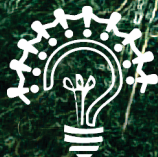


# Territorio y capacidades: actores, redes e innovación

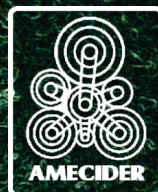
Ma. Angélica Montaña Armendáriz  
Juana Isabel Vera López  
Sarah Eva Martínez Pellegrini  
(Coordinadoras)



Universidad Autónoma  
de Baja California Sur



Sistemas territoriales  
y agencia  
Conocimiento y capacidades  
para el desarrollo



AMECIDER

# 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



AMECIDER

# 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 PELEGRINI, 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, 2022

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 previsual .....	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),<sup>1</sup> 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 que 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 capacidades<sup>2</sup>:

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.<sup>3</sup>

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,

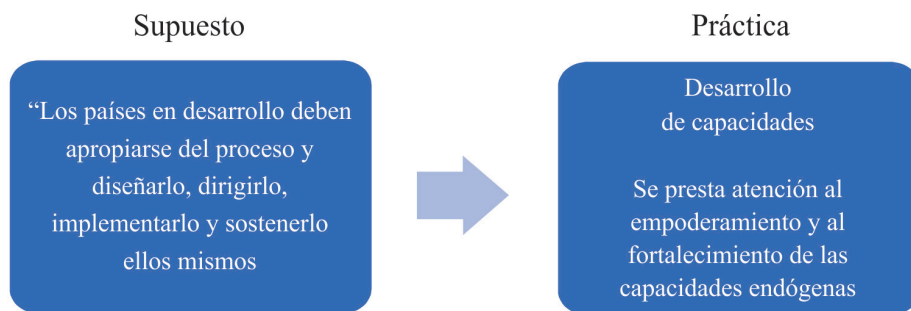
---

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.

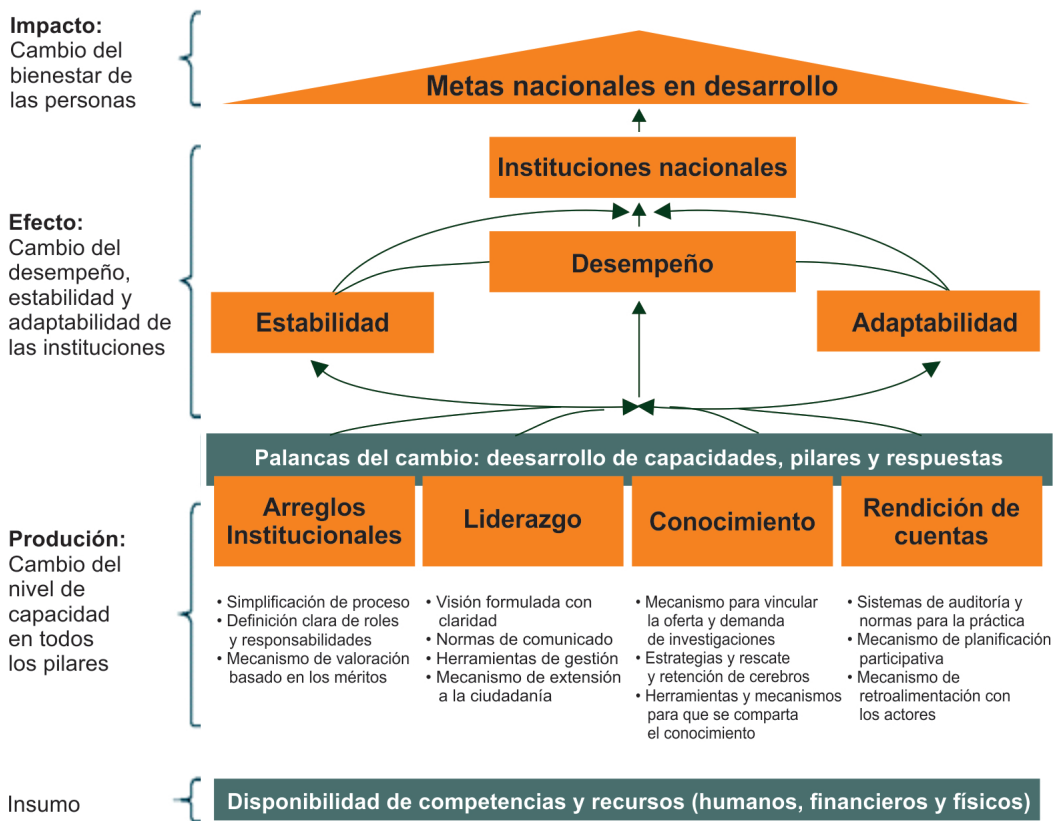
En este aspecto el PNUD 2009 propone un marco de medición que se retoma en la figura 2.

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 calidad 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

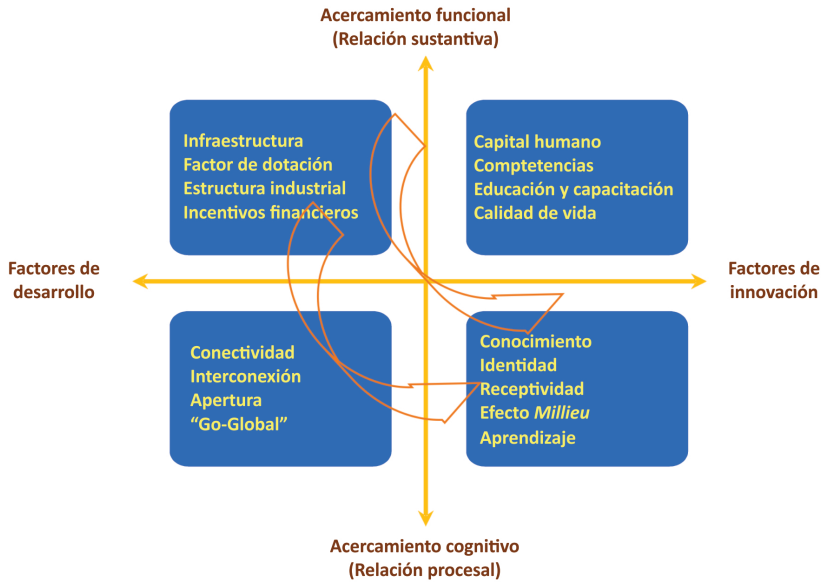
Para cerrar este planteamiento introductorio es necesario incorporar al territorio de manera explícita a la reflexión sobre las capacidades ya que desde la perspectiva adoptada este territorio, como espacio socialmente construido, determina en gran medida esas capacidades entendidas como el ejercicio 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 Barragán<sup>4</sup>

## **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](mailto: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;<sup>5</sup> 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 incurrieron 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)