. (2006). *Desarrollo de habilidades directivas*. Pearson.
- INDER, (Instituto de Desarrollo Rural, CR). (2014). *Caracterización del Territorio INDER Liberia-La Cruz Costa Rica*. INDER.
- Jara Holliday, O. (1994). *Para sistematizar experiencias*. Alforja.
- Jara Holliday, O. (2018). “La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles”. CINDE. <http://www.cepalforja.org/sistem/bvirtual/wp-content/uploads/2019/09/La-Sistematización-de-Experiencias-práctica-y-teoría-para-otros-mundos-posibles.pdf>
- Lusthaus, C., Anderson, G., y Murphy, E. (1995). “Institutional assessment: A framework for strengthening organizational capacity for IDRC’s research partners”. IDRC. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/16393/IDL-16393.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Madrigal Torres, B. E., Baltazar Silva, A., Franco García, R. G., González Montoya, H., Ochoa Ramos, A. L., Madrigal Torres, R., Vázquez Ávila, G., Zárate Sevilla, L. E., Delgado Mendizábal, R., y Gómez Quintero, O. (2009). *Habilidades directivas*. McGraw Hill. <http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/habilidades-directivas.pdf>
- Martínez Gómez, A., y Soriano Hernández, M. (2003). “Planes estratégicos como base de desarrollo endógeno. Jornadas sobre

- Modelo de Ciudad para el Siglo XXI: La Aplicación del Modelo Municipalita de Desarrollo Endógeno”, https://www.ciudadreal.es/planestrategico/ponencia_d_futurelx_sobre_planificacion.pdf
- Moreno, W. (1997). “Problemas, demandas e intervención social en grupos comunitarios de Guanacaste”. *Revista Reflexiones*, 61(1). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10977/10358>
- Morgan, P. (1997). “The design and use of capacity development indicators. Canadian International Development Agency (CIDA)”. <https://pdfs.semanticscholar.org/2b21/71e94ca0205012697a6e4d8b-c6164a11b1c0.pdf>
- OCDE, (Organisation for Economic Co-operation Development). (2005). The definition and selection of key competencies: executive summary OECD]. <https://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>
- Pérez de Maza, T. (2016). “Sistematización de experiencias en contextos universitarios. Guía didáctica. Universidad Nacional Abierta”. <http://www.cepalforja.org/sistem/bvirtual/wp-content/uploads/2016/04/GUIA-DIDÁCTICA-SISTEMATIZACIÓN-abril-2016.pdf>
- RAE, (Real Academia Española). (2019). *Diccionario de la lengua española* (DLE). RAE. <https://dle.rae.es/competencia>
- Ramírez, J. C., y Rodríguez, J. (2009). *Enseñanza y aprendizaje en el turismo: un enfoque de desarrollo de habilidades Seminario Internacional de Educación*, Nicoya, CR.
- Real Fernández, J. C., Millán, A. L., y Roldán Salgueiro, J. L. (2006). “Aprendizaje organizativo y tecnologías de la información: influencia en el desarrollo de competencias distintivas tecnológicas y resultados empresariales”. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 15(4), 9-32. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2150027.pdf>

- Roebuck, C. (2000). *Liderazgo eficaz: empresa y desarrollo personal: un manual práctico para pensar y trabajar con inteligencia*. Blume.
- Schmidt, S. (2006). “Competencias, habilidades cognitivas, destrezas prácticas y actitudes definiciones y desarrollo”. <https://rmauricioaceves.files.wordpress.com/2013/02/definicion-comphab-destrezas.pdf>
- Terry Gregorio, J. R., y Terry Gregorio, J. A. (2001). “Desarrollo comunitario integrado: una aproximación estratégica. Universidad de Ciego de Avila”. http://www.ecominga.uqam.ca/ECOMINGA_2011/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_2/1/2.Terry_Gregorio.pdf
- Valcárcel, M. (2006). “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo documento de investigación”. *Documento de investigación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-01/SEMANA1/71583949-Genesis-y-Evolucion-Del-Concepto-de-Desarrollo.pdf>
- Whetten, D. A., y Cameron, K. S. (2011). *Desarrollo de habilidades directivas* (11 ed.). Pearson.

Análisis perceptual de los vínculos para la innovación de las empresas de Baja California Sur

Angélica Montaña Armendáriz²⁵

Gilberto Martínez Sidón²⁶

Juan Carlos Pérez Concha²⁷

Introducción

Uno de los mayores recursos de una empresa, además de su conocimiento tecnológico, es su capacidad para generar innovación (Evans *et al.*, 2017; Foss y Saebi, 2017; Teece, 2010).

En la actualidad, para los negocios la innovación es inherente a su competitividad, de ahí que factores como: el desarrollo de la competencia global, la disminución en el ciclo de vida de bienes y servicios, así como la inestable demanda de los consumidores, han adquirido una apreciable importancia. La generación de innovación impacta en la rentabilidad y competitividad de la empresa; de tal forma que estas se obligan a mantener –permanentemente– procesos de innovación que les permitan optimizar las opciones que propicien el crear

25 Departamento Académico de Economía, Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: amontano@uabcs.mx

26 Departamento Económico-Administrativo, Instituto Tecnológico Nacional de La Paz. Correo electrónico: gilberto.mtzs88@gmail.com

27 Departamento Académico de Economía, Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: jperez@uabcs.mx

valor en su modelo de negocios, a partir de contar con capacidad de respuesta a las condicionantes del mercado.

La innovación empresarial se representa como un proceso continuo de aprendizaje que propicia capacidades dinámicas (responsables de ventaja en el largo plazo), que permiten vincular el proceso de producción de bienes y servicios con conceptos como: aprendizaje, creación de conocimiento, competencias esenciales, desarrollo de capacidades, mismos que –finalmente– sirven como un optimizador de recursos (OCDE-Eurostat, 2005). Un aspecto importante en todo proceso de innovación lo constituye la creatividad, factor que simplifica conceptos e ideas novedosas a partir de la reestructuración de las ya existentes (Caseiro y Coelho, 2018; Molina, Armenteros y López, 2014).

La capacidad de innovar constituye un importante recurso para la empresa, al igual que su capacidad financiera, comercial, productiva y organizativa, por lo que debe ser gestionada de una manera eficiente y dinámica (Rauter *et al.*, 2018).

En este sentido, (Evans *et al.*, 2017) refieren que la capacidad de innovación en una organización es un proceso amplio y multidimensional que abarca ámbitos como: la planificación y compromiso en la dirección estratégica, conocimientos y habilidades administrativas y financieras, integración de proyectos, generación o adaptación de tecnologías, uso de información y comunicación, así como variables del entorno externo como: mercados, regulaciones y medio ambiente. Hacia el exterior implica ser proactivo para fortalecer el capital relacional a partir de la vinculación que se establezca con los actores territoriales que participan en su cadena de valor, tales como: clientes, proveedores, gobiernos, instituciones de investigación, etcétera.

Una innovación es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (OCDE-Eurostat, 2005, p. 56).

Este capítulo tiene por objetivo analizar los vínculos y factores que favorecen o limitan el potencial de innovación en el tejido empresarial de Baja California Sur. (BCS). Las preguntas de investigación son: ¿Qué factores condicionan la capacidad de innovación en las empresas de BCS?, ¿Existe alguna relación entre la capacidad de innovación y los vínculos relacionales que las empresas utilizan en los procesos de innovación?

La búsqueda de una respuesta a estas interrogantes se realiza mediante un modelo en el que los constructos de capacidad de innovación (como parte de las capacidades dinámicas y vínculos relacionados con la actividad innovadora de la empresa) constituyen el eje conductor en esta investigación. Para el logro del objetivo, el trabajo inicia con la revisión literaria de los principales constructos: capacidad de innovación y vínculos relacionales, como fuente de conocimiento y tecnología en la actividad innovadora de las empresas; luego se abordan los aspectos metodológicos del análisis empírico (incluyendo las especificaciones del modelo) y la definición, descripción y medición de las variables en estudio. Los resultados de la investigación incluyen un análisis estadístico descriptivo e inferencial (mediante el AFC) y la aplicación de un modelo de ecuaciones estructurales. Las conclusiones incluyen la discusión de los resultados, con base en la evidencia empírica.

Marco teórico-conceptual

Las capacidades dinámicas y la innovación: breve explicación

El crecimiento y desarrollo de una empresa depende de su capacidad para adaptarse a las vicisitudes del entorno y a la aleatoriedad de los mercados; de esta manera, la innovación suele enfrentarse si la empresa quiere y tiene la capacidad de innovar (Delgado-Verde *et al.*, 2017). Una empresa es considerada innovadora solo si es capaz

de adaptar y/o generar innovaciones de productos, procesos, gestiones o mercados; por lo tanto, la capacidad innovadora se asocia con bienes o servicios novedosos, nuevos o mejorados que contribuyen –efectivamente– a crear valor para la empresa (OCDE-Eurostat, 2005). Cuando se particulariza el estudio al ámbito de una empresa, la capacidad innovadora se sustenta en la transformación de las capacidades internas y externas para crear y/o adoptar productos, precios, mercados o prácticas de gestión innovadoras que estén íntimamente ligados a su experiencia y/o destreza para utilizar y aprovechar los recursos y capacidades existentes en un entorno cambiante (López-Mielgo, Montes-Peón y Vázquez-Ordás, 2012).

Investigaciones referidas a la innovación en Jayani-Rajapathirana y Hui (2018), Foss y Saebi, (2017), Rodríguez (2016), Song y Chu (2012) y Teece, Pisano y Shuen (1997) describen el valor de integrar este concepto en un modelo de negocios, argumentando el papel crítico de las capacidades dinámicas en la competitividad de las empresas, lo cual les permite desarrollar la capacidad de integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, a fin de enfrentar –con rapidez y oportunidad– las vicisitudes económicas del entorno. Estos investigadores se refieren a las capacidades de innovación, como un conjunto de habilidades y procesos que permiten a las empresas reaccionar ante las oportunidades y amenazas del entorno y la inestabilidad de los mercados y responder creando, ampliando o modificando su base de recursos.

Teece, Pisano y Shuen (1997) fueron los que desarrollaron la noción de “capacidades dinámicas”. Con posterioridad, Teece (2007) refiere que la ventaja competitiva (en un entorno turbulento), más que un posicionamiento competitivo, representa una función de las capacidades dinámicas; por tanto, el término “dinámico” refleja la habilidad para renovar, cambiar o modificar las competencias, los recursos, las capacidades y los modelos de negocio para que la empresa actúe en congruencia con el entorno cambiante (Foss y Saebi, 2017; Miranda, 2015; Teece, 2010)

En general, la literatura referida a capacidades dinámicas es abundante y variada, razón por la cual no existe un consenso respecto de este constructo propiciando que la mayor parte de los análisis realizados sean teóricos y los estudios empíricos limitados.

El enfoque de las capacidades dinámicas tiene su principal sustento en la teoría de recursos y capacidades y en la introducción de dinamismo en las empresas, como respuesta a un entorno inestable y globalizado. Un elemento importante de la teoría de las capacidades dinámicas es la posibilidad de innovar, la cual explica los vínculos entre los recursos y capacidades de la empresa –considerando su cartera de productos y mercados- cuando opera en entornos de rápido cambio. (Garzón, 2015, p. 122).

Garzón (2015) analiza las definiciones del concepto “capacidades dinámicas”, reconoce la existencia de tres enfoques: el enfoque sustentado en la dirección del conocimiento o de construcción de capacidades, donde éstas pueden modificar las rutinas de la empresa con el fin de generar estrategias de creación de valor; el enfoque relacionado con la innovación, considerando a las capacidades dinámicas como experiencias y destrezas de la empresa para desarrollar nuevas soluciones, a partir del conocimiento convertido en acciones útiles; el enfoque contingente, en donde la organización implementa cambios tendientes a responder a las variables exógenas del mercado, con base en los recursos y capacidades internas.

En síntesis, las capacidades de innovación se definen como una capacidad organizacional para integrar sinérgicamente:

- I. Capacidades individuales y organizativas para aprendizaje interactivo y reflexivo.
- II. Capacidades de vinculación para movilizar de fuentes endógenas conocimientos, tecnologías, financiamiento y otros recursos para innovar.
- III. Capacidades de gestión y coordinación de diferentes aspectos de las operaciones empresariales nuevas y de exploración, aplicadas al diseño e implementación de inicia-

tivas innovadoras para posicionar productos innovadores en el mercado.

Vinculación e innovación

La gestión de las relaciones y vínculos territoriales se refiere a la gestión de las actividades, los procesos asociados y las relaciones establecidas en un territorio, en cuyo conjunto se potencian los procesos de innovación (Castro Del Rosario, 2017; Martelo, 2011).

Un elemento significativo en el proceso de innovación, lo constituye el valor de las relaciones y vínculos que mantiene una empresa con diferentes agentes del entorno con los que se relaciona (principalmente clientes, socios, otras empresas, instituciones, etcétera) los cuales sirven –a la vez– como fuente de información y conocimiento para la misma empresa (Delft *et al.*, 2018; Martin de Castro *et al.*, 2009).

Todo proceso de innovación –entendido como obtención de conocimiento– permite incorporar métodos, procesos, know-how, experiencias o tecnologías que contribuyen a mejorar tanto los productos y servicios finales, como la organización productiva, a partir del conocimiento que pueden generar la demanda, la competencia o un proceso de I+D, a fin de potencializar la capacidad de innovación en una organización (Castro Del Rosario, 2017).

En esta investigación se considera que las actividades de innovación dependen –en parte– de la diversidad y estructura de los vínculos con las fuentes de información, el conocimiento, las tecnologías, las prácticas empresariales, así como los recursos humanos y financieros. Por tanto, este trabajo se orienta –fundamentalmente– a identificar y analizar la relación de los vínculos como fuente de conocimiento y tecnología para la actividad innovadora de una empresa, considerando –de conformidad al manual de Oslo– tres variables (OCDE-Eurostat, 2005): vínculos para acceder a procesos de innovación; vínculos para la generación de innovación y; relaciones de cooperación con otras empresas. La cooperación en innovación implica una participación activa de

proyectos de innovación conjunta con otras empresas; de manera que las empresas establecen vínculos externos y de este modo refuerzan su capacidad de innovación. (Rauter *et al.*, 2018; Öberg, 2018).

Se considera que los vínculos favorecen la habilidad de las empresas para modificar su base de recursos, a fin de desarrollar capacidades dinámicas (específicamente la de innovación), dado que un proceso de vinculación propicia un mayor y mejor acceso a la información y el conocimiento; con ello se favorece la probabilidad de identificar perturbaciones y responder de un modo adecuado, dando por resultado una mayor y mejor capacidad de las empresas para adaptarse al entorno y, por ende, de innovar (Castro Del Rosario, 2017; Martelo, 2011).

Los vínculos varían según la fuente, el monto de la inversión y el grado de interacción (sentido de flujo de la información y el nivel de los contactos y relaciones interpersonales (González *et al.*, 2019). En este sentido, en el manual de Oslo (OCDE-Eurostat, 2005) se reconocen tres tipos de vínculos:

- a. Fuentes de información de libre acceso: información de difusión libre, que no exige ni la compra de tecnología o derechos de propiedad intelectual, ni una interacción con la fuente.
- b. Adquisición de conocimiento y tecnología: compra de conocimiento externo y/o de conocimientos y de tecnologías incorporadas en bienes y equipo (máquinas, equipos, programas informáticos).
- c. Cooperación para innovar: cooperación activa con otras empresas o con establecimientos públicos de investigación para realizar actividades de innovación (que puede incluir la compra de conocimientos y tecnologías). Este tipo de vínculo se diferencia de los anteriores, porque todos participan activamente, permitiendo a las empresas acceder a conocimientos y tecnologías que serían incapaces de generar por sí mismas.

Metodología

La metodología aplicada fue de tipo descriptiva y correlacional; en un estudio empírico se expone la forma de analizar las principales variables de estudio, centrándose en la capacidad de innovación de las empresas, a partir de los vínculos o relaciones de colaboración que establecen entre sí para impulsar procesos de innovación (Montaño, 2014; OCDE-Eurostat, 2005). Los resultados obtenidos en la investigación empírica incluyen un análisis descriptivo e inferencial. El modelo de ecuaciones estructurales (también denominado modelos causales), fue la técnica utilizada para el análisis estadístico inferencial.

El marco conceptual se fundamenta en tres constructos que buscan identificar la capacidad de innovar en las empresas de BCS; primero, los vínculos o relaciones que la empresa establece para propiciar la innovación; segundo, definir las principales fuentes de los flujos de conocimiento y tecnología y; tercero, la cooperación en materia de innovación (OCDE-Eurostat, 2005).

El marco teórico se sustenta en la teoría de las capacidades dinámicas, específicamente en la capacidad de innovación, la cual favorece la evolución de la base de los recursos existentes en una empresa, a fin de alcanzar un nuevo conjunto de recursos que le permitan mantener y/o mejorar sus ventajas competitivas en el tiempo (Castro Del Rosario, 2017; Zapata y Hernandez, 2017; Montaño, 2014; Martelo, 2011); de esta forma se entiende que “la capacidad de innovación de una empresa está determinada por su habilidad para adquirir y usar nuevos conocimientos, los cuales pueden estar disponibles en el exterior (entorno) mediante los vínculos o relaciones que la empresa establezca” (Pavlou y El Sawy, 2011, p. 8).

El proceso de recopilación de datos por medio de una entrevista estructurada (en un cuestionario personalizado), se realizó en el periodo comprendido entre junio y diciembre de 2014. El cuestionario se diseñó con base en la revisión literaria (Jayani-Rajapathirana y Hui, 2018; Garzón, 2015; Armenteros y Reyna, 2014; Montaño, 2014; OCDE-Eurostat, 2005). El universo de estudio comprende las empresas de Baja California Sur registradas por DENU-INEGI (2017).

El tamaño de la muestra que se obtuvo corresponde a la técnica de muestreo estratificado con población finita, teniendo como factores de estratificación, la localización por municipio y el sector económico en el que se ubica la empresa (Montaño, 2014). La muestra se compone de 207 empresas (16.5% del sector agropecuario; 13.5% de pesca; 1.9% a minería; 14% a comercio; 11% a industrias y 43% a servicios).

De acuerdo con el factor de estratificación “ubicación de las empresas por municipios”, la muestra se distribuyó de la siguiente manera: 10% en el municipio de Mulegé; 7.7% en Loreto; 10.6% en Comondú; 33% en La Paz y un 38.7% en Los Cabos.

El cuestionario consta de 25 reactivos dividido en 5 secciones; la primera corresponde al perfil de la empresa, incluye sus características generales y datos sociodemográficos; en la segunda se valora la actividad innovadora y los vínculos de la empresa para involucrarse en innovación; la tercera analiza las inversiones realizadas por la empresa en los últimos años y, finalmente, el acceso a financiamiento para impulsar la actividad innovadora. Las variables referidas a los vínculos y relaciones de la empresa para acceder o generar innovación, se valoran mediante una escala Likert de cinco puntos de tipo afirmativa y positiva. En el caso de las variables correspondientes al análisis del financiamiento y las inversiones realizadas en materia de innovación, se utilizó una escala de medición de tipo ordinal.

Los datos fueron analizados mediante el programa SPSS versión 21.0. La información obtenida se abordó a partir de dos categorías: un análisis estadístico descriptivo, en donde se explora el comportamiento de la actividad innovadora y los vínculos de la empresa según el sector y tamaño de las empresas; y un análisis estadístico inferencial, con base en el modelo de ecuaciones estructurales.

Resultados

En el análisis de la organización del tejido empresarial, se determinó que el 37% y 39% de la muestra corresponde a micro y pequeñas empresas de los sectores: servicios (43% del total), agropecuario

(16%) y comercio (14%). Desde el punto de vista jurídico, el 51% corresponde a empresas formalmente constituidas; un 33% son empresas familiares o de un único dueño y el 16% atañe a asociaciones productivas (principalmente cooperativas y ejidos) (Montaño, 2014). En la muestra se identificó que un 10% del total ha introducido algún tipo de innovación tecnológica en los últimos dos años; al contrario, un 29.3% no ha realizado nada al respecto (Montaño, 2014). Cuando se registran varias modalidades de innovación, estas se concentran en la adquisición de activos (52%), cambios o mejoras en productos o servicios (40%) o en procesos (23%). Solo el 9% de los negocios manifiesta que innova internamente en algunos procesos, sistemas de gestión o nuevos productos; en contraparte, el 60.1% menciona que nunca o la mayoría de las veces no lo realizan. El reducido porcentaje que manifiesta generación interna de innovación podría estar asociado a la limitada capacidad que reflejan las empresas de BCS en materia de inversión en desarrollo tecnológico, ya que solo el 9.6% manifiesta que siempre invierte en procesos, productos o gestión para el desarrollo tecnológico de su empresa y un 10.8% manifiesta que la mayoría de las veces si lo hace, en contraste un 40.4% nunca invierte en este rubro (Montaño, 2014).

Tabla 1
Comportamiento de la Innovación en las empresas de BCS (en porcentaje)

ITEMS / ESCALA (%)	Nunca	Mayoría de veces no	Ocasionalmente	Mayoría de veces si	Siempre	Total
Ha introducido algún tipo de innovación en los últimos dos años	29.3	21.6	22.7	15.9	10.5	100
Genera innovación internamente	31.4	28.7	17.4	13.5	9.0	100
Ha invertido en procesos, productos o gestión para el desarrollo tecnológico de su empresa	40.4	24.3	15.3	10.8	9.6	100

Coopera con otras empresas locales para generar innovaciones tecnológicas	41.1	21.7	16.1	10.5	10.6	100
Ha tenido acceso a financiamiento para innovación tecnológica	45.9	24.4	12.6	10.9	6.2	100

Fuente: elaboración propia.

En general, la inversión en tecnología e innovación que realizan las empresas de Baja California Sur, se limita –principalmente– a nuevos activos e infraestructura y a cambios, mejoras o innovación en los productos o servicios ofertados (Montaño, 2014).

La relación que existe entre el tamaño de la empresa (como variable categórica) y la inversión que realiza en desarrollo y gestión tecnológica, es estrecha (ver tabla 2) (Montaño, 2014). En total, el 77.4% de las micro y pequeñas empresas nunca invierten en este rubro, a diferencia del 33% de las grandes empresas; de tal manera que la inversión varía conforme su tamaño. La aseveración anterior, se corrobora al contrastar el análisis estadístico del tamaño de la empresa con las variables inversión y gestión en desarrollo tecnológico y temporalidad con que las empresas introducen innovaciones, dado que a partir del análisis de contingencia (mediante el test Chi-cuadrado de Pearson) estas variables resultan estadísticamente significativas.

Tabla 2

Tamaño de las empresas en base a Inversión e Innovación (en porcentaje)

Variables	Escala	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Inversión en administración y desarrollo tecnológico	Nunca	39.9	37.5	26.3	0
	Mayoría veces No	19.5	24.0	25.0	16.7
	Ocasionalmente	18.2	11.3	18.1	19.7
	Mayoría veces Si	11.7	15.0	15.0	30.3
	Siempre	10.8	12.3	15.6	33.3
	Total	100%	100%	100%	100%

Introdujo innovación en los últimos dos años	Nunca	43.8	3.5	10.0	2.7
	Mayoría veces No	16.7	28.8	35.0	6.0
	Ocasionalmente	11.7	18.8	15.6	22.2
	Mayoría veces Si	15.6	10.5	20.6	32.9
	Siempre	15.3	21.8	18.8	36.2
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Se observa que existe una correlación significativa entre la estructura de organización de las empresas y su capacidad de inversión en administración y desarrollo tecnológico. De los datos de la muestra, se deduce que el mayor porcentaje de inversión en este rubro corresponde a la figura jurídica de sociedades mercantiles (ver Tabla 3), ya que el 65.1% siempre o la mayoría de las veces si invierte en algún concepto que impacte en el mejoramiento de su capacidad para innovar; por el contrario, el 68.6% de las empresas con un único propietario (en su mayor parte se trata de microempresas) (Montaño, 2014), nunca o la mayoría de las veces no invierte en rubros relacionados con tecnología.

Tabla 3
Inversión e innovación con base en el tipo de organización legal (en porcentaje)

Variables	Escala	Único Propietario	Sociedad Colectiva	Sociedad de Resp. Limitada	Sociedad Anónima
Inversión en administración y desarrollo tecnológico	Nunca	37.2	31.7	14.3	6.0
	Mayoría veces No	31.4	24.2	7.1	13.6
	Ocasionalmente	14.5	20.8	18.6	15.1
	Mayoría veces Sí	9.5	12.2	24.3	27.9
	Siempre	7.4	11.1	35.7	37.4
	Total	100%	100%	100%	100%

Introdujo innovación en los últimos dos años	Nunca	44.8	26.2	21.4	9.1
	Mayoría veces No	24.5	15.6	10.0	9.8
	Ocasionalmente	8.7	18.3	28.6	16.0
	Mayoría veces Sí	10.3	23.3	14.3	23.6
	Siempre	11.7	16.6	25.7	41.5
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

El análisis de colaboración para la innovación refleja una limitada dinámica de cooperación en la muestra de las empresas de Baja California Sur. Solo en el caso de las empresas medianas, el 60.0% del total manifiesta realizar siempre o la mayoría de las veces algún tipo de cooperación entre empresas. Con respecto a esta variable, cabe hacer notar que la mayor parte de las negociaciones o mercadeo (80.4%), se realiza entre empresas de su mismo ramo o giro y que estos se propician –básicamente– en reuniones y/o relaciones sociales o bien por algún tipo de lazo familiar (Montaño, 2014). Se observa, además, que existe correlación entre la cooperación y el tamaño de las empresas; por ejemplo, un 57.1% de las micro y el 35% de las pequeñas empresas, expresa que nunca ha concretado proyectos de innovación en colaboración con instituciones de educación superior, organismos gubernamentales u otro similar, a diferencia de la mediana (31.0%) y la gran empresa (31.1%) en la que el indica que siempre han emprendido proyectos conjuntos con otras instituciones.

Modelo de ecuaciones estructurales

Esta investigación tiene por objetivo analizar los vínculos relacionales y los factores que inciden en la capacidad de innovación del tejido empresarial de BCS Para tal fin, se aplicó un análisis estadístico multivariante utilizando el modelo de ecuaciones estructurales

(Montaño, 2014). Al respecto, la literatura en Manzano-Patiño (2017) Guárdia-Olmos (2016) y Escobedo *et al.* (2016) refiere al análisis factorial como técnica de validación de este tipo de modelos, por cuanto constituye un instrumento que ayuda determinar la estructura latente del comportamiento de los datos. En este caso, el análisis factorial confirmatorio (AFC) se utilizó para analizar la estructura y validez del modelo.

Tabla 4
Cooperación entre empresas con base en su tamaño (en porcentaje)

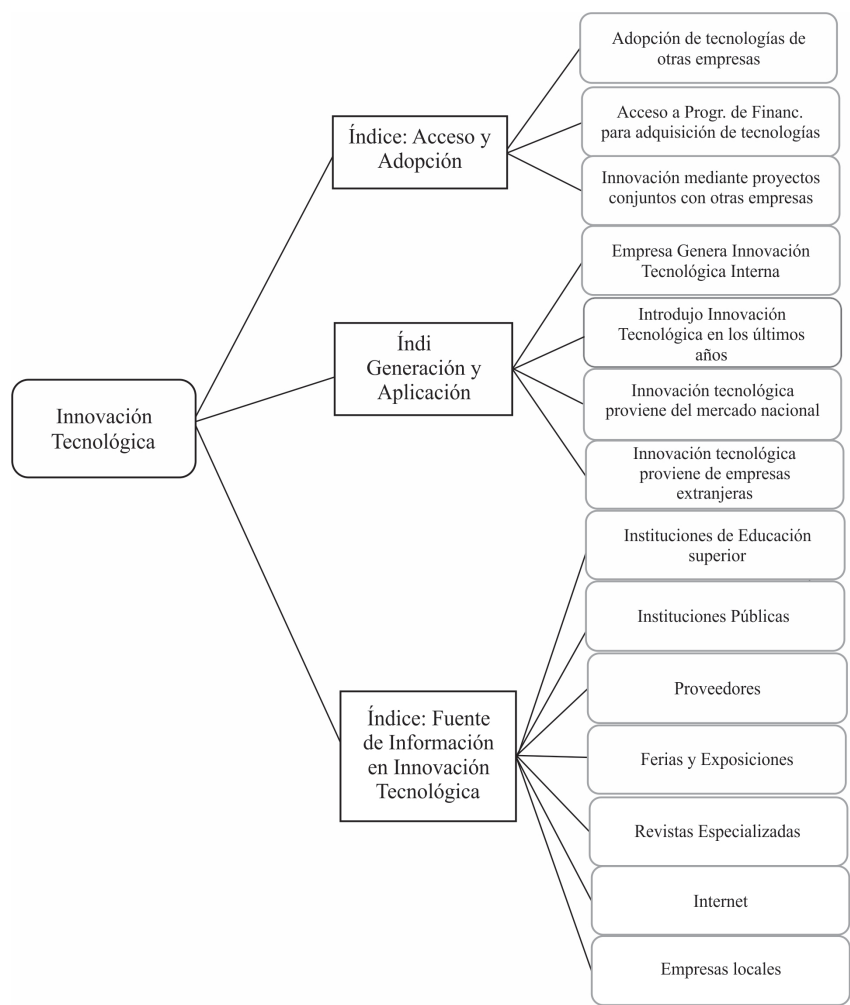
Variables	Escala	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Asimila y adapta innovación tecnológica mediante cooperación entre empresas.	Nunca	53.4	37.5	14.3	13.1
	Mayoría veces No	22.3	22.5	7.1	24.4
	Ocasionalmente	15.3	20.0	18.6	15.0
	Mayoría veces Sí	4.7	12.5	24.3	25.0
	Siempre	4.3	7.5	35.7	22.5
	Total	100%	100%	100%	100%
Establece proyectos de innovación en conjunto con instituciones	Nunca	57.1	35.0	12.5	12.2
	Mayoría veces No	15.1	21.4	15.6	17.8
	Ocasionalmente	10.4	18.8	12.8	16.7
	Mayoría veces Sí	6.8	16.3	28.1	22.2
	Siempre	10.6	8.5	31.0	31.1
	Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

En la figura 1 se expone el modelo que muestra las relaciones que se presentan entre las variables latentes: “Índice de Acceso al Desarrollo Tecnológico (IndAcDesTec); Índice de Generación de Innovación Tecnológica (IndGenInvTec) y el Índice de Fuentes de Información de Innovación Tecnológica (IndFuenInfInoTec)” (Montaño, 2014, p. 136). Dichas variables están influenciadas por las variables observadas, mismas que valoran:

La percepción de los empresarios respecto de su capacidad para aceptar nuevos procesos, sistemas, etcétera, que favorezcan la innovación, la cooperación o integración con otras empresas para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico y las principales fuentes de información de acceso a tecnologías (Montaño, 2014, p. 137).

Figura 1
Modelo propuesto: innovación tecnológica



Fuente: Elaboración propia

Previo a la ejecución del AFC, se calcularon las pruebas Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y Bartlett’s test of Sphericity, a fin de comprobar la significancia y adecuación de los datos muestrales para realizar el análisis factorial. La prueba KMO tiene parámetros entre 0 y 1, de manera que mientras más cerca de 1, más precisos serán los datos para aplicar el análisis factorial.

Con la prueba Bartlett’s test of Sphericity se busca prever si existen correlaciones significativas para llevar a cabo el análisis; en este caso, mientras más cerca de cero, la significancia de esta prueba resulta más adecuada para efectos de la muestra. La primera prueba arrojó un resultado de 0.840 y en la segunda el nivel de significancia fue de 0.000, lo que permite concluir que la muestra es apropiada (Montaño, 2014, p. 132).

La varianza acumulada explicada es de 63.54%, superando el límite aceptable del 60% (Rajapathirana & Hui, 2018; Escobedo, Hernández, Estebane, & Martínez, 2016). Las cargas factoriales son superiores a 0.50, presentándose cuatro elementos que no superaron este indicador, por lo que fueron descartados durante el proceso (Montaño, 2014). El análisis de estos datos demuestra que existe una validez convergente aceptable en las variables latentes (Montaño, 2014). El análisis de confiabilidad para cada factor se evaluó mediante el coeficiente de Alpha de Cronbach. En este caso, el total de las escalas de fiabilidad varía de 0.77 a 0.82 (tabla 5), valores que superan el ≥ 0.70 para ser aceptado (Namakforoosh, 2011).

Tabla 5
Análisis factorial en la Innovación Tecnológica

Premisas	Carga factorial	Varianza explicada	Varianza	Coefficiente alfa de cronbach
Innovación Tecnológica				
Factor 1: Acceso adaptación		23.48%	63.54%	0.778
Adopción de tecnologías de otras empresas	0.53			
Acceso programas financiamiento de des. tec.	0.55			

Fuente inf. innovación tec. ins. educ. sup.	0.77			
Fuente inf. innovación tec. ins. púb.	0.78			
Fuente inf. innovación tec. proveedores tec.	0.59			
Factor 2: Generación y aplicación		20.5%	63.54%	0.771
Empresas genera innov. tec. interna	0.51			
Introduce innovación tec. últimos años	0.71			
Innovación tec. proveniente del extranjero	0.66			
Fuentes inf. innovación tec. emp. extranjeras	0.71			
Factor 3: Fuentes de información		19.56%	63.54%	0.817
Fuente inf. innovación tec. ferias y exposiciones	0.71			
Fuente inf. innovación tec. revistas especializadas	0.93			
Fuente inf. innovación tec. internet	0.74			

Fuente: elaboración propia

“El Modelo de Ecuaciones Estructurales (SEM por sus siglas en inglés), se aplicó para contrastar si el modelo teórico de esta investigación se corresponde con los factores y dimensiones obtenidos a partir de la información empírica” (Rodríguez, Montaña y Pérez, 2016, p. 47). El SEM permite estimar el efecto y las relaciones entre variables, presentando un enfoque confirmatorio en el análisis de datos; su forma general lineal y de igualdad se representa como:

$$Y = \beta_y \tau + \emptyset_{xy} = \beta_y \tau + \delta \quad (1)$$

Donde:

β_y Matriz de tamaño “p × m” de coeficientes de variables endógenas.

τ Vector de “m × 1” de variables latentes endógenas.

δ Vector de “q × 1” de errores de medición de indicadores exógenos.

β_x Matriz de tamaño “q × k” de coeficientes de variables exógenas.

$\emptyset$ Vector de “p × 1” de errores de medición de variables endógenas.

δ Vector de “q × 1” de errores de medición de indicadores exógenos.

x, y Conjunto de variables observables.

A este tipo de modelos se les conoce también como “modelos Confirmatorios”, por cuanto permiten mostrar las relaciones propues-

tas, a partir de la teoría explicativa en la que se fundamenta el modelo propuesto; su ventaja es que permite proponer el tipo y la dirección de las relaciones que se espera encontrar entre las variables contenidas en él, a fin de estimar los parámetros especificados por las relaciones propuestas a nivel teórico (Montaño, 2014).

Tal como lo indican Cequea y Rodríguez (2012), Cupani (2012), Ruiz, Pardo y San Martín (2010) y Kerlinger y Lee (2002), el modelo SEM constituye una herramienta para el estudio de relaciones causales sobre datos no experimentales. Aun cuando este tipo de modelos no prueban la causalidad, ayudan en la toma de decisiones respecto de las hipótesis propuestas, eliminando las variables que no se corresponden con la evidencia empírica. En el caso de esta investigación, el cálculo de las estimaciones del modelo se llevó a cabo después de establecer la existencia de relaciones entre los constructos y el conjunto de variables observadas; a su vez, el modelo de ecuaciones estructurales se generó mediante la técnica de máxima verosimilitud (*maximum likelihood*), dado el tipo de información disponible. El resultado (ver figura 2) se estandarizó para su mejor interpretación; es decir, mientras más cercano a 1 estén los valores obtenidos, mayor será el grado de relación que guarden entre sí, ya sea entre índices o entre variables y los índices.

En la tabla 6, se muestra como los estadísticos de ajuste del modelo validan los resultados obtenidos por medio de tres índices, mismo que, a su vez, agrupan las siguientes pruebas: el índice de ajuste global, el cual consta de las pruebas de chi-cuadrado, RMSEA, GFI y NFI (para cada caso se aprobó cada prueba de acuerdo a los parámetros del valor de aceptación); el índice de ajuste incremental, mismo que se compone de tres pruebas NNFI, CFI e IFI, al igual que en el caso anterior, los estadísticos pasaron satisfactoriamente todas las pruebas y; el índice parsimonia, el cual consta de tres pruebas: la razón Chi-cuadrado entre grados de libertad, AGFI y PGFI; en este caso, el modelo aprobó dos de tres pruebas, con valores superiores a los de aceptación.

En términos generales el modelo aprobó 9 de 10 pruebas de ajuste, es decir pasó el 90%, lo que prueba que los resultados del modelo son robustos y válidos para el análisis inferencial.

Tabla 6
Innovación tecnológica: estadísticos de ajuste del modelo

Estadístico	Valor de aceptación	Valor del modelo innovación tecnológica
Índice de ajuste global		
Chi-Cuadrado X^2	$p > 0.05$	$X^2 = 12.208$ ($P = 0.057$)
RMSEA	< 0.08	0.071
GFI	> 0.90	0.981
NFI	> 0.95	0.968
Índice de ajuste incrementales		
NNFI (TLI)	> 0.90	0.958
CFI	> 0.95	0.983
IFI	> 0.95	0.983
Índice de parsimonia		
Razón $X^2/\text{gl.}$	> 2	2.035
AGFI	> 0.90	0.933
PGFI	> 0.90	0.280

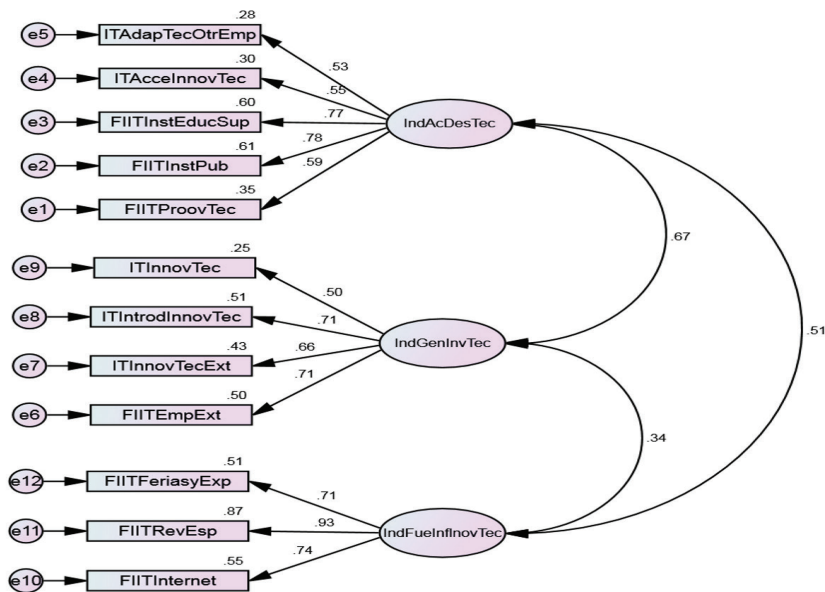
Fuente: elaboración propia.

Discusión de resultados

La figura 2 presenta los resultados del modelo. En la parte superior de las variables observadas se encuentran las covarianzas, mientras que las flechas muestran el valor de las correlaciones. Dado que las covarianzas muestran signos positivos, se asume que coexiste una relación directa entre las variables latentes y las observadas. A su vez, el re-

sultado de las correlaciones muestra un signo positivo, revelando una relación positiva entre las variables en el modelo. Cabe señalar que en algunos casos las correlaciones alcanzaron coeficientes cercanos a 0.5, indicativo de una limitada fuerza relacional entre las variables latentes y observables, dado que cuanto mayor cercano a 1 mayor correlación entre las variables.

Figura 2
Innovación y desarrollo tecnológico de las empresas



Fuente: elaboración propia mediante la aplicación del modelo de ecuaciones estructurales.

La variable de adaptación de tecnología de otras empresas (IT-AdapTecOtrEmp) supera apenas el 0.5 de correlación con el índice de acceso y desarrollo tecnológico (IndAcDesTec) y –aun cuando presenta una covarianza positiva– el coeficiente obtenido demuestra que

el desarrollo tecnológico de las empresas, esta levemente impulsado por la adaptación de tecnología de otras empresas (Montaño, 2014).

El nivel de correlación de los programas de financiamiento para acceder a innovación tecnológica (ITAcceInnovTec), es moderado (0.55) con respecto al IndAcDesTec. En este caso, la covarianza también es positiva, por lo que se infiere que el acceso a programas de financiamiento para innovación tecnológica tiene un impacto limitado en el desarrollo tecnológico de las empresas de BCS La variable fuente de información en innovación tecnológica de proveedores (FIITProvTec), también tiene un reducido impacto sobre el desarrollo tecnológico.

El índice de generación de innovación tecnológica (IndGeninvTec) se asoció a cuatro variables que resultaron con covarianzas positivas, marcando una relación directa entre éstas y la variable latente. En primer lugar, se estableció la variable que hace referencia a si la empresa genera innovación tecnológica internamente, la cual derivó en una correlación de apenas un 0.5, indicativo de una escasa generación interna de tecnología en las empresas.

Las variables concernientes a: innovación de tecnología proviene del extranjero (ITInnovTecExt) y acceso a fuentes de información en innovación tecnológica de empresas extranjeras (FIITEmpExt), marcan covarianzas y correlaciones similares (dada su naturaleza) al referirse a fuentes y empresas extranjeras. Los resultados muestran que las correlaciones resultaron moderadas pero positivas, de lo cual se deduce que las fuentes de información proveniente de empresas extranjeras coadyuvan en la generación de innovación tecnológica, aunque sea en pequeña escala.

Por su parte, la variable latente relativa al índice de fuentes de información de innovación tecnológica (IndFuenInfInnovTec), se compone de tres variables observables; la primera, las fuentes de información de innovación tecnológica en ferias y exposiciones (FIIT-Feriasy Exp), tuvo un impacto discreto dado el índice de correlación mostrado (0.71); lo mismo sucede con la variable fuentes de información de innovación tecnológica en internet (FIITInternet) con 0.74.

Ambas variables tienen covarianzas y correlaciones análogas, reflejando que dichas fuentes de información tienen un limitado impacto sobre la innovación tecnológica de las empresas.

La variable fuentes de información de innovación tecnológica de revistas especializadas (FIITRevEsp), alcanzó una correlación de 0.93, siendo la más elevada respecto de las principales fuentes de información para la creación y desarrollo tecnológico (IndFuenInflnov-Tec), de lo que se infiere que la principal fuente de información para impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico emana de revistas especializadas (tal como se reporta en la figura 2).

Conclusiones

El fundamento teórico, reconoce tres tipos de vínculos o flujos de conocimiento y tecnología hacia las empresas (OCDE-Eurostat, 2005), los cuales se constituyen como las variables latentes en el modelo. Los resultados obtenidos indican que entre las empresas de BCS es limitado el gasto en inversión y desarrollo tecnológico (en particular respecto de las variables relacionadas con adquisición de tecnología y conocimiento); también es reducido su acceso a programas de financiamiento dirigidos a la atención de la innovación; lo anterior no se corresponde con lo planteado en el modelo teórico, en donde se indica que la cooperación (en el tema de innovación) implica una participación activa en proyectos conjuntos con otras organizaciones (públicas o privadas), lo cual redundaría en beneficios para los negocios, ya que les permite acceder a conocimientos y tecnologías que es poco probable que lo logran por sí solas (OCDE-Eurostat, 2005).

Los resultados revelan una exigua dinámica de cooperación entre las empresas y/o con instituciones; los coeficientes resultantes del análisis estadístico descriptivo y del modelo de ecuaciones estructurales, así lo ratifican. Por tanto, se infiere que solo es moderada la articulación y cooperación entre las empresas (en materia de desarrollo tecnológico). A su vez, la efectividad de los programas gubernamentales

mentales de promoción de los procesos de innovación y desarrollo tecnológico ha sido limitada en el tejido empresarial de BCS.

A fin de incentivar la innovación y el desarrollo tecnológico entre las empresas, el modelo plantea promover y/o propiciar un papel más activo de las instituciones de educación superior y el gobierno estatal en lo relativo a la aplicación de procesos y/o modelos de desarrollo tecnológico entre las empresas locales.

En general, tanto en la estadística descriptiva como en la inferencial, se confirma que entre las empresas del estado es reducido el impacto por efectos de la generación y desarrollo tecnológico. En un contexto ideal, se esperaría que las empresas (de motu proprio) puedan implementar mecanismos para impulsar su desarrollo tecnológico, ya que, como se argumenta en la teoría, la innovación tecnológica es una parte fundamental en el desarrollo de los negocios, por cuanto es generadora de diferenciadores y avances en la productividad.

Bibliografía

- Armenteros, M. y Reyna, G. (2014). “Innovación e indicadores de interacción”. compilado por V. Molina, M. Armenteros, & S. López, *Modelo de negocio e innovación Experiencia del laboratorio de competitividad empresarial de las PYME*, pp. 125-146. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Caseiro, N. & Coelho, A. (2018). *The influence of Business Intelligence capacity, network learning and Innovativeness on start-ups perfomance*. ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2444569X18300374> (11 de febrero del 2019)
- Castro Del Rosario, Y. (2017). *La dirección de recursos humanos en el sistema de gestión de la innovación según la norma UNE 166.002* [Tesis de Doctorado, Universidad de Murcia]. <https://docplayer.es/89184243-Universidad-de-murcia.html>

- Cequea, M. y Rodríguez, C. (2012). “Productividad y factores humanos. Un modelo con ecuaciones estructurales”. *Interciencia*, 37(2), 121-127.
- Cupani, M. (2012). “Análisis de ecuaciones estructurales: conceptos, etapas de desarrollo y un ejemplo de aplicación”. *Revista de Tesis*, 1, 186-199.
- DENUE-INEGI. (2017). *Unidades economicas segun criterios seleccionados*. INEGI: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/> (25 de Febrero del 2019)
- Delft, S., Kortmann, S., Gelhard, C. y Pisani, N. (2018). *Leveraging global sources of knowledge for business model innovation*. ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S002463011730496X?via%3Dihub> (15 de febrero del 2019)
- Delgado-Verde, M., Martín-De-Castro, G., Navas-López, J. y Cruz-González, J. (2017). “Capital Social, capital relacional e innovación tecnológica. Una aplicación al sector manufacturero español de alta y media-alta tecnología”. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 14(4), 207-221. doi:10.1016/j.cede.2011.04.001
- Escobedo, M., Hernández, J., Estebane, V. y Martínez, G. (2016). “Modelos de ecuaciones estructurales: Características, fases, construcción, aplicación y resultados”. *Ciencia & trabajo*, 18(55), 16-22. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492016000100004>
- Evans, S., Vladimirova, D., Holgado, M., Van-Fossen, K., Yang, M., Silva, E. y Barlow, C. (2017). “Business Model Innovation for Sustainability: Towards a Unified Perspective for Creation of Sustainable Business Models”. *Business Strategy and the Environment*, 26, 597-608. doi:<https://doi.org/10.1002/bse.1939>
- Foss, N. y Saebi, T. (2017). “Fifteen Years of Research on Business Model Innovation: How Far Have We Come, and Where

- Should We Go?” *Journal of Management*, 43(1), 200-227. doi:10.1177/0149206316675927
- Garzón, M. (2015). “Modelo de capacidades dinámicas”. *Revista Dimensión Empresarial*, 111-131. doi:http://dx.doi.org/10.15665/rde.v13i1.341
- González Lazalde, I., Eréndira Murillo, A., Olivares Bautista, S., Salazar Violante, M. y Mollinedo Casanova, J. (coords.). (2019). *Colaboraciones de Cuerpos Académicos en Innovación Empresarial* [Archivo PDF]. <http://redibai-myd.org/portal/wp-content/uploads/2019/09/libro-2-durango-red.pdf>
- Guárdia-Olmos, J. (2016). “Esquema y recomendaciones para el uso de los Modelos de Ecuaciones Estructurales”. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, 3(2), 75-80. doi:10.17979/reipe.2016.3.2.1847
- Jayani-Rajapathirana, R. y Hui, Y. (2018). “Relationship between innovation capability, innovation type, and firm performance”. *Journal of Innovation and Knowledge*, 3(1), 44-55. doi:10.1016/j.jik.2017.06.002
- Kerlinger, F. y Lee, B. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. México, D. F.: McGraw-Hill.
- López-Mielgo, N., Montes-Peón, J. y Vázquez-Ordás, C. (2012). “¿Qué necesita una empresa para innovar? Investigación, experiencia y persistencia”. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 21(3), 266-281. doi:https://doi.org/10.1016/j.redee.2012.05.005
- Manzano-Patiño, A. (2017). “Introducción a los modelos de ecuaciones estructurales”. *Investigación en Educación Médica*, 7(25), 67-72. doi:http://doi.org/10.1016/j.riem.2017.11.002
- Martelo Landroguéz, S. (2011). *Análisis de la creación de valor. Un enfoque de capacidades* [Tesis de Doctorado, Universidad de

- Sevilla]. https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/41453/M_TD-PROV26.pdf?sequence=4
- Martin de Castro, G., Alama Salazar, E., López Sáez, J. y Navas López, J. (2009). “El capital relacional como fuente de innovación tecnológica”. *Innovar* 19(35).
- Miranda Torres, J. (2015). “El modelo de las capacidades dinámicas en las organizaciones”. *Investigación administrativa* 44(116). ISSN 244-7678.
- Molina, V., Armenteros, M. y López, S. (2014). *Modelo de negocio e innovación Experiencia del laboratorio de competitividad empresarial de las PYME*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Montaño Armendáriz, A. (2014). *Modelo de desarrollo económico local para la diversificación de la estructura Productiva y la Articulación del Tejido Empresarial en Baja California Sur* [Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Baja California]. <https://docplayer.es/13421221-Universidad-autonoma-de-baja-california-programa-de-doctorado-en-ciencias-administrativas.html>
- Namakforoosh, M. (2011). *Metodología de la investigación*, México: Editorial LIMUSA, SA.
- Öberg, Christina. (2018). *The role of business networks for innovation*. ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2444569X18300076?via%3Dihub> (25 de febrero de 2019).
- OCDE-Eurostat. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e Interpretación de datos sobre innovación* [Archivo PDF]. <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>
- Pavlou, P. y El Sawy, O. (2011). “Understanding the elusive black box of dynamic capabilities”. *Decision Sciences*, 42, 239-273.
- Rauter, R., Globocnik, D., Perl-Vorbach, E. y Baumgartner, Rupert. (2018). *Open innovation and its effects on economic and sustain-*

ability innovation performance. Science Direct: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2444569X18300325?via%3Dihub> (20 de febrero de 2019)

- Rodríguez, A. (2016). *Redes de innovación y capacidad de absorción relativa en un cluster industrial* [Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/399519/aorb1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez Villalobos, I., Montaña Armendáriz, A. y Pérez Concha, J. (2016). “La competitividad como base para la formación de sistemas productivos locales sustentados en las actividades terciarias en Baja California Sur”. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 12(1).
- Ruiz, M., Pardo, A. y San Martín, R. (2010). “Modelos de ecuaciones estructurales”. *Papeles del Psicólogo*, 31(1), 34-45.
- Song, W. y Chu, Y. (2012). *Research on enterprise Knowledge Management Strategy from the Perspective of Knowledge-based Innovation*. International Conference on Information Management, Innovation Management and Industrial Engineering.
- Teece, D. (2007). “Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance”. *Strategic Management Journal*, 28, 1319-1350.
- Teece, D. (2010). “Business Models, Business Strategy and Innovation”. *Long Range Planning*, 43, 172-194.
- Teece, D., Pisano, G., y Shuen, A. (1997). “Dynamic Capabilities and Strategic Management”. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Zapata Rotundo, G. y Hernández Arias, A. (2017). *La empresa: diseño, estructuras, procedimientos y formas organizativas*. Fondo Editorial. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

Los retos de la actividad turística en el contexto de la pandemia COVID-19

Judith Juárez Mancilla²⁸
Plácido Roberto Cruz Chávez²⁹
Adilene Sarahí Espinoza Castillo³⁰

Introducción

El turismo como actividad económica es considerado como un importante impulsor del crecimiento y desarrollo económico, especialmente para los países en vías de desarrollo.

Desde la aparición de brotes del virus COVID-19 en países europeos y americanos, el sector turístico ha sufrido afectaciones, agravadas en “un contexto de debilidad de la economía mundial, tensiones geopolíticas, sociales y comerciales, así como un comportamiento desigual de los principales mercados emisores de viajes” (Organización Mundial del Turismo, 2020).

A nivel mundial, la OMT (2020, pág. 4) estimó pérdidas entre 30,000 y 50,000 millones de dólares, pronosticando la mayor afecta-

28 Profesora-investigadora del Departamento Académico de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: juarez@uabcs.mx

29 Profesor-investigador del Departamento Académico de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: peruz@uabcs.mx

30 Alumna en el Doctorado en Gestión y Negocios de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: as.espinoza@uabcs.mx

ción en las pequeñas y medianas empresas (80%) del sector turístico, así como las repercusiones propias a las personas y comunidades vulnerables dependientes del turismo. La OMT (2020, pág. 5) pide se tomen medidas para el fortalecimiento de la economía mundial, como: 1) apoyo financiero y político a medidas de recuperación dirigidas al sector turístico en los países más afectados, 2) la planificación e implementación de medidas de recuperación e incentivos en coordinación con las organizaciones internacionales de desarrollo y donantes, y 3) el apoyo al sector turístico se incluya en los planes y medidas generales de recuperación de las economías afectadas. Al respecto, (Organización Mundial del Turismo, 2020).

El impacto previsto de COVID-19 en el turismo, según la OMT (2020) es entre 100 y 120 millones de empleos en riesgo, entre 910,000 y 1.2 billones de dólares estadounidenses perdidos en exportaciones y una disminución de entre 850 y 1100 millones de turistas internacionales. En este sentido, la OMT realizó una lista de prioridades para la recuperación del turismo.

1. Proporcionar liquidez y proteger el empleo.
2. Restablecer la confianza ofreciendo seguridad.
3. Aprovechar la colaboración público-privada para una reapertura eficiente.
4. Abrir fronteras con responsabilidad.
5. Armonizar y coordinar protocolos y procedimientos.
6. Crear puestos de trabajo con valor añadido gracias a las nuevas tecnologías.
7. Convertir la innovación y la sostenibilidad en la nueva normalidad.

Acorde a los datos de la OMT (2020) el turismo internacional, a nivel mundial, ha tenido un decrecimiento del 12% en el mes de febrero, 55% en marzo, 97% en abril y 98% en mayo. Las regiones con el mayor impacto han sido Asia, el Pacífico y Europa, seguido por el continente americano. Por subregiones, Norte América, tuvo

un decrecimiento del 4% para los meses de enero y febrero, 45% para marzo, y 91% para abril y mayo.

Las repercusiones del COVID-19 aún están por cuantificarse, pero se anticipan graves (Álvarez Alfeirán, 2020) especialmente en la actividad turística, y la industria aérea donde se prevé grandes efectos negativos en aerolíneas, considerando que el número de personas que viajan en avión ha disminuido en 96%, “según múltiples métricas” (Wallace, 2020) con lo que se prevé la bancarrota de algunas aerolíneas a finales del año 2020. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) publicó en su comunicado núm. 46, que la deuda global podría ascender a los 550,000 millones de dólares (USD) (International Air Transport Association, 2020).

Turismo en comunidades y desarrollo regional desde la agenda gubernamental

A nivel nacional, durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se enfatiza el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018, donde se resaltan algunos objetivos, estrategias y líneas de acción referidas en la tabla 1. En esta recuperación de las principales líneas de acción, se destacan dentro del PROSECTUR (2013-2018) debido a que se basan en principios como la sustentabilidad, la identidad de las regiones y el conocimiento del área, buscando la consolidación de la oferta, así como de la demanda. En primera instancia, se señala el objetivo 1, que busca aprovechar el potencial turístico a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales en función de generar y fortalecer esquemas de colaboración. Seguido, se mencionan las líneas de acción 2.2.2, 2.2.4 y 2.2.7, en donde se busca impulsar y planear, es decir, ofrecer un esquema de desarrollo productivo con vocación turística, una oferta turística regional que atractiva aprovechando los recursos y propiedades de la región.

Finalmente, dentro del objetivo 5, “Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras”, es importante señalar que se refiere a la vocación y potencial natural y cultural, expresado en la estrategia 5.1, desde un fenómeno controlado que permee en beneficios de la zona y a la vez, sea un proceso sustentable.

Tabla 1
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018,
objetivos, estrategias y líneas de acción

Objetivo 1	Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico
Estrategia 1.1	Fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo.
Líneas de acción.	1.1.4 Estimular la cooperación internacional e impulsar la celebración de instrumentos internacionales bilaterales, multilaterales y regionales que contribuyan al desarrollo turístico sustentable.
Objetivo 2	Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística
Estrategia 2.1	Generar información, investigación y conocimiento sobre los destinos y líneas de producto.
Líneas de acción.	2.1.8 Fomentar el desarrollo de investigación aplicada en temas de vanguardia del sector como: sustentabilidad, cambio climático, accesibilidad y género.
Estrategia 2.2	Impulsar la innovación, diversificación y consolidación de la oferta turística por región y destino.
Líneas de acción.	2.2.1 Integrar agendas de competitividad por destino, a partir de los diagnósticos que consideren las características específicas de los destinos, regiones y productos turísticos.
	2.2.2 Impulsar un modelo de desarrollo turístico integral y regional, con accesibilidad, identidad, calidad, seguridad y sustentabilidad.
	2.2.4 Planear el desarrollo consensuado de líneas de producto y consolidación regional de destinos sustentables.
	2.2.7 Diversificar la oferta, centrada en productos exclusivos regionales como recursos naturales, experiencias de turismo de nicho como deportes, cultura, gastronomía, ecológico.
Objetivo 5	Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras

Estrategia 5.1	Identificar la vocación y el potencial del capital natural y cultural mediante el ordenamiento turístico del territorio.
Líneas de acción.	5.1.3 Formular las bases técnicas para declaratorias, regulación, administración y vigilancia de las zonas de desarrollo turístico sustentable.
Estrategia 5.2	Diseñar instrumentos con criterios de sustentabilidad para dirigir al sector turístico hacia una industria limpia y resiliente al cambio climático.
Líneas de acción.	5.2.1 Sistematizar y consolidar el monitoreo de destinos turísticos con un enfoque de sustentabilidad.
Estrategia 5.3	Fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable.
Líneas de acción.	5.3.3 Generar información y conocimiento para promover una visita turística responsable y sensible sobre el valor y respeto del patrimonio.
	5.3.4 Impulsar la puesta en valor de la oferta turística cultural de los pueblos originarios, protegiendo y respetando su identidad y tradiciones.
Estrategia 5.4	Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras.
Líneas de acción	5.4.1 Impulsar esquemas de planeación participativa, apropiación, y valoración de los recursos naturales y culturales en las comunidades turísticas.
	5.4.4 Diseñar programas de apoyo técnico, financiero y de capacitación para organizaciones comunitarias y pequeñas empresas, en zonas prioritarias de desarrollo turístico.
	5.4.8 Formular y promover programas que fortalezcan iniciativas emprendedoras, cooperativas turísticas y de servicios a cargo de comunidades indígenas.
	5.4.9 Impulsar la promoción y difusión de la oferta turística de las zonas indígenas, protegiendo y respetando su identidad cultural.

Fuente: PROSECTUR, 2013.

Posteriormente, durante el sexenio encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador se publicó el Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 (PROSECTUR) en el que tras una “amplia consulta ciudadana” ofrece un “nuevo modelo de desarrollo turístico integral, incluyente y de responsabilidades compartidas con los actores clave, promoviendo acciones concretas para hacer frente a las diver-

sas condiciones que el sector turístico nos presenta” (Secretaría de Turismo, 2020, pág. 3). En este programa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio del 2020, se destacan las líneas de acción 1.1.2, 1.1.5 y 1.2.5 del objetivo 1, referente a la creación de mecanismos de participación social y propiciar la vinculación entre las comunidades. Adicionalmente las líneas de acción enfocadas en el programa de pueblos mágicos (1.3.2, 3.2.3 y 3.2.4) debido a que se busca impulsar el crecimiento del sector a través del desarrollo equilibrado y la innovación de la promoción turística.

En las acciones 4.2.1 y 4.2.2 es importante mencionar la particularidad de la cooperación social y su incentivo para la formalización, que se busca desde un esquema de colaboración para la consecución de beneficios comunes.

Finalmente, es importante mencionar el objetivo 2, sobre la capacitación del capital humano, especialmente las acciones 2.4.1 y 2.4.2, primordialmente la segunda, al incentivar los cursos de capacitación presenciales, virtuales y mixtos. Esto es relevante debido a las actuales condiciones derivadas de la contingencia sanitaria.

Tabla 2
Programa sectorial de Turismo 2020-2024. Estrategias
y objetivos de turismo en zonas rurales relevantes

Objetivo 1	Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país
Estrategia 1.1.	Desarrollar instrumentos y mecanismos de política pública que contribuyan al turismo social e incluyente.
Líneas de acción	1.1.2 Crear mecanismos de participación social para que las comunidades del país incidan en el desarrollo turístico de su localidad, incluyendo los pueblos indígenas y afro-mexicanas.
	1.1.5 Propiciar la vinculación entre las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, con empresas turísticas especializadas a fin de promover su desarrollo sostenible y la preservación cultural.

Estrategia 1.2	Fortalecer el turismo accesible para contribuir al bienestar de la población con mayor vulnerabilidad.
Líneas de acción	1.2.5 Orientar y asesorar en la elaboración del diseño y ejecución de proyectos turísticos accesibles con el propósito de contribuir al desarrollo regional y al fortalecimiento de las comunidades con vocación turística.
Estrategia 1.3	Impulsar el desarrollo turístico integral mediante esquemas de coordinación interinstitucional para favorecer la generación de bienestar en destinos turísticos.
Líneas de acción	1.3.2 Actualizar los mecanismos para la incorporación y permanencia de los pueblos mágicos como opción de desarrollo y bienestar social.
	1.3.3 Impulsar proyectos turísticos de MiPyME, incluyendo aquellas donde participen personas vulnerables, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
Objetivo 2	Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México
Estrategia 2.2	Fortalecer la integración de productos y servicios para consolidar la actividad turística.
Líneas de acción	2.2.1 Desarrollar productos turísticos ancla para mejorar y revitalizar la oferta actual y fomentar la integración de circuitos y rutas turísticas especializadas.
	2.2.2 Apoyar la vinculación de los actores en las cadenas de valor para fortalecer la comercialización y posicionar la oferta turística y que los beneficios del turismo permeen regionalmente.
Estrategia 2.4	Impulsar la formación y profesionalización de recursos humanos para generar oportunidades de bienestar y elevar la calidad en los servicios asociados al turismo.
	2.4.1 Asesorar al sector privado y social para el desarrollo de empresas turísticas de alto impacto social.
	2.4.2 Impulsar cursos o talleres de profesionalización presenciales, virtuales y mixtos, que contribuyan a la actualización de las organizaciones y empresas del sector turístico.
Objetivo 3	Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

Estrategia 3.2	Innovar en la promoción turística para impulsar el crecimiento del sector.
Líneas de acción	3.2.2 Impulsar los flujos turísticos a más destinos, para que los beneficios del turismo se extiendan a más regiones del país.
	3.2.3 Fortalecer la promoción de los pueblos mágicos para impulsar su desarrollo turístico.
	3.2.4 Capacitar al sector turístico de los Pueblos Mágicos para el desarrollo de estrategias de promoción y comercialización.
Objetivo 4	Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional
Estrategia 4.1	Contribuir a la reducción de los impactos negativos del turismo en el ambiente para su sostenibilidad.
Líneas de acción	4.1.2 Fomentar el aprovechamiento sostenible del patrimonio cultural, natural y biocultural de los municipios con vocación turística.
Estrategia 4.2	Promover proyectos sostenibles para impulsar el desarrollo turístico.
Líneas de acción	4.2.1 Promover el desarrollo de esquemas de cooperación social, de proyectos turísticos de economía social con perspectiva de género e identidad cultural.
	4.2.2 Contribuir a la realización y permanencia de iniciativas de turismo rural, ante diferentes instancias público, privadas, nacionales e internacionales.

Fuente: Recuperado de Secretaría de Turismo, 2020.

México y la pandemia (virus SARS-CoV-2)

En el contexto de la pandemia del COVID-19, pese a que México pudo haber tomado mayores medidas para controlar los contagios debido al tiempo transcurrido desde los brotes en China, el continente europeo y países latinoamericanos, autores (Casar, *et al*, 2020)

señalan que no existió suficiente coordinación del gobierno federal, las autoridades de salud ni el consejo de salubridad general (CSG) con el sector privado. Las autoridades sanitarias pudieron tomar medidas más restrictivas para la contención de la propagación del COVID-19, en cambio, se manejaron como “recomendaciones” y el discurso político fue ambiguo, lo que marcó la pauta para que muchos individuos desestimaran la gravedad del panorama.

A mediados de agosto del año 2020, *Forbes* (2020) señaló que México es el séptimo país con mayor número de casos (más de 540 mil) y citaba al director del Departamento de Emergencias Sanitarias de la OMS, Mike Ryan, en su declaración sobre el estado de la pandemia en el país, refiriéndose a que ésta está subestimada.

Diversas instituciones (bancarias y de salud) urgieron al gobierno federal a tomar medidas más drásticas para evitar la propagación del virus en vez de mitigarla (BBVA, 2020) con el fin de reducir el impacto económico ya que los pronósticos del Producto Interno Bruto (PIB) son desalentadores, impactando “especialmente a comercio, restaurantes, transporte y turismo” (BBVA, 2020). En este sentido, el gobierno federal publicó medidas económicas “para cuidar el ingreso de las familias, proteger la producción y el empleo y garantizar el abastecimiento” (gobierno de México, 2020), que van desde préstamos a prórrogas de pago.

Es prematuro empezar a realizar conjeturas respecto al comportamiento de los turistas; empero, será prudente reconocer patrones impuestos por la “nueva normalidad”, por lo menos durante los primeros meses que empiece la reapertura de la actividad turística. Las restricciones para contener la propagación del virus COVID-19, han delimitado la movilidad de las personas, priorizando otras actividades antes que viajar, al ser considerado propicio para el contagio. En palabras de Hernández Martín (2020, pág. 46) la actual crisis turística está generando cambios en el comportamiento de los turistas; estos cambios en el sector puede tener efectos permanentes a mediano y largo plazo, en qué sentido, es incierto. Sin embargo, es importante contextualizar las dimensiones interdependientes del problema tanto

de los mercados emisores como del destino turístico: la salud pública, la movilidad y el distanciamiento social, la crisis económica y el comportamiento de los residentes (Rivero Ceballos, Hernández Hernández, Corral Quintana, & Navarro Ibáñez, 2020).

En términos de consumo, el turismo es una actividad que se adaptará a la nueva realidad, por lo menos hasta que se haya controlado el virus y exista una inyección o un tratamiento consecuente, debido a que los individuos buscan obtener un beneficio que supere los costes o demostrar y/o construir posición social (Santana Turegano, 2020).

Dicho lo anterior, la OMT (2020, pág. 7) publicó en su documento “Directrices globales de la OMT para reiniciar el turismo” recomendaciones de cómo reanudar la actividad turística bajo los principios: 1. Viajes seguros y fluidos para residentes, viajeros y empleados respetado plenamente las normativas sanitarias; 2. Información y protocolos claros y con base empírica; 3. Intercambio de datos sobre la base del consentimiento y conforme a las normativas vigentes, así como con pleno respeto de las políticas de privacidad de los datos; 4. No discriminación de los viajeros; 5. Transformación digital y 6. Medidas vigentes únicamente mientras sea necesario, de modo que los respectivos protocolos sean sustituidos por mejores alternativas o abandonados cuando la situación lo permita.

Estos pasos (figura 1) tienen como objetivo guiar una apertura hacia la actividad respetando las medidas de distanciamiento social, para lo que se sugiere se mantenga cero contacto y la implementación de herramientas tecnológicas que permitan la fluencia del viaje desde la programación, hasta la vuelta del turista a su lugar de origen.

En el mismo documento, se publicaron las 8 directrices globales: 1. Gestión de fronteras segura y fluida (por aire, mar y tierra); 2. Medidas transversales en el sector privado; 3. Viajes aéreos seguros; 4. Hospitalidad; 5. Operadores turísticos y agencias de viaje; 6. Reuniones y eventos; 7. Lugares de interés turístico y parques temáticos y, 8. Planificación y gestión de destinos. Las 8 directrices cuentan con medidas de limpieza y distanciamiento, y están diseñadas para

la gestión y coordinación desde las empresas, instituciones, organizaciones que intervienen en la cadena turística; es decir, esquemas de higiene y operaciones, marketing, operación, diseño e implementación de medidas de capacitación, fortalecimiento, coordinación y gestión.³¹

Figura 1
Pasos para viajes seguros y fluidos: cómo reabrir el turismo de puerta a puerta

1. Buscar y reservar	Información sobre requisitos y procedimientos en materia de salud del país de origen, los proveedores de viajes y el destino. Información sobre cancelaciones y políticas en casos de enfermar durante el viaje o en el destino. Intercambio de datos (aplicaciones nacionales de rastreo).
2. Salir de casa	Pago sin contacto en el transporte local. Normas de distanciamiento físico. Protocolos vigentes en los medios de transporte locales.
3. Por el camino	Facturación previa y embarque sin contacto en su asiento preasignado. Limitación del equipaje de mano que requerirá el uso de los compartimientos superiores. Control de fronteras sin contacto cuando salga fuera de su país. Funcionamiento de la infraestructura de transporte adaptado al distanciamiento físico y a la normativa sanitaria vigente.
4. En el destino	Descarga de aplicaciones de rastro disponibles en los destinos. Protocolos de salud en toda la cadena de valor del turismo (alojamiento, transporte, restaurantes, puntos de atracción). Pagos y check-in sin contacto. Entradas y reservas online para visitas y actividades de entretenimiento. Comunicación clara sobre los protocolos y normativas vigentes en todos los puntos de contacto. SMS a los visitantes a su llegada para informarles de las reglas normativas vigentes a escala nacional o local.

Fuente: elaboración propia

31 Para las directrices globales, remitirse al anexo 1. Directrices globales.

Asociatividad

La asociatividad forma parte de la contextualización general del capital social. Sobre esto Bordieu (1986, en Portales & Gabarrot, 2015) señala que es un intercambio a través del cual se da el acceso a otros capitales como el económico o humano. En el año 2000, Durston (en Aguirre & Pinto, 2006) postula que dentro del capital existen dos tipos: uno individual y otro comunitario. Para Durston (2000) mientras que el primero se trata del “crédito acumulado” del que un individuo puede solicitar favores o servicios en momentos de necesidad, el segundo— es decir, capital social comunitario— es “un conjunto de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal” (Durston, 2000, pág. 21 en Aguirre & Pinto, 2006, pág.78). En este sentido, aparece la asociatividad a la que puede definirse como la agrupación de actores en donde se decide voluntariamente participar conjuntamente con el fin de perseguir o enfrentar objetivos comunes. Una de las mayores fortalezas de esta tendencia es su relación con el concepto de capital social (Tello M. , 2006, pág. 22).

Algunos autores afirman que las redes que surgen gracias a la asociatividad son un factor relevante dentro del desarrollo social y económico de las regiones y sus componentes se encuentran dentro del proceso de transformación de una sociedad (Ayaviri Nina, Quispe Fernández, & Borja Lombeida, 2017) y se constituye en uno de los principales recursos de las organizaciones sociales (Aguirre & Pinto, 2006, pág. 86).

Ruralidad, asociatividad y turismo

La asociatividad en zonas rurales puede ser una fuente de manutención, en la medida que converjan intereses y beneficios comunes; así mismo, la actividad turista es considerada como base para generar una

propuesta de desarrollo local en zonas rurales en crisis y así contribuya en su renacimiento (Santos, 1999 en Escobedo Garrido, 2014)

Dentro de los beneficios que presenta la asociatividad para las organizaciones turísticas agrícolas, Szmulewics & Gutiérrez (2002 en Szmulewics, Gutiérrez, & Winkler, 2012) enlistan los siguientes.

1. Alcanzar escala de producción necesaria para acceder a mercados.
2. Colaboración en el proceso de adquisición de insumos.
3. Contribuye a presionar por la pronta solución de problemas con servicios públicos básicos.
4. Permite crear y fortalecer lazos de solidaridad entre los miembros de las familias rurales.
5. Permite acceder con mayor facilidad a las ayudas públicas.
6. Establecer vínculos con las fuentes financieras.
7. Elaborar y difundir material promocional.
8. Organizar la oferta a través de sistemas de reserva y venta de hospedaje rural y actividades agro y ecoturísticas que no pueden funcionar sin la necesaria asociatividad entre productores.

Pese a los beneficios se recomienda que esta surja bajo condiciones de activismo social y de trabajo colaborativo que permita un proceso de asociatividad sin mayores fricciones, y no como el mero resultado de incentivos gubernamentales (Asociatividad rural en la región que conforma el paisaje cultural cafetero en Caldas., 2017).

En materia de política pública, el gobierno mexicano —en su papel de rol promotor de condiciones para el desarrollo económico— ha diseñado estrategias de turismo que se alinee a la tendencia de la conservación de los destinos y la necesidad de generar ingreso, resultado de esto es el programa de pueblos mágicos (Secretaría de Turismo, 2010). Una vez se alinea la política pública a problemas, permite la creación de oportunidades de desarrollo con el fin de mejorar el nivel de vida. De esta manera, se interviene en procesos de desarrollo —o mejoramiento— de las comunidades rurales, diseñando actividades tu-

rísticas que no sean invasivas y respetando la riqueza natural y cultural de un territorio. En México, Escobedo (2014) realizó un estudio en Puebla, donde –al momento– se estaba diseñando un sitio de turismo rural y analizó el perfil de turista para identificar la demanda y de esta forma diseñar una oferta atractiva para poder captar turistas. Este tipo de estudios son importantes para las comunidades que deseen integrarse a este esquema de vocación productiva.

En este orden de ideas, la principal política de intervención que, en palabras de Naclerio y Trucco (2015, pág. 39) “es lo que da sentido a la configuración estatal en diferentes niveles (...) que ejecutan fondos públicos para desarrollar cadenas productivas y territorios”, se encuentra orientada hacia el turismo y sus capacidades en términos de asociatividad se ve reflejada en el proyecto transferencia de conocimiento turístico, especialmente los talleres para el desarrollo de cadenas productivas. En este se contempla un inventario de talleres dividido en “básicos” y “complementarios”, en el que para poder impartirse una institución debe de ser acreditada por el Instituto de Competitividad Turística, a través de lineamientos específicos para cada modalidad.

Este tipo de talleres buscan generar competencias para que los agentes del desarrollo turístico local articulen las cadenas productivas turísticas del destino, promoviendo la productividad a lo largo del en-cadenamiento y la innovación en los productos y servicios turísticos, y se enfocan primordialmente en los Pueblos Mágicos (Instituto de Competitividad Turística, 2019).

Tabla 3
Articulación de cadenas productivas

Básicos	Complementarios
C01: Introducción a las cadenas productivas turísticas de pueblos mágicos	C08: Introducción al programa pueblos mágicos
C02: Taller de cambio estratégico a cadenas productivas	C09: Trabajo en equipo en comités de pueblos mágicos

C03: Taller de diagnóstico y mapeo de cadena productiva turística	C10: marketing en redes sociales para pueblos mágicos
C04: Taller de diseño de programa operativo	C11: Taller de diseño profesional de página web de pueblo mágico
C05: Gestión de resultados del programa operativo	C12: Taller de desarrollo de productos turístico de destino y empresariales para pueblos mágicos
C06: Taller de evaluación de resultados	C13: Taller de financiamiento a proyectos y programas turísticos aplicables a pueblos mágicos
C07: Gobernanza de pueblos mágicos	C14: Modelos de negocios para pueblos mágicos
	C15: Taller de identificación de oportunidades de los pueblos mágicos en turismo cultural y creativo

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto de Competitividad Turística, (2019, pág. 37).

En términos teóricos, el “renacimiento” de una comunidad puede ser resultado de una vinculación entre actores, caracterizados por la búsqueda de la consecución de objetivos comunes. La asociatividad es un proceso que promueve esta vinculación, lo que permite el incremento del alcance de la actividad. En este sentido, una comunidad puede desarrollar su economía a través de la actividad turística, donde se aproveche el potencial turístico (cultural, natural, histórico) y, de forma ideal, se vincule con otros actores que permita el desarrollo de una oferta atractiva y con valor agregado.

Conclusiones

En términos económicos, se estima que la pandemia del virus COVID-19 genere un daño importante en la economía mundial, especialmente

en actividades en las que se requiere el contacto con otros individuos, como el turismo. Dentro de esta actividad, se espera, grandes pérdidas debido a la gran cantidad de servicios y productos que se requieren para su realización.

En México, al ser uno de los principales países receptores de turistas internacionales, se prevé una fuerte contracción en la economía y una afectación directa en los centros y comunidades turísticas. En este sentido, la recuperación económica presenta un reto particular contemplado desde la agenda pública, desde la cual se privilegia el ecosistema turístico como una actividad promotora del desarrollo de las regiones.

En el contexto de las comunidades y las condiciones actuales, referentes a la pandemia del virus COVID-19, se propone el análisis de esquemas colaborativos en comunidades con potencial turístico. Este tipo de acciones pueden suponer una ventaja comparativa si se realiza bajo el diseño de la política pública, referido como los talleres de desarrollo de cadenas productivas, que busca articular cadenas productivas turísticas entre los agentes del desarrollo turístico local dentro de dichas comunidades; esta articulación genera valor agregado a la oferta turística.

Bibliografía

Aguirre, A., & Pinto, M. (2006). “Asociatividad, capital social y redes sociales”. *Revista MAD*, 74-92.

Álvarez Alfeirán, L. J. (23 de Marzo de 2020). “El impacto del Coronavirus en el Turismo”. *Forbes México*. Recuperado el 19 de julio de 2020, de <https://www.forbes.com.mx/el-impacto-del-coronavirus-en-el-turismo/>

“Asociatividad rural en la región que conforma el paisaje cultural cafetero en Caldas”. (2017). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(2), 1379. Recuperado el 2020 de agosto de 20

- Ayaviri Nina, D., Quispe Fernández, G., & Borja Lombeida, M. (2017). “El capital social en el desarrollo local comunitario. Un estudio en comunidades rurales de Bolivia”. *Revista galega de economía*, 26(2), 77-88.
- BBVA. (25 de mayo de 2020). *Urgen medidas económicas y de salud para contrarrestar el impacto del COVID-19 en México*. Obtenido de BBVA: <https://www.bbva.com/es/mx/urgen-medidas-economicas-y-de-salud-para-contrarrestar-el-impacto-del-covid-19-en-mexico/>
- Casar, M., Cárdenas, E., Frenk, J., Morera, M. E., Reyes Heroles, F., Suárez Vélez, J., . . . Zabłudovsky, J. (2020). *The pandemic in Mexico: The scope of the tragedy*. Signos vitales. El pulso de México.
- Durston, J. (2000). *Qué es capital social comunitario*. Santiago: CEPAL.
- Escoabedo Garrido, J. S. (2014). “El turismo rural, un desafío para pequeños agricultores”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 9, 1601-1613.
- Forbes*. (21 de agosto de 2020). “La OMS alerta sobre la magnitud de la pandemia en México: “está subestimada”. *Forbes*. Recuperado el 23 de agosto de 2020, de <https://www.forbes.com.mx/noticias-la-oms-alerta-sobre-la-magnitud-de-la-pandemia-en-mexico-esta-subestimada/>
- Gobierno de México. (2020). *COVID-19 Medidas económicas*. Recuperado el 21 de agosto de 2020, de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas>
- Gobierno de México. (2020). *COVID-19 Medidas económicas*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/covid-19medidaseconomicas>
- Hernández Martín, R. (2020). “Un enfoque sistémico para entender y afrontar la crisis”. En M. Simancas Cruz, R. Hernández

- Martin, & N. Padrón Fumero, *Turismo pos-covid-19. Reflexiones, retos y oportunidades*. (págs. 45-50). La Laguna, España. doi: <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>
- Instituto de Competitividad Turística. (2019). *Lineamientos para la operación de la transferencia de conocimiento turístico*.
- International Air Transport Association. (26 de mayo de 2020). *La deuda del sector de aerolíneas crece hasta el 28%*. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de <https://www.iata.org/contentassets/71e-0f6bd0a8d477880e27dab7bee8e2d/2020-05-26-02-sp.pdf>
- Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). “Construir el desarrollo con políticas públicas: Asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del programa sistemas productivos locales”. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 33-65.
- Organización Mundial de la Salud. (28 de mayo de 2020). *Directrices globales de la OMT para reiniciar el turismo*. Obtenido de Directrices globales de la OMT para reiniciar el turismo.
- Organización Mundial de la Salud. (07 de mayo de 2020). *Las cifras de turistas internacionales podrían caer un 60-80% en 2020, informa la OMT*. Obtenido de OMT: <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>
- Organización Mundial del Turismo. (26 de febrero de 2020). *Declaración conjunta sobre el turismo y el COVID-19 - La OMT y la OMS hacen un llamamiento a la responsabilidad y la coordinación*. Recuperado el 2020 de junio de 18, de <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-omt-oms-llamamiento-a-la-responsabilidad-y-la-coordinacion>
- Organización Mundial del Turismo. (2020). *International tourism and covid*. Recuperado el 2020 de agosto de 17, de <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>

- Organización Mundial del Turismo. (marzo de 13 de 2020). *Turismo y COVID-19*. Obtenido de https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-03/COVID19_NewDS_ES.pdf
- Portales, L., & Gabarrot, M. (2015). “Alternativas para la comprensión de la pobreza: Hogares y capital social en México”. *Perfiles latinoamericanos*, 23(45), 59-78.
- Rivero Ceballos, J. L., Hernández Hernández, J., Corral Quintana, S., & Navarro Ibáñez, M. (2020). “Una breve reflexión desde el cero turístico”. En M. Simancas Cruz, R. Hernández martin, & N. Padron Fumero, *Turismo pos-COVID-19: Reflexiones, retos y oportunidades* (pág. 63-67).
- Santana Turegano, M. A. (2020). “Utilidad, expectativas ficcionales y consumo turístico: Escenarios poscoronavirus. En M. Simancas Cruz, R. Hernández Martin, & N. Padrón Fumero”, *Turismo pos-COVID-19* (págs. 51-62).
- Santos, X. (1999). “Reflexiones en torno o papel do turismo no desenvolvimento local”. en Rodríguez González, Román, Alcides Dos Santos Caldas, y José Mascarenhas Bisnieto (Coords.) *Desarrollo local y regional en Iberoamérica. Actas del Seminario Internacional sobre perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica*, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Secretaría de Turismo. (2010). *Programa de Pueblos Mágicos*. Obtenido de Secretaría de Turismo: <http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/>
- Secretaría de Turismo. (2020). *Programa Sectorial de Turismo 2020-2024*. Recuperado el 10 de agosto de 2020, de http://www.sectur.gob.mx/gobmx/wp-content/uploads/2020/07/PROSEC-TUR_2020-2024.pdf
- Secretaría de Turismo. (03 de julio de 2020). *Programa Sectorial de Turismo 2020-2024*. Obtenido de Secretaría de Turismo: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596145&fecha=03%2F07%2F2020

- Szmulewics, P., & Gutiérrez, C. (2002). “Turismo rural y el imperativo de fortalecer las habilidades asociativas de las comunidades rurales”. *Turismo*, 1(2), 65-78.
- Szmulewics, P., Gutiérrez, C., & Winkler, K. (julio-agosto de 2012). “Asociatividad y agroturismo: Evaluación de las habilidades asociativas en redes de agroturismo del sur de Chile”. *Estudios y perspectivas en turismo*, 21(4), 1013-1034. Recuperado el 21 de Julio de 2020
- Tello, M. (2006). *Aspectos teóricos del capital social y elementos para su uso en el análisis de la realidad*. Consorcio de Investigaciones Económicas.
- Wallace, G. (10 de abril de 2020). Las aerolíneas y la TSA informan caída del 96% en viajes aéreos mientras continua la pandemia. *CNN*. Recuperado el 19 de julio de 2020, de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/10/aerolineas-y-la-tsa-informan-una-caida-del-96-en-los-viajes-aereos-mientras-continua-la-pandemia/>

Anexos

Anexo 1 Directrices Globales

1. Gestión de fronteras segura y fluida (por aire, mar y tierra)	2. Medidas transversales en el sector privado	3. Viajes aéreos seguros	4. Hospitalidad	5. Operadores turísticos y agencias de viaje	6. Reuniones y eventos	7. Lugares de interés turístico y parques temáticos	8. Planificación y gestión de destinos
1. Introducir y adaptar los trámites y procedimientos fronterizos según una evaluación del riesgo para la salud pública con base empírica.	1. Implementar protocolos de salud, seguridad e higiene globales y armonizados.	1. Implementar procedimientos proporcionados para comprobar la salud según resulte apropiado en función de la evaluación del riesgo.	Higiene y operaciones 1. Incrementar la frecuencia de la limpieza de zonas comunes y superficies de contacto.	Higiene y operaciones 1. Facilitar el canje de bonos internacionales por paquetes y productos de turismo local/interno.	1. Ofrecer comida envasada (evitar el servicio de buffet o las pausas para café) con el debido respeto a las opciones centradas en la sostenibilidad.	Higiene y operaciones 1. Permitir que la gente disfrute de las instalaciones y alentar el uso de mascarillas para visitantes y personal.	1. Introducir y adaptar trámites y procedimientos armonizados y viables en sintonía con una evaluación del riesgo para la salud pública con base empírica y coordinarse plenamente con los correspondientes agentes del sector público y del sector privado.
2. Definir las funciones y responsabilidades de las administraciones, el sector privado y los viajeros.	2. Formar al personal en los protocolos de seguridad y en la prestación de servicios seguros.	2. Limpiar con mayor frecuencia y más a fondo el avión y la cabina.	2. Informar a los huéspedes sobre los protocolos existentes de manera sencilla y actualizar esa información.	2. Implementar protocolos de salud y seguridad y promover la comunicación digital.	2. Desarrollar guías de planificación de reuniones específicas para reiniciar las operaciones.	2. Reducir las áreas de contacto donde sea posible y desinfectar con frecuencia las superficies que más se tocan.	2. Apoyar a las empresas en la implementación de los nuevos protocolos y en la formación de su personal al respecto (financiación y formación).
3. Garantizar la coordinación regional e internacional en la reapertura de fronteras.	3. Comunicar los protocolos y responsabilidades a los clientes y mantenerlos informados in situ y también a través de los medios digitales y sociales.	3. Considerar la posibilidad de ofrecer mascarillas a los pasajeros y la tripulación y velar por que se utilice durante todo el mundo.	3. Explorar nuevos métodos como los pulverizadores electrostáticos o la luz ultravioleta, entre otros.	Producto y marketing 3. Desarrollar productos segmentados y sostenibles centrados en la naturaleza, las zonas rurales y la cultura: ecoturismo, deportes individuales o en grupos reducidos, historia, observación de aves, rutas tradicionales.	3. Como primer paso, crear eventos digitales con ponentes de alto nivel, innovación tecnológica y contenidos interesantes.	3. Proteger a los empleados con varios enfoques, incluidas barreras, cubiertas protectoras y distanciamiento.	3. Fomentar el uso de la tecnología para unos viajes seguros, fluidos y sin contacto en el destino.

4. Revisar con regularidad las restricciones de viaje y los protocolos utilizando la mejor información disponible de las principales autoridades sanitarias internacionales para garantizar que sean en todo momento proporcionados en función de la amenaza para la salud pública y a la evaluación del riesgo local.	4. Limpiar todas las superficies con mayor frecuencia, utilizando productos y desinfectantes que cumplan los requisitos de la OMS, prestando especial atención a las superficies expuestas a mayor contacto.	4. Implementar procesos para el embarque y la salida del avión que reduzcan el contacto con otros pasajeros o miembros de la tripulación (utilizar la puerta delantera y la trasera) a fin de respetar las normas de distanciamiento físico.	4. Implementar el check-in sin contacto y proporcionar a los huéspedes un kit de material higiénico (guantes, mascarillas, desinfectante).	4. Introducir el storytelling para crear nuevas experiencias.	* Analizar la opción de vender entradas para esos eventos aprovechando elementos adicionales como las opciones B2B.	4. Gestionar el aforo en las instalaciones para mantener la distancia entre personas o unidades familiares y definir protocolos para la circulación de los visitantes y el uso de espacios comunes.	4. Ofrecer al sector privado y a los viajeros información viable, coherente y de fácil acceso sobre los protocolos (enviar SMS a los turistas para informarles de los protocolos de salud nacionales y locales y de los datos de contacto en materia de salud).
5. Fomentar el uso de la tecnología para unos viajes seguros, fluidos y sin contacto.	5. Establecer un plan por si un huésped o empleado enferma <i>in situ</i> .	5. Limitar el movimiento dentro de la cabina durante el vuelo.	5. Obtener más información sobre los huéspedes antes de su llegada para proporcionar un servicio más personalizado.	5. Crear circuitos y paquetes turísticos personalizados y en grupos reducidos.	* Ofrecer servicios de valor añadido para después del evento, como la preparación de informes o actividades de formación.	5. Reducir o gestionar la capacidad para permitir un distanciamiento físico apropiado y supervisar la capacidad de las entradas y de los recintos en todo momento para garantizar que los visitantes puedan mantener un distanciamiento físico dentro del espacio.	5. Crear programas y campañas para incentivar el mercado interno en cooperación con el sector privado (sistemas de incentivos, posible revisión de las fechas de vacaciones, instalaciones de transporte, bonos, etc.) e integrar a los destinos.
6. Suministrar al sector privado y a los viajeros información fiable, coherente y de fácil acceso sobre las restricciones de viaje y protocolos.	6. Crear un comité interno de coordinación para la COVID-19 que haga el seguimiento de la implementación y ejecución de los protocolos y la prestación de los servicios.	6. Simplificar los servicios de catering y otros procedimientos para que la tripulación se mueva menos y disminuya la interacción con los pasajeros.	6. Dejar habitaciones libres para posibles huéspedes enfermos o en cuarentena.	6. Incentivar el turismo interno, los viajes cortos y las visitas a destinos próximos a corto plazo.	* Dar acceso gratuito a ciertas partes de los eventos para obtener una base de seguidores en las redes sociales.	6. Comunicar los protocolos y las responsabilidades a los visitantes.	6. Promover nuevos productos y experiencias dirigidos a viajeros individuales o grupos reducidos, tales como: intereses especiales, naturaleza, turismo rural, gastronomía y enología, deporte, etc.

7. Garantizar la coordinación de las políticas y medidas pertinentes entre las autoridades de turismo, salud, interior y transporte.	7. Rediseñar los procesos en todos los posibles puntos de contacto para que las operaciones puedan realizarse sin tocar superficies.	7. Facilitar que no sea necesario que los pasajeros se sienten uno junto a otro cuando los coeficientes de carga lo permitan.	7. Mantener el distanciamiento físico en todos los espacios comunes.	7. Promover servicios de alquiler de vehículos y paquetes turísticos que combinen la estancia en hotel y el viaje en automóvil.	4. En una fase posterior, ofrecer eventos tradicionales de tamaño mediano para el mercado interno (siguiendo las normativas locales y los protocolos sanitarios), especialmente para segmentos especializados.	7. Colocar señales o marcas en el suelo para definir guías/espacios de distanciamiento físico.	7. Considerar las políticas de privacidad de los datos cuando haya una propuesta de desarrollar aplicaciones de rastreo. La OMS preparará orientaciones sobre el uso de las tecnologías digitales para el rastreo de contactos.
8. Armonizar los protocolos y procedimientos de salud relativos a viajes y turismo a escala mundial y velar por la interoperabilidad internacional de las aplicaciones de rastreo de los visitantes.	8. Mantener un registro con información estadística para la planificación y gestión del turismo en total coordinación con las autoridades de turismo y de estadísticas locales y nacionales.	8. Proporcionar durante el vuelo toallitas desinfectantes a los pasajeros y a los miembros de la tripulación.	8. Introducir sistemas tecnológicos tales como la mensajería de huéspedes para mantener un contacto directo y rápido con los huéspedes a lo relativo en reservas, reembolsos, cancelaciones o posible información sobre infecciones.	8. Crear alianzas con el sector financiero para promover el pago a plazos sin intereses de paquetes turísticos.		8. Fomentar los pagos online y las prerreervas	8. Mejorar la capacidad y los protocolos sanitarios en el destino y comunicar las mejoras.
9. Mitigar los riesgos a la salida y a la llegada.	9. Promover el diálogo social y trabajar para garantizar la salud y el bienestar de los trabajadores y la seguridad del entorno de trabajo (apoyar a los empleados para que estén pendientes de su salud y adaptar las políticas de recursos humanos).	9. Reducir el número de objetos en la cabina (material impreso y souvenirs) y limitar el equipaje de mano.	9. Fomentar la flexibilidad para las operaciones.	9. Incrementar la acumulación de millas y reforzar los sistemas de fidelización basados en puntos en alianza con las aerolíneas.		9. Implementar nuevas tecnologías tales como la realidad aumentada o la realidad virtual para mejorar la experiencia de los visitantes antes, durante y después de la visita.	9. Garantizar la coordinación de turismo, salud y transporte.

10. Los gobiernos y los bloques regionales podrían impulsar la facilitación de los viajes mediante sistemas de visado electrónico, a la llegada o exención de visado y eximir de gastos correspondientes para estimular la demanda.	10. Participar en el diálogo entre el sector público y privado y en los mecanismos de recuperación.	Alianzas 10. Promover la reducción de los gastos aeroportuarios con la posible asistencia financiera de los gobiernos	10. Crear puestos tales como el de gestor de higiene o encargado de la protección de huéspedes.	10. Promover nuevos destinos y experiencias con valor añadido e inspiración local, en especial con las industrias creativas, para sacar nuevos productos al mercado.			10. Definir las funciones y responsabilidades de administraciones, sector privado y viajeros.
		11. Garantizar la coordinación con los gobiernos, los aeropuertos y otros actores competentes, así como los procesos de la OACI, incluyendo mecanismos de coordinación a nivel nacional.	Producto y marketing. 11. Añadir nuevos servicios tales como el envío de comida a domicilio o el servicio de comida para llevar (picnic), experiencias en familia, espacios de co-working, paquetes turísticos con reserva de hoteles y en los que conduce el propio cliente.	11. Coordinarse con las aseguradoras para ofrecer productos de cobertura completa o al 100%.			
			12. Promover el turismo interno y de proximidad a corto plazo potenciando la cadena de valor local.				
			13. Implementar campañas de marketing para comunicar los valores corporativos y apoyar a los proveedores locales y a los trabajadores.				

				Alianzas 14. Asociarse con marcas de salud y seguridad y con proveedores sanitarios					
				15. Generar alianzas con centros y proveedores de salud.					
				16. Asociarse con proveedores locales, organizaciones de gestión de destinos y otros actores del sector.					

Nota. El documento fue preparado por la OMT con la contribución de los miembros del Comité de Crisis para el Turismo integrado por la OMT, representantes de sus Estados Miembros, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, el sector privado –los miembros afiliados de la OMT, el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Asociación Internacional de Líneas de Crucero (CLIA), la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTC)– y el gobierno de España. Al momento de su revisión, se anotaba lo siguiente: “Las directrices globales de la OMT para reiniciar el turismo son un documento orientativo abierto que irá revisándose a medida que la situación sanitaria evolucione y se vaya disponiendo de más información sobre las formas más eficaces para hacer que el turismo sea seguro y fluido para todos: trabajadores, empresas, destinos y viajero” ..

Fuente: elaboración propia con información de “directrices globales de la OMT para reiniciar el turismo” (Organización Mundial de la Salud, 2020)

Anexo 2

Medidas económicas

Secretaría de Economía	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Fondo de la viviendas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
1. Apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes. Crédito a la palabra Apoyo solidario a la palabra para personas trabajadoras del hogar o personas trabajadoras independientes Apoyos solidarios a la palabra a empresa 2. MIPYMESMX para emprendedores 3. Mercado solidario 4. Tandas para el bienestar 5. CONAMER Regulaciones COVID-19 6. E-Ruedas de negocios	1. Créditos de apoyo 10 mil	1. Suspensión de plazos de los créditos FOVISSSTE 2. Apoyos extraordinarios FOVISSSTE 3. Programa de asignación electrónica de préstamos personales
	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Entidades federativas medidas económicas
	1. Fondo universal de pérdida de empleo 2. Tolerancia al pago 3. Beneficios por paro técnico	Iniciativas por estados
		Nueva normalidad
		Lineamientos

Medidas Banxico		
1. Fortalecimiento el Programa Market Makers para valores gubernamentales. 2. Recorte de la tasa de interés a 6%. 3. Línea SWAP temporal con la FED por 60 MMDD. 4. Incremento en 10 MMDD del programa de contratos a plazos no entregables (NDFs). 5. Reducir en 50 millones de pesos los depósitos de regulación monetaria. 6. Ajuste de la tasa de interés ordinaria de la facilidad de liquidez	8. Extender los valores elegibles para la FLAO, las operaciones del programa de cobertura de divisas y las operaciones de crédito en USD. 9. Extender el acceso a FLAO a los bancos de desarrollo. 10. Apertura de una ventana para recomprar valores gubernamentales a plazos más largos que los de las operaciones regulares de mercado abierto. 11. Ventana temporal de intercambio de valores de deuda por valores gubernamentales.	13. Abrir un servicio de financiamiento para bancos comerciales y de desarrollo de hasta 250 mil millones de pesos para permitirles canalizar recursos a las MIPYME. 14. Apertura de un servicio de financiamiento de hasta 100 mil millones de pesos para bancos comerciales, utilizando como créditos colaterales a corporaciones que emiten deuda pública. 15. Canje de valores gubernamentales LT (10 años y más) para otros con vencimientos de hasta 3 años. 16. Extensión de las coberturas de divisas a entidades domiciliadas en el extranjero para operar durante las horas en que los mercados mexicanos están cerrados.

Fuente: elaboración propia con datos de Gobierno de México (2020)

Emprendimiento en Baja California Sur como fuente de desarrollo económico territorial: un análisis sobre determinantes del ingreso de las micro, pequeñas y medianas empresas

Gilberto Martínez Sidón³²
Angélica Montaña Armendáriz³³

Introducción

En la agenda económica, el estudio de los factores que impulsan el desarrollo de los territorios resulta trascendente, dado que al focalizar, describir y establecer cuáles o qué tipo de factores coadyuvan al desarrollo de un territorio, se facilita el diseño de estrategias para su aprovechamiento y –a partir de ello– propiciar un mayor impulso del desarrollo económico y social. En la literatura se reconoce al emprendimiento como uno de los factores de mayor impacto sobre los territorios, no solo por la capacidad de generar empleos y/o valor agregado, sino también por la influencia que tiene en el desarrollo de una región.

En gran medida, el emprendimiento se sustenta en la apertura de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), mismas que se han constituido como actores que influyen en el desarrollo productivo

32 Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: gmartinez@uabcs.mx

33 Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: amontano@uabcs.mx

de las regiones, dada su contribución en la generación de empleos, su elevado número respecto del total de empresas y (en menor medida) en su participación en el producto interno bruto (PIB). Se reconoce, además, que su oferta de bienes y servicios se vincula mayoritariamente con el mercado interno, por lo que una gran parte de la población depende de este tipo de empresas (Tello S. , 2014).

En este sentido, toda vez que se logren sinergias positivas entre desarrollo territorial y la apertura de nuevas empresas, se tendrán mejores resultados en el ámbito económico y social, ya que –tal como como lo señala Vázquez (2007)– las decisiones que adoptan las empresas se realizan tomando en consideración sus propias capacidades y los recursos específicos del territorio en el que se localizan. De esta manera, la capacidad emprendedora de los individuos transforma la realidad y crea las oportunidades para el desarrollo.

En las últimas décadas, las diversas regiones del mundo se han visto en la necesidad de impulsar la creación de las empresas con el fin alcanzar un mayor desarrollo territorial que les permita, entre otras cosas, mitigar posibles efectos adversos a sus economías. Desde esta perspectiva, la apertura de nuevas empresas ha coadyuvado en mitigar los efectos negativos de las crisis económicas, pues la pérdida de empleos puede ser subsanada a partir de la creación de nuevas Mipymes (Lafuete & Vaillant, 2016).

Se reconoce que las Mipymes propician la transformación y desarrollo de las comunidades, por cuanto favorecen la formación de cadenas de valor que permiten conectar los recursos económicos con el capital humano en determinado territorio y con ello generar crecimiento a partir de culturas, contextos políticos, condiciones económicas y características que definen a una región de otra (Ribeiro, 2017). Cabe señalar que mucho del desarrollo alcanzado por las empresas es el reflejo del desarrollo alcanzado de un territorio, pues como señalan Sibirskaia *et al.*, (2015) la infraestructura de las regiones suele ser reflejo del desarrollo empresarial.

En México, las Mipymes también son reconocidas por constituir una importante fuente de empleo, de sustento de la base empresarial y

de desarrollo territorial. Con base en el censo económico de 2014 que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 2015), la mayor parte de la base empresarial la componen microempresas (95.4% del total), mismas que agrupan el 39.8% del personal ocupado (como referencia, la gran empresa concentra el 28.8% de este indicador). Con base en información del INEGI, la clasificación por tamaño de empresa se realiza de acuerdo al número de personas, en cuyo caso, la microempresa es aquella que cuenta hasta con 10 personas; la pequeña empresa de 11 a 50 personas; la mediana empresa se compone de 51 a 250 personas; la gran empresa se compone de 251 y más personas.

En el estado de Baja California Sur (BCS) y con base en el referido censo económico de 2014, la representatividad porcentual de las microempresas (respecto de la base empresarial en el estado) es del 92.9%, porcentaje similar al del nivel nacional; por su parte, las Mipymes agrupan cerca del 41.5% de la población ocupada de esta entidad. Estos datos dan muestra de que en BCS las Mipymes tienen una gran trascendencia, no solo en el ámbito económico, sino también en lo social. Asimismo, el poder analizar con detalle a las Mipymes de BCS, es una oportunidad de develar áreas de oportunidad en el emprendimiento de nuevas empresas.

En este sentido, cabe mencionar que dada la importancia que tiene el emprendimiento en el desarrollo de los territorios, resulta conveniente señalar tres aspectos que son trascendentales en el análisis económico de las Mipymes: i) su esperanza de vida es de apenas 6 años; ii) un poco más del 46% fracasan en el primer año de operaciones; y iii) solo sobreviven 3 de cada 7 en los primeros cinco años de operación.

En este contexto, es indispensable analizar cuáles y qué tipo de factores son los que juegan a favor y/o en contra de las Mipymes, y en especial sobre el ingreso que éstas generan, pues como se sabe, el objetivo primario de las empresas es generar ganancias. En general, en este trabajo se busca que los nuevos y/o futuros emprendedores conozcan sus niveles de riesgo económico a partir del conocimiento

del impacto de estos factores y así aspirar a mejores resultados como empresa y como ente social, ya que —como se mencionó anteriormente— el emprendimiento es uno de los pilares en el desarrollo de los territorios.

En este contexto, el objetivo principal de la presente investigación consiste en analizar los determinantes del ingreso de las Mipymes en BCS; teniendo como objetivos específicos: i) contextualizar la importancia que tienen de las Mipymes en el desarrollo económico territorial; ii) establecer los determinantes del ingreso de este tipo de empresas en Baja California Sur y; iii) cuantificar el impacto de los determinantes del ingreso de las Mipymes en BCS.

La investigación se estructura de la siguiente forma: en el apartado 1 se muestra la introducción (ya desarrollada); en el apartado 2 se desarrolla una análisis teórico conceptual sobre el emprendimiento y el desarrollo económico territorial; en el apartado 3 se contextualiza la importancia de las Mipymes en BCS; en el apartado 4 se presenta la literatura empírica respecto de los determinantes de las Mipymes; en el apartado 5 se presenta la metodología para analizar la magnitud del impacto de los determinantes en el nivel de ingreso de las Mipymes; en el apartado 6 se presentan los resultados; en el apartado 7 se concluye; y finalmente se muestra la bibliografía.

Emprendimiento y desarrollo económico territorial

El concepto de emprendimiento según la Real Academia Española es el efecto de emprender, lo que significa llevar a cabo una obra o negocio. El concepto surge del aporte que realizó el economista Frances Cantillon en 1775 que introdujo el término “entrepreneur”, que hace referencia al emprendedor y que se suele describir a éste como un gran observador de las necesidades del consumidor (Oller, Pazos, Oviedo, & Jordá, 2016).

A partir de entonces y a la fecha, el término “emprendimiento” ha sido analizado desde distintas perspectivas, hasta llegar al planteamiento, de la “teoría del emprendimiento”. En este sentido, Chepureenko (2015) sostiene que esta teoría puede ser vista como una disciplina específica y no como parte de una disciplina de las ciencias sociales, como la economía, administración o la sociología. Así, la teoría del emprendimiento va más allá de una definición limitada (como lo es la creación de empresas) sino que además aborda y analiza todo lo que implica el proceso del emprendimiento.

En esta línea, la teoría del emprendimiento enfatiza sobre el papel que desempeña el emprendedor. Schumpeter (1942) se refiere a los emprendedores como aquellos individuos capaces de revolucionar un patrón de producción para fabricar un nuevo producto o uno antiguo de una nueva forma, e incluso de reorganizar una industria. Oller, *et al.*, (2016) mencionan que el emprendedor debe tener las características de ser un líder, previsor, tomador de riesgos, evaluador de riesgos y movilizador de recursos de una zona de bajo rendimiento a una de alta productividad. Así, el emprendedor es necesario como factor coordinador, capaz de agrupar a los factores de la producción, y estar dispuesto a actuar bajo condiciones de incertidumbre ante la falta de información completa del mercado.

Además del papel del emprendedor y sus características, el entorno al que se enfrenta es también campo de análisis. En este punto, cabe mencionar que la incertidumbre suele ser uno de los principales problemas que enfrentan los emprendedores. Ante tal situación, los emprendedores suelen crear empresas en sectores conocidos por ellos. En este sentido Marulanda, Montoya y Vélez, (2014) argumentan que, si una persona ha trabajado en una empresa pequeña, es más factible que dado su conocimiento integral del negocio, emprenda un negocio similar con el fin de mitigar el riesgo dada la incertidumbre.

Además, Duarte (2007) sostiene que el entorno emprendedor tiene como componentes las condiciones sociales y económicas, aspectos culturales, redes sociales, productivas e institucionales que hacen complejo el entorno y que, como parte de los territorios, es

necesario entrelazar dichos componentes para entender mejor el funcionamiento de la actividad emprendedora. Señala, además, que es quizás la falta de infraestructura de los territorios lo que más obstaculiza el emprendimiento, ya que las empresas como tal, necesitan de infraestructura para poder operar con mayor éxito.

Además del entorno, existen factores que influyen sobre el proceso de emprendimiento como el acceso a recursos financieros, tecnológicos y humanos que elevan la probabilidad de que las empresas nacientes logren permanecer en el mercado a largo plazo (Kwabena, 2011). Asimismo, las políticas de desarrollo encaminadas a fomentar el emprendimiento son también necesarias para general un mayor impacto en la creación de empresas.

Además del entorno, las características del emprendedor, y los diversos factores que giran en torno al emprendimiento, se puede sumar un componente más, este es, el territorio. Pues como ha reconocido Vázquez (2007) en las estrategias del desarrollo económico local, se tiene que reconocer al territorio como un factor que incide directamente sobre el éxito del desarrollo de las regiones. Sirva de ejemplo el estudio de Chong (2017) que sostiene que el emprendimiento como agente potenciador del desarrollo económico local, ha sido clave para que regiones rurales puedan alcanzar un mayor bienestar social y económico.

Asimismo, Alburquerque (2004) argumenta que el territorio es un actor fundamental para el desarrollo y por tanto se debe estimular la creatividad y capacidad emprendedora. Por tanto, el autor argumenta que se debe cambiar el estilo tradicional de actuación pública de otorgar financiamiento a las empresas, por otra donde se generen las condiciones favorables a los emprendimientos productivos, mediante la conformación de entornos territoriales innovadores que faciliten a las Mipymes el acceso a los servicios de apoyo a la producción y líneas de financiación más apropiadas.

Al respecto, Mozas y Bernal (2006) sostienen que una orientación de la política de desarrollo con un enfoque territorial se ha manifestado en una mayor atención a las medidas de apoyo a los empre-

dedores locales. Brunet y Alarcón (2004), y Orwa (2012) señalan que bajo un enfoque de desarrollo territorial, el emprendimiento se puede analizar bajo la noción de la creación de redes o sistemas productivos locales, que han permitido la implementación de políticas económicas en regiones y localidades que se concretan en la creación de empresas a partir de la articulación de órganos gubernamentales, universidades, cámaras de comercio y sector privado.

En la misma línea, Torres y Briones (2019) destacan que el emprendimiento se tiene que considerar como factor para el desarrollo y el crecimiento social y económico territorial. Destacan que las relaciones entre los emprendedores e instituciones público y privadas, así como educativas, son necesarias para alcanzar el propósito de las empresas y al mismo tiempo el desarrollo requerido para las regiones.

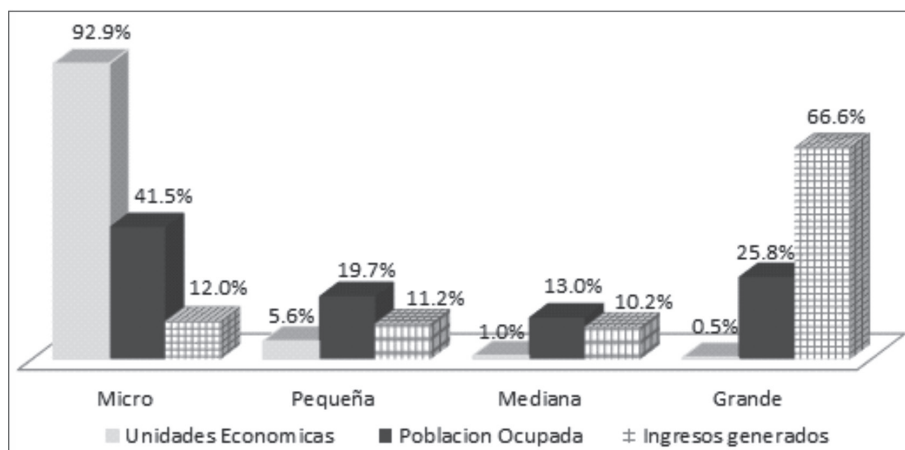
Duran (2019) argumenta la existencia de sinergia entre la relación del emprendimiento y el desarrollo regional. En este sentido el emprendimiento incide positivamente en el desarrollo de los territorios y su vez, el desarrollo territorial afecta positivamente el emprendimiento. Lo anterior marca la pauta para establecer una relación endógena y de retroalimentación entre estas variables. Así pues, el emprendimiento es capaz de favorecer el desarrollo local, permitiendo a los individuos poder explotar sus capacidades y aprovechar de mejor manera las oportunidades para crear empresas.

Mipymes en Baja California Sur

En BCS, las Mipymes han tenido un papel importante en la actividad económica del estado, por cuanto constituyen el grueso de la base empresarial y aportan un porcentaje considerable en la generación de empleo. Tal como se puede observar en la figura 1, las empresas de tamaño micro concentran el 92.9% de la base empresarial en el estado, además agrupan poco más del 40% de la población ocupada, sin embargo, en términos de los ingresos generados, representan apenas un 12%. Con

relación a la pequeña empresa, ésta representa el 5.6% de la base empresarial en el estado, agrupa cerca del 20% de la población ocupada y genera poco más del 11% del ingreso en el estado.

Figura 1
Unidades económicas, población ocupada, e ingresos generados,
por tamaño de empresa en Baja California Sur, 2014 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Censo económico 2014, micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos.

Si a los porcentajes anteriores, se le añade el 1% de unidades económicas que se consideran medianas, más el 13% en el rubro de personal ocupado y el 10.2% del ingreso generado, el resultado es que las Mipymes constituyen el 99.5% de la base empresarial en BCS. Además, agrupan el 74.2% de la población ocupada y representan poco más de la tercera parte del ingreso generado en el estado; estos indicadores refieren la importancia del papel que representan las Mipymes en el desarrollo económico y social en el estado. Por su parte, en términos porcentuales, la gran empresa no supera la unidad en cuanto a la concentración de unidades económicas; sin embargo, con respecto a la población ocupada, concentran poco más de la cuarta parte; finalmente, la proporción de ingreso que generan es tres veces superior en comparación con la creada por las Mipymes.

Si la estructura de análisis anterior se traslada al campo de la estructura sectorial, se tienen resultados interesantes. En la tabla 1 se muestran las unidades económicas, población ocupada, y el ingreso generado por tamaño de empresa y por sectores.

Tabla 1
Unidades económicas, población ocupada, e ingresos generados,
por tamaño de empresa y sector de actividad económica
en Baja California Sur, 2014 (porcentaje)

Variable	Tamaño de empresa	Manufactura	Comercio	Servicios	Otras actividades
Unidades Económicas	Micro	9.3%	41.1%	46.2%	3.4%
	Pequeña	7.1%	28.7%	41.1%	23.1%
	Mediana	6.0%	49.6%	21.3%	23.0%
	Grande	1.4%	28.6%	66.7%	3.4%
Población ocupada	Micro	9.8%	38.2%	46.4%	5.6%
	Pequeña	7.2%	24.2%	43.6%	25.0%
	Mediana	8.6%	36.3%	20.9%	34.2%
	Grande	1.7%	19.1%	67.6%	11.6%
Ingreso generado	Micro	5.0%	67.6%	23.7%	3.8%
	Pequeña	10.4%	58.3%	18.5%	12.8%
	Mediana	7.8%	59.2%	6.7%	26.2%
	Grande	0.2%	10.1%	85.2%	4.5%

Fuente: elaboración propia con datos del censo económico 2014. Estratificación de los establecimientos por micro, pequeña, mediana y gran empresa.

Las unidades económicas de tamaño micro se concentran (en su mayoría) en los sectores de comercio y servicios, con 41.1 y 46.2% respectivamente; lo mismo sucede con la población ocupada en estas empresas. Lo anterior es una muestra de lo importante que es el sector terciario en la economía del estado, sobre todo el sector de comercio

ya que, en términos porcentuales, las microempresas de este sector concentran el 67.6% del total del ingreso.

Se aprecia que el sector servicios es el que agrupa la mayor cantidad de unidades económicas. Lo anterior tiene sentido, si se considera que gran parte de la actividad económica en BCS gira en torno al turismo, de ahí la importancia de las empresas de gran tamaño que conforman los complejos turísticos.

En términos de la población ocupada por tamaño de empresa, el sector servicios vuelve a colocarse como el de mayor impacto en la estructura económica del estado; es así como las grandes empresas de este sector concentran el 67.6% de la población ocupada. En el caso de las microempresas, la población ocupada en el sector servicios representa el 46.4%, seguido del sector comercio con 38.2%.

En lo que respecta al ingreso generado, las empresas de tamaño micro que mayor ingreso generan son las que están en el sector comercio, ya que concentran el 67.6%. En relación a la pequeña empresa y la mediana empresa, también son las ubicadas en el sector comercio las que mayor ingreso generan. En el caso de las empresas grandes, las que mayor ingreso generan se ubican en el sector servicios, con poco más del 85%.

En suma, por tamaño de empresas tanto en unidades económicas, población ocupada e ingreso generado, son los sectores de servicios (principalmente) y del comercio (en menor medida) los de mayor importancia económica en BCS. El resto de los sectores aporta cantidades muy pequeñas (en cada rubro) para el caso la micro y la grande empresa, y no así para las empresas pequeñas y medianas.

Determinantes del ingreso de las micro, pequeñas y medianas empresas

Como se estableció anteriormente, las Mipymes son parte fundamental en el desarrollo territorial, por ello, es fundamental conocer

qué factores influyen sobre éstas, específicamente sobre el nivel de ingreso, ya que este criterio es un buen indicador del éxito (o fracaso) y desarrollo de las Mipymes.

En la literatura empírica que se aborda en este apartado, se reconocen diversos determinantes del ingreso de las Mipymes. Al respecto, García (2009) reconoce que uno de los principales determinantes se relaciona al capital humano, específicamente el nivel educativo y la edad como factor de experiencia, pues estos factores coadyuvan a elevar el nivel de rentabilidad. Además, variables como innovación así como factores puntuales en el proceso de producción y factores de calidad, contribuyen a elevar el nivel de ingreso en las Mipymes. En el mismo sentido, Darush (2013) analiza algunos de los determinantes que afectan la rentabilidad de las microempresas, entre otras variables, incluye el tiempo que tiene la empresa en operación. En la misma línea Galgalo (2017) argumenta que variables experiencia y nivel educativo inciden directamente sobre el ingreso de las Mipymes.

Dentro de los determinantes también se encuentra la localización sectorial de las Mipymes, es decir, los sectores económicos también juegan un papel en la determinación de los ingresos. En este sentido, los trabajos de Rubio y Aragón (2008), Gonzales y Méndez (2017) y Galgalo (2017), sugieren que dependiendo del sector donde se desarrolle la actividad económica de la empresa, se determinará el éxito y nivel de ingreso de las Mipymes. En teoría se establece que existen sectores de actividad económica que generan una mayor rentabilidad que otros.

En la misma línea Mahmood y Hanafi (2013) analizan algunos de los determinantes sobre el éxito de las empresas, otorgándole –entre otros– un papel importante al apoyo gubernamental. Se reconoce que, en los primeros años de operación, es fundamental el apoyo externo que puedan recibir las Mipymes, mismo que puede asumir el gobierno a través de programas de apoyo financiero, capacitación a emprendedores, entre otros.

Respecto de las cuestiones financieras, Molina, *et al.*, (2014) argumentan que existe la necesidad de un mejor control sobre aspec-

tos financieros. Lo anterior se enmarca en el sentido de que, al tener un mejor control sobre los costos y estrategia financiera, las empresas tendrán mejores resultados que se reflejarán en la rentabilidad que generen. Se reconoce además que, en el caso de las microempresas, existe un gran desconocimiento sobre estos temas.

Otro de los factores a considerar en el análisis de los determinantes del ingreso, es el tema de las empresas familiares y no familiares. En términos generales, se reconoce que existen factores asociados a un mayor compromiso por parte de los dueños de empresas cuando éstas son familiares, que cuando no lo son (Goyzueúa, 2013). Lo anterior marca la pauta para insertar esta variable al estudio en la presente investigación. Además, de acuerdo con Medina (2012) y Kulfas (2018) sostienen que resulta relevante en el éxito de las Mipymes el tema de la seguridad social, pues en muchos de los casos no se cuenta con este beneficio, sobre todo las micro y pequeñas empresas, lo que ocasiona, entre otras cosas, que los emprendimientos no duren por mucho tiempo.

De acuerdo con Santander (2017) y Gómez y Borda (2018), la informalidad es otro factor que influye en el funcionamiento de las Mipymes. En un sentido teórico, el emprendedor enfrenta la decisión de cambiar su estatus a formal, siempre y cuando el costo de cumplir con las leyes no exceda el beneficio monetario que percibe. Sin embargo, en muchas ocasiones el emprendedor desconoce los beneficios que podría tener al pasar a un estatus de formalidad, por ejemplo, el acceso a créditos.

El tema de género, también se ha analizado en el caso de las Mipymes, específicamente cuando se trata de mujeres emprendedoras. Trabajos como los de Pallares *et al.* (2015), y Ribeiro (2017) argumentan que la participación de las mujeres en las empresas es visto como una muestra de liderazgo que puede asociarse con una mayor igualdad de género y, al mismo tiempo, como un determinante en el éxito de las empresas. Por lo tanto, el género, de acuerdo con lo planteado por la evidencia, es también uno de los determinantes del ingreso.

En este ejercicio de revisión de literatura empírica, se encontraron variables que van desde capital humano (visto como nivel de escolaridad), variables de tipo sociodemográfica, como edad o género, así como variables de apoyo gubernamental, informalidad, seguridad social, sectoriales entre otras. En suma, se tienen múltiples factores que influyen como determinantes en el nivel de ingreso de las Mipymes, mismos que se toman como referencia y que de acuerdo con la información disponible para el análisis empírico en el caso de BCS, se presentan en el siguiente apartado.

Metodología y datos

Dada la estructura y disponibilidad de datos, la metodología que se utilizó para medir el impacto de los determinantes del ingreso de las Mipymes, fue un modelo de regresión de corte transversal, el cual se plantea de la siguiente forma:

$$\text{Log}(ing)_i = \alpha + \beta_j X'_j + \mu \quad (1)$$

Donde:

$\text{Log}(ing)$ Logaritmo del ingreso mensual (variable dependiente)

α^o = Constante (intercepto)

β_j = Coeficientes a estimar;

$J = 1, 2, 3 \dots n$;

n = total de variables explicativas

X'_j Vector de variables explicativas

i Unidad Económica (empresa)

μ Error de estimación

Los datos se obtuvieron de la encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE), correspondientes al primer trimestre de 2018. El

total de la muestra resultó en 587 empresas, cuyos dueños reportaron su nivel de ingreso mensual. Las variables independientes y dependiente se construyeron de la siguiente manera:

Variable dependiente:

- Ingreso: Se construyó a partir del ingreso mensual corriente reportado por las Mipymes. Se obtuvo el logaritmo natural del ingreso para facilitar la interpretación de resultados como elasticidades.

Las variables independientes son:

- Edad: Número de años que reportó la persona al momento de realizarse la encuesta.
- Edad 2: La edad al cuadrado se calculó con el objetivo de controlar el factor del ingreso decreciente a medida que aumenta la edad de las personas.
- Sexo: Toma el valor de 1 cuando el dueño de la empresa es mujer, y cero en cualquier otro caso (c.o.c.).
- Estado civil: Toma el valor de 1 si la persona está casada, o vive en unión libre, cero en c.o.c.
- Educación básica: Toma el valor de 1 cuando el grado máximo de estudios de la persona es de primaria o secundaria y cero en c.o.c.
- Educación media superior: Toma el valor de 1 cuando el grado máximo de estudios de la persona es de preparatoria y cero en c.o.c.
- Educación superior: Toma el valor de 1 cuando el grado máximo de estudios de la persona es de licenciatura o posgrado y cero en c.o.c.
- Más de un negocio: Toma el valor de 1 si la persona cuenta con más de 1 negocio, cero en c.o.c.
- Toma el valor de 1 si el negocio tiene más de 1 establecimiento, cero en c.o.c.

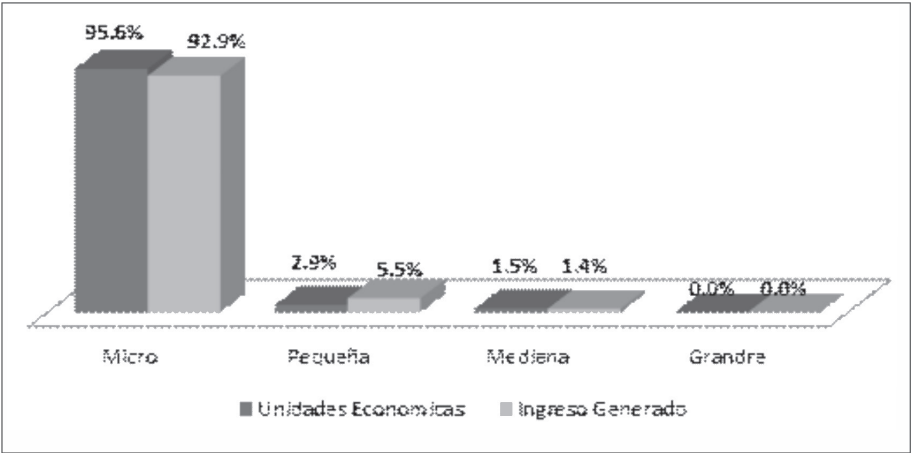
- Socios: Toma el valor de 1 si el dueño del negocio tiene al menos 1 socio, cero en c.o.c.
- Más de cinco años: Toma el valor de 1 si el dueño del negocio tiene más de 5 años operando el negocio, 0 en c.o.c.
- Siempre la misma empresa: Toma el valor de 1 si la persona ha manejado el mismo negocio, 0 en c.o.c.
- Negocio familiar: Toma el valor de 1 si el negocio es familiar, cero en c.o.c.
- Cuenta con oficina: Toma el valor de 1 si el negocio tiene una oficina, cero en c.o.c.
- No tiene sistema contable: Toma el valor de 1 si el negocio no cuenta con un sistema contable, cero en c.o.c.
- Seguro: Toma el valor de 1 si el negocio ofrece seguridad social, cero en c.o.c.
- Otro trabajo: Toma el valor de 1 si el dueño del negocio tiene otro empleo, cero en c.o.c.
- Apoyo del gobierno: Toma el valor de 1 si la empresa ha recibido apoyo del gobierno, cero en c.o.c.
- Capacitación: Toma el valor de 1 si el dueño de negocio ha recibido algún tipo de capacitación, cero en c.o.c.
- Agropoecuario: Toma el valor de 1 si la empresa está en el sector agrícola, cero en c.o.c.
- Servicios: Toma el valor de 1 si la empresa está en el sector servicios, cero en c.o.c.
- Informal: Toma el valor de 1 si la empresa se encuentra en la informalidad, cero en c.o.c.

De los datos de la ENOE, en términos de unidades económicas, las microempresas representan el 95.6%, mientras que la pequeña empresa y la mediana representaron el 2.9 y 1.5% respectivamente. El caso de la grande empresa no tuvo representatividad, lo cual no tiene impacto sobre el análisis, pues el objetivo de la investigación es solo hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

En términos de población ocupada, los resultados son congruentes, ya que las microempresas concentran poco más del 90%

del ingreso generado. Por otro lado, la pequeña y la mediana empresa concentran el 5.5 y el 1.4% respectivamente. En relación a la grande empresa, en la ENOE no se tuvo información, lo cual no altera los objetivos dado que no es parte del análisis que se plantea.

Figura 2
Unidades económicas e Ingresos generados, por tamaño de empresa
en Baja California Sur, ENOE, 2018-I



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta nacional de ocupación y empleo 2018-I.

Resultados

Los resultados del modelo se muestran en la tabla 2. Al respecto, las variables de edad y de edad al cuadrado arrojaron los coeficientes y los signos esperados; es decir, para la variable de edad el coeficiente resultó positivo y estadísticamente significativo, lo cual indica que a medida que el propietario de una Mipyme incrementa su edad, su ingreso también se incrementa, lo anterior se asocia -en algunos casos- a la experiencia.

Tabla 2
Resultados del modelo de regresión

Variables dependiente: Log (Ingreso)	Coficiente	Error estándar	Nivel de significancia
Constante	0.1345	(0.0189)	***
Edad	0.0142	(0.0062)	**
Edad ²	-0.0001	(0.0000)	***
Sexo (mujer)	-0.2355	(0.0316)	***
E_Civil	0.0502	(0.0343)	
Edu_Básica	0.1817	(0.0843)	**
Edu_MedSup	0.3335	(0.0834)	***
Edu_Sup	0.4796	(0.0000)	***
Más_1_Neg.	0.2625	(0.0843)	**
Más_1_Est.	0.1247	(0.0834)	***
Socios	0.0242	(0.0092)	***
Más_5años	0.3754	(0.2062)	*
Siemp_MisEmp	0.1023	(0.0412)	**
Neg_Fam	0.0077	(0.0090)	
Cta._Oficina	0.3810	(0.1208)	***
No_Sist_Cont	-0.0644	(0.0377)	**
Seguro	0.0510	(0.2144)	
O_trabajo	0.0470	(0.0589)	
Apoyo_Gob	-0.1040	(0.2095)	
Cap.	0.1300	(0.0767)	*
Agrop.	-0.1292	(0.0817)	
Serv.	0.0814	(0.0310)	***
informal	-0.0856	(0.0453)	**
Núm. de Observaciones = 587			
F (23, 561) = 15.05 ***			
R-Cuadrado = 0.3912			
R-Cuadrado Ajustado = 0.3652			

Nota: un asterisco *, dos asteriscos **, y tres asteriscos ***, denotan el nivel de significancia al 10, 5 y 1%, respectivamente. El valor dentro del paréntesis refleja el error estándar.

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la variable de *sexo*, el coeficiente resultó con un signo negativo, lo cual indica que, cuando el negocio es administrado por una mujer, el nivel de ingreso cae. Lo anterior constituye una llamada de atención para los programas de desarrollo económico y social, ya que implica mayor preocupación del sector gubernamental hacia el emprendimiento de las mujeres y la necesidad de fortalecer su actividad empresarial.

Para el caso de la variable estado civil el coeficiente no resultó estadísticamente significativo, por lo cual no existe evidencia estadística para establecer si el hecho de que un empresario de una Mipyme esté casado o unión libre, le represente una ventaja o desventaja en el nivel del ingreso. En lo que respecta a las variables de capital humano (como los niveles de educación), impactan positivamente sobre el nivel de ingreso de las empresas; esto es, a medida que el nivel educativo de los emprendedores es mayor, su nivel de ingreso también lo es.

Las variables sobre la estructura de la empresa que hacen referencia a si se tiene más de un negocio y/o establecimiento, así como socios (Más de un estado, Más de un establecimiento, socios) resultaron con el signo esperado, y estadísticamente significativos. Lo anterior resulta congruente con lo planteado en el éxito de las empresas y su capacidad de contar con más establecimientos o incluso contar con socios, lo cual será importante en el fortalecimiento de las Mipymes.

Las variables que denotan experiencia tanto en la operación de un negocio, medida por la variable Más de cinco años, así como la operación dentro de una misma actividad, medida por la variable Siempre misma empresa, resultaron significativas y con el signo esperado. Lo anterior indica que a medida que el emprendedor pasa más tiempo en la actividad empresarial, adquiere mayores conocimientos y experiencia en el manejo de un negocio, lo cual coadyuva a elevar su nivel de ingreso.

Algunas variables en el modelo que hacen referencia acerca de si el negocio es familiar, si cuenta con seguridad social, si además de ser empresario tiene un empleo, y si la empresa está en el sector agropecuario, todas estas, a pesar de que la literatura empírica las

asocia como determinantes del ingreso, no resultaron estadísticamente significativas. Dentro de este grupo de variables que no resultaron con un impacto sobre el ingreso, resaltan los apoyos gubernamentales, lo cual se puede explicar por el desconocimiento o poco interés que tienen los emprendedores en estos apoyos, otro motivo podría ser que los trámites para obtener algún tipo de apoyo sean complicados.

Una de las variables que impacta negativamente el nivel de ingreso de las Mipymes, fue el no contar con un sistema de contabilidad, lo cual es reflejo del poco interés de los negocios respecto de los temas relacionados con las finanzas o quizás lo complejo que pueda ser su comprensión, interpretación y aplicación en la operación de la empresa. Lo anterior marca congruencia con el tema de la informalidad, ésta resultó tener un impacto negativo sobre el nivel de ingreso de las Mipymes, demostrando que el camino de la informalidad en un emprendimiento no es sinónimo de mejores ingresos, pues como se muestra en el coeficiente, una empresa que se ubica en el sector informal reducirá en 8% su nivel de ingreso.

Finalmente, la variable referente al sector servicios, resultó con un coeficiente positivo y estadísticamente significativo. El resultado es el reflejo de lo que el sector de servicios significa en el estado, ya que este sector junto con el de comercio, agrupan a la mayor cantidad de Mipymes. El resultado es, además, un reflejo de la estructura económica territorial, donde predomina ampliamente el sector terciario.

Conclusiones

En la revisión de literatura se reconoce que las empresas son parte importante en el desarrollo de los territorios, ya que su presencia permite: generar una gran cantidad de empleo, tienden a favorecer una mejor redistribución del ingreso y constituyen una importante influencia en el desarrollo de una región. En BCS, al igual que en el país, la mayor parte de la base empresarial está conformada por las micro, pequeñas y medianas empresas; por tanto, son un factor importante en el de-

sarrollo, por cuanto, además de las características económicas antes referidas, representan una vía para focalizar estrategias de políticas públicas en beneficio del territorio y por consiguiente de la región.

En el análisis sobre los factores que influyen sobre el nivel de ingreso de las Mipymes, intrínsecamente se está realizando un análisis sobre los factores que determinan el éxito y permanencia en el mercado de una empresa. Uno de los factores a destacar es el hecho de que la educación –efectivamente– sea causa de éxito en las empresas; por lo tanto, es importante que (desde la formación académica) exista mayor atención sobre todos los temas relacionados con el emprendimiento.

La informalidad resultó uno de los puntos a tener mayor atención, pues como se mostró en los resultados, la informalidad va en detrimento del nivel de ingreso de las empresas. Por lo que este tema debe ser combatido, a partir de apoyos enfocados hacia los emprendedores que se ubican en esta modalidad. En este sentido, conviene analizar el porqué los apoyos gubernamentales no generan impacto sobre el ingreso de las empresas, además de generar la estrategia para que estos apoyos lleguen e impacten –positivamente– en las Mipymes.

Otro de los puntos a rescatar en los resultados es el tema de las mujeres emprendedoras, ya que se demostró que su nivel de ingreso es reducido respecto de las empresas (del mismo tamaño) dirigidas por hombres. Esto debe tomarse como una ventana de oportunidad por parte de los hacedores de política pública relacionados con el emprendimiento, pues de acuerdo con los resultados, se requiere focalizar mayores apoyos e incentivos en beneficio de este sector de la población en el estado.

Finalmente, factores como el tiempo de operar un negocio, las capacitaciones y demás variables que resultaron estadísticamente significativos, brindaron un marco completo y detallado de aquellos factores que juegan a favor y en contra de las Mipymes. En suma, todos los determinantes del ingreso representan rubros que deben ser analizados con mayor detalle, pues al intervenir en la mejora en alguno de estos determinantes, se estaría impulsando indirectamente el desarrollo territorial de BCS.

Bibliografía

- Albuquerque. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local, Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo económico local*. Buenos Aires, Argentina: Programa AREA-OIT.
- Brunet, I., & Alarcón, A. (2004). “Teorías sobre la figura del emprendedor”. *Papers* (73), 81-103.
- Chepurensko, A. (2015). “Entrepreneurship Theory: New Challenges and Future Prospects”. *Foresight-Russia*, 9(2), 44-57.
- Chong, E. (2017). “El emprendimiento como agente potenciador del desarrollo local en el espacio rural”. *Revista de Desarrollo Económico*, 4(11), 28-36.
- Darush, Y. (2013). “Profitability determinants among micro firms: evidence from Swedish data”. *International Journal of Managerial Finance*, 9(2), 151-160.
- Duarte, F. (2007). “Emprendimiento, empresa y crecimiento empresarial”. *Contabilidad y negocios*, 2(3), 46-56.
- Duran, J. (2019). “Desarrollo regional y emprendimiento: evidencia para Colombia”. *El trimestre económico*, 86(342), 467-490.
- Galgallo, A. (2017). “Determinants of micro and small enterprises growth in Kenya”. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 24(1), 1-19.
- García, D. (2009). “Factores determinantes del éxito competitivo en la Pyme: estudio empírico en México”. *Revista Venezolana de Gerencia* (46), 169-182.
- Gómez, H., & Borda, S. (2018). “Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en Colombia. En M. Dini, & G. Stumpo”, *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (págs. 227-288).

- González, M., & Méndez, M. (2017). “Determinantes de la Rentabilidad Financiera de las MIPYMES de los Sectores Prioritarios en el Periodo 2012-2015”. *X-pedientes económicos*, 1(1), 42-55.
- Goyzueña, S. (2013). “Modelo de gestión para las empresas familiares con perspectivas de crecimiento y sostenibilidad”. *Perspectivas* (31), 87-132.
- INEGI. (2015). *Censos Económicos 2014, Micro, pequeña, mediana y gran empresa, Estratificación de los establecimientos*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/>
- Kulfas, M. (2018). “Políticas e instituciones de apoyo a las Mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015”. En M. Dini, & G. Stumpo, *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (págs. 35-88).
- Kwabena, N. (2011). “Entrepreneurship theories and empirical research: A summary review of the literature”. *European Journal of Business and Management*, 3(6), 1-8.
- Lafuete, E., & Vaillant, Y. (2016). “Recent Developments in the Study of Entrepreneurship and Territorial Economic Performance”. *Wilwy Online Library* (25), 99-103.
- Mahmood, R., & Hanafi, N. (2013). *Entrepreneurial Orientation and Business Performance of Women-Owned Small and Medium Enterprises in Malaysia: Competitive Advantage as a Mediator*.
- Marulanda, F., Montoya, I., & Vélez, M. (2014). “Teorías motivacionales en el estudio del emprendimiento”. *Pensamiento y gestión*, Universidad del Norte (36), 204-236.
- Medina, A. L. (2012). “Problemática fiscal de la MIPYME en México en torno a las aportaciones de Seguridad Social”. *Tema de ciencia y tecnología*, 15(18), 9-18.

- Molina, V., Armenteros, C., Plascencia, O., Barquero, O., & Martínez, H. (2014). "Modelo de negocio de las Mipyme: un análisis desde la percepción de directivos de la comarca lagunera". *Revista internacional administración y finanzas*, 7(3), 37-56.
- Mozas, A., & Bernal, E. (2006). "Desarrollo territorial y economía social. CIREC-España". *Revista de economía pública, social y cooperativa* (55), 125-140.
- Oller, M., Pazos, M., Oviedo, X., & Jordá, R. (2016). "Emprendimiento empresarial". En *Tendencias y retos del marketing en Ecuador* (págs. 158-180). Quito: EIDCSO.
- Orwa, H. (2012). "Evolution and Theories of Entrepreneurship: A critical review on the Kenyan perspective". *International Journal of Business and Commerce*, 1(11), 81-96.
- Pallares, M., Tulla, A., & Vera, A. (2015). "Environmental capital and women's entrepreneurship: a sustainable local development approach". *Carpathian Journal of Earth and Enviromental Sciences*, 10(3), 133-146.
- Ribeiro, D. (2017). "Small business and entrepreneurship: their role in economic and social development". *Entrepreneurship & Regional Development*, 29, 1-3.
- Rubio, B., & Aragón, A. (2008). "Recursos estratégicos en las Pymes". *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa*, 17(1), 103-126.
- Santander, H. (2017). *Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización*. Organización Internacional de Trabajo, Paraguay: 1ra edición.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Sibirskaya, E., Yarnykh, E., Eldyaeva, N., Dubrova, T., & Oveshnikova, L. (2015). "Strategy of Systemic Development of Entrepreneurial Infrastructure of Regional Economy". *European Research Studies*, 18(3), 239-262.

- Tello, S. (2014). “Importancia de la micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de un país”. *Lex*, 4(2), 201-218.
- Torres, F., & Briones, F. (2019). “Innovación y emprendimiento en la sostenibilidad del desarrollo económico local”. *SAPIENTIAE: ciencias sociales, humanidades e ingeniería*, 4(2), 294-305.
- Vázquez, A. (2007). “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. *Investigaciones Regionales* (11), 183-210.

Conclusiones

El carácter endógeno que identifica al enfoque territorial adoptado en esta reflexión implica examinar el desarrollo en términos de capacidades, ya que propone una visión integral, caracterizada por la inclusión de múltiples dimensiones, considerando, además, la estructura que presentan las relaciones y redes existentes dentro de un territorio. Este abordaje incorpora, además de las necesidades materiales, la capacidad de generar espacios de participación a actores y sectores que han estado excluidos del desarrollo, de cogenerar conocimientos y desarrollar habilidades y posibilidades de elección con (y entre) los partícipes del desarrollo económico local.

Con el propósito de organizar las contribuciones académicas de los participantes, el volumen se estructuró en dos secciones, a saber: “Gobernanza y agencias de desarrollo y sistemas territoriales y economía Social” ya que estos dos ejes conductores permiten recuperar elementos comunes de reflexión en torno a como entender las capacidades desde la construcción territorial local, como procesos y como activos.

A lo largo del texto se ubica a la gobernanza como un modelo en el que el gobierno tiene la capacidad de ser eficiente y eficaz, a partir de la participación de la sociedad civil y el sector productivo

para propiciar el desarrollo económico y social de un país. Desde esta perspectiva es precisamente en el contexto de la gobernanza operativa en los contextos territoriales, en donde se encuadran las agencias de desarrollo factuales, con la capacidad de generar dinámicas de cambio estructural (desarrollo local o endógeno) y de evolución, sostenibles en los aspectos económico, social y ambiental, es decir, visiones tendientes a equilibrios de más largo plazo. Los aspectos que se retoman en esta discusión son participación y sociedad civil, agentes y modelos de desarrollo, valor público y justicia social, fronteras, instituciones de gobierno y políticas e innovación institucional.

A este respecto en el texto se reconoce que, el análisis de las capacidades para el desarrollo requiere de una reflexión profunda que establezca cuáles han sido las estrategias diseñadas por los diversos actores para identificar, desarrollar y crear estas habilidades, tanto individuales como grupales, para mejorar la calidad de vida y elevar el nivel de desarrollo en estos territorios. Incluso se dibujan estas capacidades como la posibilidad de reacción del territorio, del sistema local, a los choques exógenos y endógenos que pudiesen presentarse.

El volumen inicia con el planteamiento conceptual, en torno a la relación entre las capacidades y la construcción de instituciones en el territorio, al respecto se destaca la importancia de establecer la vinculación entre el desarrollo de capacidades y el marco de las instituciones, entendidas estas como el conjunto de reglas, normas y significados o concepciones que articulan un espacio socialmente construido, y que aportan el contexto para entender que el estudio y promoción de tales capacidades, responde a y organiza el territorio. Desde esta perspectiva se podría decir que parte del análisis del cambio institucional requiere revisar los procesos de creación y desarrollo de las capacidades mismas.

El texto propone, además de ese vínculo perdido entre capacidades e instituciones, mediante una concepción amplia de las instituciones, tomar en cuenta los hábitos y rutinas como elemento para comprender las tensiones entre la inercia y la innovación social, lo cual establece un referente para ubicar los condicionamientos que en-

frenta el cambio institucional. Además, se resalta la importancia de la perspectiva multiescalar que distingue modalidades de relaciones necesarias para construir el desarrollo local y reconoce, por lo tanto, que las instituciones involucradas en ellas son distintas.

El reflejo de las dimensiones mencionadas líneas arriba se refleja en los diferentes capítulos que proponen la revisión de diferentes articulaciones horizontales y verticales como reflejo de esta diversidad del tejido institucional, de su complementariedad, y de la necesidad de trabajar en algunos casos con una suerte de subsistemas que permiten pasar de la interpretación abstracta a la lectura del territorio específico.

Sobre la base del enfoque de capacidades para el desarrollo la gobernanza cobra un papel primordial, ya que se considera como un instrumento analítico-procedimental, que conlleva un cambio en la manera de crear acción pública, implica redes de interacción entre los miembros de la sociedad e interdependencias entre organizaciones, así como la necesidad de negociar objetivos compartidos.

Desde esta perspectiva, el estudio de la gobernanza, por ejemplo, en el turismo, es relevante dadas las características de las relaciones e interacciones que se generan entre los actores y los tomadores de decisiones involucrados en esta actividad económica. En los casos analizados sobre esta tema, se describen una serie de acuerdos entre actores públicos y privados para llevar adelante acciones conjuntas en beneficio de la actividad turística; no obstante, *el diseño de una gobernanza turística* para estas localidades plantea algunos desafíos que es necesario enfrentar: cada territorio presenta características particulares en relación a las potencialidades turísticas y el nivel de desarrollo de las actividades comparte necesidades que son evidentes: a) El desarrollo de una infraestructura para la actividad, impulsada y sostenida desde el Estado; b) El apoyo a la promoción de las actividades y la conformación de estrategias globales para atraer la demanda turística; c) La planificación de la actividad turística sostenible desde una visión común del territorio; d) El acceso a financiamientos externos que posibiliten el impulso y sostenimiento de las actividades

turísticas en la localidad; e) La necesidad de generación y/o fortalecimiento de las redes vinculares de los actores del territorio (y sus vínculos exógenos), capaces de establecer mejores sinergias y capacidades locales con fuerza para acompañar un desarrollo territorial integral e introducir sus necesidades y propuestas en la agenda política local y por ende en las agendas estratégicas local-regional-provincial inherentes al sector que representan. A pesar de las especificidades de los casos encontramos aquí algunos rasgos que son transversales a diferentes territorios-casos-localidades, queda repensar si parte del problema sigue siendo pensar en una creación (exógena) de capacidades en lugar de transitar a un desarrollo de estas capacidades a partir de los elementos estructurales propios.

Otra de las reflexiones que se antoja transversal a varios capítulos es la necesidad de transformar los mecanismos tradicionales de gestión, apostando al desarrollo de modelos de incluyentes desde su concepción (planeación participativa) hasta sus resultados (cohesión social y territorial), que flexibilicen las barreras de las responsabilidades individuales y las jerarquías. En general los elementos de un sistema pueden considerarse como una construcción social, donde los distintos actores (públicos, sociales y productivos), forman parte del proceso de planificación y la toma de decisiones, de la definición del modelo de desarrollo de su espacio territorial.

En ese marco, se considera fundamental el rol del estado, a nivel local, como instrumento catalizador de las expectativas y aspiraciones de la comunidad local frente al proyecto sostenible. Ello requiere un cambio desde un gobierno convencional hacia otro de tipo multinivel y relacional, fortaleciendo las aptitudes de cooperación, desarrollando la capacidad de los actores locales para intervenir, así como compartir responsabilidades en la definición de objetivos y en la búsqueda de soluciones eficaces. Se trata pues, de una estrategia de acción con carácter horizontal, con una amplia participación ciudadana, y una eficaz coordinación vertical con el entorno institucional y otros territorios, hablamos de glocalidad.

Otra proyección de esta recuperación de la discusión de la cohesión y acción pública se hace a partir del planteamiento sobre la educación previsional, que cobra importancia en distintos países con sistemas de pensiones de capitalización individual igual que el nuestro ya que permite sensibilizar a la población sobre sus deberes y derechos en materia previsional para lograr una población mejor informada y empoderada que tome conciencia de sus propias decisiones. En este sentido, La educación previsional es un tema que forma parte de la agenda pública en relación con las pensiones. El libro aborda la capacidad de agencia como medida para fomentar estrategias efectivas que propicien un incremento del ahorro voluntario en las administradora de fondos para el retiro (AFORES). Favorecer el sentido de agencia constituye una respuesta por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Estas acciones están dirigidas a fomentar el cambio de una actitud pasiva a una más activa, de manera que los trabajadores conozcan sus derechos y obligaciones en materia de seguridad social, así como que cuenten con herramientas de educación financiera que les permita establecer un plan de ahorro para el retiro basado en la pensión que esperan obtener al final de su vida laboral.

Este proceso de aprendizaje e innovación requirió la participación activa de la CONSAR para que mediante su regulación se pudiese implementar la política nacional de inclusión financiera (PNIF) que fue el medio que propició este cambio. Estas instancias son centrales para garantizar el buen manejo de los fondos de pensiones en el largo plazo y dar seguridad a los contribuyentes. La academia también ha participado con especialistas en estos temas que promueven el fortalecimiento del ahorro voluntario como medida para incrementar el ahorro destinado a las pensiones de los cuentahabientes. Desde la perspectiva de capacidades se buscan respuestas asertivas y proactivas para que los trabajadores mexicanos puedan gestionar de mejor manera sus recursos, desde las pensiones a otras posibles acciones relacionadas con aspectos financieros. El ahorro voluntario es hasta este momento el único medio que logrará incrementar el monto de

las pensiones, mientras se realiza una reforma al sistema pensionario. Es por ello que la educación previsional será la herramienta para continuar llevando a cabo estas mejoras que repercutirán en un mayor bienestar en el largo plazo. Este ahorro voluntario también aumentará los fondos de pensiones que se podrán destinar a inversiones productivas que generen un mayor crecimiento del país. En esta discusión una capacidad individual se vuelve un complemento al marco normativo y a la política gubernamental.

En el capítulo sobre la realidad del trabajo agrícola en México se propone detenerse para analizar las condiciones laborales como factor de potenciación de las capacidades humanas de esta población, permite comprender la relación bilateral entre los dos aspectos, dado que se entiende por capacidades humanas aquellas cualidades que las personas van desarrollando a lo largo de su vida, facultándolas para realizar determinadas actividades que les permita tener el tipo de vida que anhelan y desean. En este sentido las condiciones de trabajo hacen referencia a las circunstancias y ambiente en que los trabajadores realizan sus tareas, como el tipo de vinculación, el oficio, el salario, la periodicidad del pago, la salubridad, la estabilidad laboral, las prestaciones (el acceso a servicios de salud, pensión) y los riesgos profesionales. En general la estabilidad y contar con un ambiente o entorno de trabajo saludable, inciden en la expansión de dichas capacidades, por cuanto, proporciona entre otras cosas, la red de protección social que maximizan las posibilidades de desarrollo y la acumulación de aprendizajes técnicos y organizacionales.

Se plantea esta expansión de capacidades, siempre que sean reconocidas y retribuidas, como una vía para que el crecimiento en las exportaciones agrícolas pueda contribuir a la reducción de la desigualdad en los territorios rurales. Desde la óptica del análisis de los cambios en las condiciones laborales de los campos agrícolas de México, se concluye que existen diferencias en la estructura de la población jornalera migrante empleada en función de la duración del vínculo laboral; así como, las interrelaciones entre la precariedad laboral de los migrantes. Se deduce que existe un cambio significativo

en las características sociodemográficas y laborales de los jornaleros agrícolas migrantes, que corresponde a las transformaciones que se han presentado en la política pública del gobierno mexicano; así como los cambios en los sistemas de producción hortofrutícola de los principales enclaves agroexportadores del país.

Además, se identificó que la mano de obra disponible en el mercado de trabajo hortofrutícola ha desarrollado su capital humano, y al mismo tiempo se está dando un proceso de envejecimiento de los jornaleros, así como una mayor presencia de mujeres en el trabajo agrícola precario. La brecha salarial se ha reducido entre los periodos de corta y mediana duración, debido a la progresiva anulación de la estacionalidad de los cultivos, aunque no se ha logrado identificar si la mano de obra se encareció por la escasez de este insumo o por su revalorización, aunado a mayores niveles de precarización laboral. La población de jornaleros se mantiene en constantes cambios y todo indica que se encuentra en el umbral de una nueva etapa laboral. En esta discusión cabe preguntarse cual es el valor real del desarrollo de capacidades para los propios jornaleros y para las empresas que los contratan y en qué medida puede encontrarse un punto de equilibrio que permita distribuir de mejor manera los beneficio entre los involucrados. ¿Podrían encontrarse factores de articulación y complementariedad más estables a partir del desarrollo de capacidades?

A continuación, se presentan algunas de las principales conclusiones de los capítulos del libro que integran el segundo eje, en el cual se encuadran las capacidades articuladas en torno a las actividades productivas y de generación de recursos, tanto desde la perspectiva de generación de beneficios como desde la economía social.

Los sistemas territoriales considerados abarcan distintos tipos de redes y sus interrelaciones, en sus dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales, así como en sus contextos locales, regionales, nacionales e internacionales. La economía social se encuentra en un estadio intermedio entre los sectores público y privado, en donde la toma de decisiones se realiza mediante un proceso democrático y con un objetivo redistributivo pero regido por actores privados. Algunos

planteamientos asociados a estos ejes son los sistemas locales innovadores, asociatividad y redes, capital social y sistemas productivos locales. El hecho de enmarcar en este ámbito la discusión de las capacidades nos remite a algunas definiciones abstractas de las mismas, que bien podrían considerarse paralelas a las mencionadas desde la perspectiva adoptada en el bloque sobre gobernanza y agencias de desarrollo. La diferencia radica en el tipo y escala de las instituciones en las que anidamos estas capacidades y las dimensiones del sistema territorial en las que presumiblemente inducirían cambios.

Desarrollar capacidades comunitarias y empoderar a los colectivos para que incidan sobre sus condiciones de vida, es difícil debido a que requiere de estrategias, habilidades y competencias procedentes de diferentes campos y disciplinas. La organización comunitaria es el proceso por el cual los sujetos se agrupan para identificar problemas o metas comunes, para movilizar recursos y, de otras formas, desarrollar e implementar estrategias para alcanzar los objetivos deseados. Sobre la base de estas ideas se plantean las principales conclusiones del estudio de caso denominado “Promoción de capacidades en organización comunal en territorios fronterizos, caso de las comunidades vulnerables del Cantón La Cruz, Guanacaste en la frontera Costa Rica- Nicaragua”. Considerando a las regiones de frontera como un catalizador para la promoción y consolidación de la integración transfronteriza, es ineludible examinar que exigencias tiene esa convivencia en la confluencia de sistemas y culturas: las fronteras son permeables y porosas. Este es el caso de las comunidades fronterizas del Cantón de La Cruz que, por su historia, han tenido una interdependencia con la comunidad de Cárdenas, Nicaragua, lo cual facilita nuevas oportunidades, principalmente a nivel comercial. La cooperación puede facilitar la mitigación o resolución de conflictos reales o potenciales en las comunidades fronterizas al igual que ocurre con los estuarios en los que confluyen aguas dulces y saladas, sin embargo esa riqueza también presenta zonas oscuras y dinámicas de cambios más rápidos, cuya velocidad se acentúa en los casos de gran heterogenidad entre ambos lados de la frontera o cuando

se dan impactos disímiles en las dos naciones aledañas de fenómenos internos o de carácter internacional.

Si se pretende coadyuvar en el desarrollo local de las comunidades rurales es necesario brindar un impulso a iniciativas socio-productivas como negocios agropecuarios o microempresariales de carácter comunitario. Estos contribuyen a generar oportunidades para las economías familiares, sin embargo, en la mayoría de los casos estas familias o pequeños emprendedores no poseen la experiencia y conocimiento para enfrentar una aventura empresarial. Por lo anterior se justifica que las universidades puedan implementar iniciativas para fortalecer esas capacidades en las comunidades rurales. Sin embargo, dichas iniciativas deben ser estructuradas con una efectiva propuesta metodológica que tome en cuenta el entorno y realidad de los grupos meta a las que van dirigidas, regresamos a la disyuntiva o mejor dicho, la necesidad de articular la creación de capacidades (inducidas desde fuera) con el desarrollo de capacidades (ancladas en elementos locales) para lograr resultados efectivos y de largo plazo. Para poder generar impacto en el desarrollo de las comunidades fronterizas, los procesos de capacitación orientados a la generación de capacidades son fundamentales para complementar los esfuerzos de promoción del desarrollo local de las comunidades rurales.

El fomento de todas las capacidades se puede constituir en un factor de éxito para la aventura emprendedora que quieran iniciar los actores locales. El turismo rural comunitario puede ser una de las posibilidades en este tipo de entornos rurales que cuentan con atractivos naturales.

Esto ayudaría a las poblaciones a desligarse del asistencialismo que ha sido una práctica común y se transitaría hacia una mayor autogestión en la promoción del desarrollo territorial de las áreas rurales. El turismo es de hecho una forma de exportación de servicios que pueden incorporar, con la orientación adecuada, actividades de alto valor agregado. Casos notorios son parte de las zonas productoras de vino o las que brindan algún tipo de servicio avanzado a sus visitantes. Además, dependiendo del tipo de recursos locales, pueden organi-

zarse proyectos orientados al turismo local activando las economías de cercanía.

En el nuevo esquema de la economía mundial se torna importante la manera en que las empresas responden ante esta situación y cómo visualizan, planifican, y realizan desarrollos y mejoras de productos y procesos, que los llevan a cambios organizativos dirigidos a nuevas formas de vinculación en el mercado. Así, los agentes del sistema tratan de aumentar su capacidad innovadora, entendida como la potencialidad de los actores para transformar conocimientos genéricos en específicos a partir de su acervo de competencias, lo que involucra aprendizajes e interacciones formales e informales.

Innovar implica la posibilidad de realizar transformaciones positivas en los sistemas empresariales y sus modelos de negocios, siendo los vínculos empresariales, un elemento trascendente en todo proceso de innovación. Uno de los mayores recursos de una empresa, además de su conocimiento tecnológico, es su capacidad para generar innovación.

En el estudio de caso que realiza un análisis perceptual de los vínculos para la innovación, los resultados obtenidos indican que, entre las empresas de Baja California Sur, es limitado el gasto en inversión y desarrollo tecnológico (en particular respecto de las variables relacionadas con adquisición de tecnología y conocimiento); también es reducido su acceso a programas de financiamiento dirigidos a la atención de la innovación. Esta evidencia revela una exigua dinámica de cooperación entre las empresas y/o con otras instituciones; a su vez, la efectividad de los programas gubernamentales de promoción de los procesos de innovación y desarrollo tecnológico ha sido limitada en el tejido empresarial de Baja California Sur.

A pesar de la variedad de casos y temas retomados, los resultados obtenidos en los estudios y reflexiones planteados que se abordan en este volumen, se reconoce que las empresas son parte importante en el desarrollo de los territorios, ya que su presencia permite: generar empleo, tienden a favorecer una mejor redistribución del ingreso y constituyen una importante influencia en el desarrollo de una región. En Baja California Sur al igual que en el país, la mayor parte de la

base empresarial está conformada por las micro, pequeñas y medianas empresas; por tanto, son un factor importante en el desarrollo, por cuanto, además de las características económicas antes referidas, representan una vía para focalizar estrategias de políticas públicas en beneficio del territorio y por consiguiente de la región.

En el análisis sobre los factores que influyen sobre el nivel de ingreso de las Mipymes, La informalidad resultó uno de los puntos que requiere mayor atención, pues como se mostró en los resultados, va en detrimento del nivel de ingreso de las empresas. Por lo anterior esta situación debe regularizarse, a partir de apoyos y orientación enfocados hacia los emprendedores que se ubican en esta modalidad, una simplificación administrativa de requerimientos múltiples sin duda sería un factor determinante para acercar en un primer momento las capacidades de los emprendedores y las exigencias de la formalización de actividades. En este sentido, convendría un diagnóstico más detallado de las causas por las que los apoyos gubernamentales no parecen generar impacto sobre el ingreso de las empresas, además de promover una estrategia de mayor accesibilidad de estos apoyos para las Mipymes.

Otro de los puntos a rescatar en los resultados es el tema de las mujeres emprendedoras, ya que se demostró que su nivel de ingreso es menor respecto de las empresas (del mismo tamaño) dirigidas por hombres. Esto debe tomarse como una ventana de oportunidad por parte de los hacedores de políticas públicas relacionadas con el emprendimiento, pues de acuerdo con los resultados, se requiere focalizar mayores apoyos e incentivos en beneficio de este sector de la población en el estado de Baja California Sur en particular.

A modo de conclusión general del volumen hay que apuntar que la riqueza de análisis de las capacidades en el territorio y la reflexión sobre su desarrollo y estado son un campo extenso por explorar ya que la construcción de los marcos analíticos posibles presenta la misma diversidad que los territorios y sus formas de organización e institucionalización. Gran parte del reto es combinar la posibilidad de identificar las habilidades en sus estados potenciales y operativos y poder

ligarlas a los procesos de cambio y evolución de los que son partícipes en las realidades de cada territorio, de cada región, de cada comunidad y de cada sujeto.

Acerca de las coordinadoras de esta obra

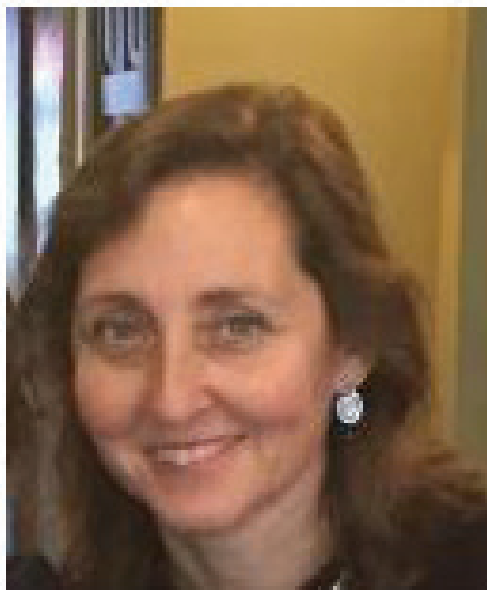


ANGELICA MONTAÑO ARMENDÁRIZ. Doctora en Ciencias Administrativas por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); maestra en Economía Internacional por la Facultad de Economía de la UABC. Actualmente se desempeña como Profesora–investigadora titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur; cuenta con reconocimiento PROMEP de perfil deseable. Sus líneas de investigación son: desarrollo económico territorial e investigación

aplicada al turismo. Consultora privada en el área de planes de negocios y proyectos de inversión. Ha colaborado en proyectos de investigación con financiamiento de CONACYT, PROMEP y Bancomext: Sus publicaciones incluyen diversos artículos científicos y textos relacionados con sus líneas de investigación.



JUANA ISABEL VERA LÓPEZ. Doctora en Ciencia Política y Administración Pública (El Colegio de Veracruz), maestra en Desarrollo Regional (El Colegio de Veracruz) y licenciada en Economía (Universidad Veracruzana). Su publicación más reciente es: Vera-López, Juana Isabel (2018). “Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina”. *Revista Frontera Norte*, vol. 30, núm. 60, julio-diciembre de 2018, pp. 153-180. Profesora-investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, adscrita al Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP). Actualmente es Co-coordinadora de la Red Temática Sistemas Territoriales y Agencia: Conocimiento y Capacidades para el Desarrollo (RSTA) y vicepresidenta del Comité Ejecutivo 2016-2021, de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C. (AMECIDER).



SARAH EVA MARTÍNEZ PELLÉGRINI. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP) de El Colegio de la Frontera Norte. Doctora en Desarrollo e Integración Económicas, por la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta con el Diploma de Experto en Desarrollo Local, expedido por el Centro Internacional de Formación de la OIT. Fue investigadora titular del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), antes de incorporarse a El Colef. Sus áreas de investigación son desarrollo regional y local e integración económica, sistemas productivos y capacidades territoriales para el desarrollo. Cuenta con publicaciones arbitradas en español, italiano e inglés. Actualmente es directora general de Asuntos Académicos de El Colef y coordinadora de la Red Temática Sistemas Territoriales y Agencia: Conocimiento y Capacidades para el Desarrollo (RSTA).