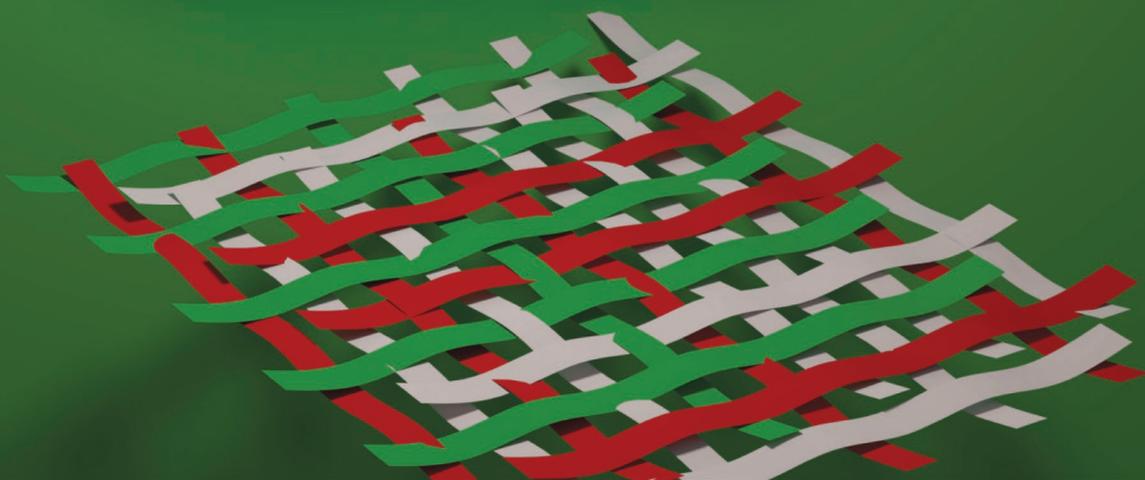


Marcela Rebeca Contreras Loera
Urszula Żuławska

**ORGANIZACIONES
Y ESTRATEGIAS EN
COMUNIDADES RURALES
UNA MIRADA
AL DESARROLLO LOCAL
Y LA POLITICA PÚBLICA**
Reflexiones teóricas



Nr 71

Studia i Monografie
Łódź-Warszawa 2016



SPOLĘCZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

**Marcela Rebeca Contreras Loera
Urszula Żuławska**

**ORGANIZACIONES
Y ESTRATEGIAS EN
COMUNIDADES RURALES
UNA MIRADA
AL DESARROLLO LOCAL
Y LA POLITICA PÚBLICA
Reflexiones teóricas**



Nr 71

Studia i Monografie
Łódź-Warszawa 2016



SPÓŁCZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

The issue is financed by:
Społeczna Akademia Nauk (University of Social Sciences)
Review: Elizabeth Olmos Martínez
Profesora Investigadora
Universidad Autónoma de Baja California Sur
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores

Editors: Marcela Rebeca Contreras Loera, Urszula Żuławska

Typesetting: Witold Kowalczyk

Cover design: Marcin Szadkowski

© Copyright by Społeczna Akademia Nauk (University of Social Sciences)

ISBN: 978-83-64971-31-0



Indice

- 7 INTRODUCCION
- PARTE I**
- 13 DESARROLLO LOCAL Y CAPITAL SOCIAL**
- 15 **La visión del desarrollo territorial**
Antonia E. Godoy, Mirta C. Martínez y Gladys L. Pietruczuk
- 31 **La dimensión humana en el desarrollo local**
María Teresa Montoya Flores y Silvia Pomar Fernández
- 49 **La dimensión política, cultural e institucional en el desarrollo local**
Griselda Martínez Vázquez y María Teresa Montoya Flores
- 69 **La dimensión económica, tecnológica y financiera en el desarrollo local**
Silvia Pomar Fernández, Araceli Rendón Trejo y Sergio Solís Tepexpa
- 87 **La dimensión sustentable en el desarrollo local**
Graciela Carrillo González e Hilda Teresa Ramírez Alcántara

- 105 PARTE II
 COMUNIDAD RURAL**
- 107 **Una aproximación teórico conceptual de la
 comunidad rural, pobreza y marginación**
*Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia
 y Aída Alvarado Borrego*
- 119 **Características de las comunidades rurales en
 México en el siglo XXI**
*Miguel Ángel Ramírez Martínez, Oscar Priego
 Hernández y Aida Armenta Ramírez*
- 137 PARTE III
 ORGANIZACIONES**
- 139 **Perspectiva teórica de las organizaciones
 en comunidades rurales**
*Aida Alvarado Borrego, Mónica Velarde Valdez
 y María Aída Santillán Núñez*
- 161 **Desarrollo y tipología de las organizaciones,
 sus características y funciones**
*Patricia García Castro, Emma Rosa Cruz Sosa
 y Jesús Hernández García*
- 177 PARTE IV
 ESTRATEGIAS**
- 179 **El pensamiento estratégico como instrumento
 organizacional para la competitividad
 y el desarrollo local**
*Rubí del R. Vargas H., Emma Rosa Cruz Sosa
 y Laura Gatica Barrientos*

- 197 **La estrategia organizacional y su enfoque en comunidades rurales**
Mónica Velarde Valdez, Marcela Rebeca Contreras Loera y Evelia de Jesús Izabal de la Garza
- PARTE V**
- 217 **POLITICAS PÚBLICAS**
- 219 **El Estado latinoamericano; debates e interrogantes en un escenario complejo**
Gloria Edel Mendicoa, María Beatriz Lucuix y Nahuel Lizitza
- 235 **Etapas y tipos de política pública; una reflexión teórica**
María Estela Torres Jaquez, Marcela Rebeca Contreras Loera y Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia
- PARTE VI**
- 257 **DESARROLLO LOCAL Y POLITICAS PUBLICAS, EXPERIENCIAS EN POLONIA**
- 259 **El desarrollo local y las organizaciones en comunidades rurales. Miradas desde Polonia**
Bogumila Lisocka-Jaegermann, Katarzyna Sierocińska y Elżbieta Żuławska-Sobczyk
- 295 **Overview of rural areas support policy instruments: case of Poland**
Katarzyna Kowalska y Urszula Żuławska

Introducción

México está inmerso en un entorno de constantes cambios, son múltiples los factores que inciden en la economía nacional. En el caso de las organizaciones, éstas requieren implementar diversas estrategias que les permita solucionar sus problemas y enfrentar los desafíos que le impone el ambiente turbulento en el que se desenvuelven. Las comunidades rurales se han visto igualmente afectadas, por ello es importante establecer mecanismos de coordinación estratégicos que les permita mejorar su situación actual y con ello el bienestar social.

Frente a procesos de globalización económica, el enfoque regional o local se presenta como el más adecuado para generar transformaciones culturales, sociales y económicas. Bajo este esquema, una manera de responder a las nuevas exigencias del entorno y las crecientes demandas de la sociedad, es a través de cambios del orden institucional y de la implementación de estrategias en el plano local.

El desarrollo económico local o regional puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, a través del uso del potencial de desarrollo existente en el territorio, lleva a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. Un proceso de desarrollo local endógeno se aprecia cuando la comunidad local cuenta con la capacidad para liderar el proceso de cambio estructural.

Las localidades tienen un conjunto de recursos y de economías de escala que no son aprovechadas y que representan su potencial para el desarrollo. Considerando este supuesto, cada localidad o territorio se caracteriza, por una determinada estructura productiva,

un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructura, un sistema social y político y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo.

Se reconoce que las comunidades rurales no cumplen únicamente funciones de transformación de los recursos naturales, sino que desarrollan una compleja red de relaciones productivas y sociales que les permite conformar organizaciones para su desarrollo personal, familiar y local mejorando su calidad de vida; donde las políticas de Estado ejercen influencia en el desarrollo productivo, en la infraestructura, en la educación, en el ambiente, entre otros y al mismo tiempo potencia la visión de manejo de los recursos naturales basadas en la protección ambiental al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambiental, económica, social y político institucional.

Esta obra es producto de los trabajos que se realizan en el marco de la Red temática de colaboración: Organizaciones y Desarrollo Regional, autorizada y financiada por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior de la Subsecretaría de Educación Superior, durante el periodo de 2015 a 2016, en su Convocatoria 2015. La Red de investigación busca analizar componentes estratégicos que contribuyan a generar mejores condiciones para lograr que las comunidades se adapten a los constantes cambios, considerando el rol de las organizaciones, del Estado y las políticas públicas, de la sociedad civil y los acuerdos entre los diferentes actores territoriales (públicos, privados y comunitarios), a fin de contribuir en el desarrollo económico, sustentable, social, cultural, político e institucional; es decir, se pretende un estudio con enfoque multidimensional de carácter sistémico para el desarrollo regional de las comunidades rurales en el país.

El estudio tiene como interrogante central ¿Cuáles son las estrategias que realizan o podrían implementar las comunidades rurales considerando el rol de las organizaciones, del Estado y la sociedad civil que permiten mejorar su calidad de vida y el desarrollo regional? Para responder a esta pregunta, se elaboró el proyecto de

investigación denominado: Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales, realizado por la Red temática de investigación integrada con cuatro Cuerpos Académicos Consolidados y en Consolidación (Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de Occidente) y tres Grupos de investigación extranjeros (de Argentina la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Misiones; de Polonia la Academy of Social Sciences), en los que participan 27 profesores miembros de los cuerpos académicos y siete colaboradores, quienes se comprometieron, en la primera fase del proyecto, a realizar el análisis de referentes teóricos, para contar con una guía en la investigación.

Derivado de lo anterior, este libro incluye el conjunto de reflexiones teóricas de cada una de los elementos clave del estudio, considerando 15 capítulos (cinco abordan el desarrollo local y capital social, dos analizan la comunidad rural, dos reflexionan sobre las organizaciones, dos examinan el término estrategia, dos revisan referentes sobre políticas públicas y los últimos dos capítulos exponen reflexiones teóricas y empíricas del caso de Polonia).

El primer capítulo denominado *La visión del desarrollo territorial*, reflexiona sobre la construcción del concepto desarrollo, el significado que se otorga al desarrollo territorial y al desarrollo local, destaca la importancia del capital social para lograrlo. El capítulo dos *La dimensión humana en el desarrollo local*, define y presenta características del desarrollo humano, incluye una revisión de los antecedentes conceptuales del desarrollo humano así como la importancia en el desarrollo económico y social de la comunidad, localidad o territorio. El capítulo tres *La dimensión política, cultural e institucional en el desarrollo local* expone referentes teóricos sobre modelos de desarrollo local desde la dimensión del desarrollo cultural, político e institucional.

El capítulo cuatro *La dimensión económica, tecnológica y financiera en el desarrollo local*, plasma elementos teóricos que contribuyen a la explicación del desarrollo territorial desde una dimensión econó-

mica, tecnológica y financiera, considerando las capacidades, habilidades y recursos diversos con los que cuentan los habitantes. El capítulo cinco *La dimensión sustentable en el desarrollo local*, recupera desde el pensamiento neo-estructuralista la propuesta del desarrollo desde dentro, como un elemento clave que integra el tejido social en las comunidades a favor de proyectos productivos que garanticen la conservación del capital natural y una mejora en la calidad de vida en los ámbitos económico, social, cultural y ecológico.

El capítulo seis *Una aproximación teórico conceptual de la comunidad rural, pobreza y marginación* presenta un recorrido sobre las diferentes concepciones del término comunidad rural considerando criterios de tamaño, territorio, marginación e identificando características estructurales y funcionales que están más cercanas a sus condiciones precarias de vida, así mismo revisa las diferencias entre lo rural y lo urbano en México. También examina los índices de marginación, índice de rezago social y el índice de desarrollo humano. El capítulo siete *Características de las comunidades rurales en México en el siglo XXI*, aborda diversos aspectos que caracterizan la comunidad rural, incluyendo económicos, ecológicos y socioculturales.

El capítulo ocho *Perspectiva teórica de las organizaciones en comunidades rurales*, presenta definiciones del término organización, sus principales características así como su conformación. De igual forma expone la relación entre los conceptos empresa, organización e institución. Por otro lado, revisa la empresa de la economía social y sus formas de organización; se hace énfasis en las dimensiones estructurales y contextuales de la organización, específicamente en la comunidad rural. Finalmente, se expresa el marco legal de la organización con actividades en el ámbito rural, las actividades empresariales y la importancia de la organización para el desarrollo y crecimiento de la sociedad. El capítulo nueve *Desarrollo y tipología de las organizaciones, sus características y funciones*, expone la relevancia de las organizaciones, su participación en el desarrollo económico y social a través del trabajo que realizan en el ámbito internacional, nacional y local; se describen las diferentes tipologías de organizaciones, sus características y funciones; prioriza el enfoque de competitividad si-

stémico, destacando que las organizaciones y el Estado con acciones conjuntas conducen a mejorar las condiciones de la sociedad.

El capítulo diez *El pensamiento estratégico como instrumento organizacional para la competitividad y el desarrollo local*, presenta los fundamentos e importancia de la aplicación de la estrategia en las organizaciones, su conceptualización y proceso de desarrollo. Se describe el modelo de la estrategia competitiva de Michael Porter, también analiza el establecimiento de la estrategia como instrumento que permite a las organizaciones una mayor interacción con su entorno y coadyuva al desarrollo local. El capítulo once *La estrategia organizacional y su enfoque en comunidades rurales*, reflexiona sobre la formulación de la estrategia a través de las diez escuelas de Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998), enfocándose principalmente en características relacionadas con su formulación; de igual forma analiza la tipología de la estrategia de tres de sus principales precursores: Porter, Mintzberg y David. Por último, examina el enfoque de la estrategia en comunidades rurales, tratando de entender la dificultad que atraviesan las organizaciones situadas en estos espacios, cuyas condiciones socioeconómicas son mayormente desfavorables y deben ser capaces de incorporarse en este entorno globalizador de los negocios.

El capítulo doce *El Estado latinoamericano; debates e interrogantes en un escenario complejo*, presenta al Estado, sus características, mediaciones como ejes de trabajo del capítulo, en el que se desagregan algunas ideas acerca de las políticas públicas. El capítulo trece *Etapas y tipos de política pública, una reflexión teórica*, presenta una reflexión sobre la conceptualización de las etapas del proceso de la política pública considerando la agenda, la hechura, la implementación y su evaluación, así como la tipología de la política pública en México.

El capítulo catorce *El desarrollo local y las organizaciones en las comunidades rurales; miradas desde Polonia*; resume algunas de las tendencias teóricas presentes en los estudios recientes dedicados al desarrollo local en el campo, emprendidos dentro del seno de la geografía rural, sociología rural, antropología económica y microeconomía polacas. Se presta atención particular a los temas del papel del capital social, organizaciones y participación y a los del rol del capital cul-

tural y patrimonio en el desarrollo local. Se describen también las organizaciones con más arraigo en el campo polaco, tales como las Brigadas de los Bomberos Voluntarios o los Círculos de las Amas de Casa, o los Equipos Deportivos Populares. El texto aclara el contexto particular de la historia reciente del campo polaco definida por los procesos de transformación política y económica de ese país.

Finalmente, el capítulo quince *La visión de zonas rurales y el apoyo de instrumentos de política; el caso de Polonia*, presenta diferentes instrumentos de política agrícola y pesquera enfocados en el desarrollo de zonas rurales y áreas dependientes de la pesca. Proporcionando base para futuras investigaciones sobre instrumentos / soluciones de políticas que podría constituir una fuente de inspiración para propuestas relacionadas con el desarrollo de pequeñas comunidades en México. Se exponen los supuestos básicos de las políticas agrícolas y pesqueras de la Unión Europea, seguidos de la descripción de los instrumentos de política agrícola común y de política pesquera común, posteriormente se presentan ejemplos.

Esperamos que esta obra contribuya en la reflexión teórica de las organizaciones, sus estrategias, las comunidades rurales, políticas públicas, el desarrollo local y el capital social. Cabe aclarar que el contenido de cada capítulo es responsabilidad de los autores.

Aprovechamos este espacio para agradecer a PRODEP, el apoyo para conformar esta Red de colaboración y brindar la oportunidad para realizar un estudio que permitir generar conocimientos sobre la realidad local de la comunidad rural de México, apoyados con las experiencias de colegas que participan desde Polonia y Argentina.

PARTE I

DESARROLLO LOCAL
Y CAPITAL SOCIAL

La visión del desarrollo territorial

Antonia E. Godoy

Universidad Nacional de Misiones - Argentina

Mirta C. Martínez

Universidad Nacional de Misiones - Argentina

Gladys L. Pietruczuk

Universidad Nacional de Misiones - Argentina

La construcción del concepto de desarrollo

Según la Real Academia Española (RAE), el desarrollo está vinculado a la acción de desarrollar o a sus consecuencias. Por lo tanto, el verbo desarrollar: se trata de incrementar, agrandar, extender, ampliar o aumentar alguna característica de algo físico (concreto) o intelectual (abstracto). Desarrollar significa: “expandir o formalizar las potencialidades, llegar gradualmente a un estado más completo, mayor y/o mejor”.

Esta definición pareciera ser sencilla pero no es así, lo demuestra la vasta producción de autores estudiosos de la temática que efectuaron su análisis desde diversas perspectivas o enfoques, para realizar el abordaje de un término que entraña un alto grado de complejidad en su tratamiento, debido a la multiplicidad de aspectos que intervienen en el mismo.

Algunos autores señalan que el origen del concepto desarrollo, deviene de la utilización que le dio la economía, asimilándolo primariamente al de crecimiento económico.

“Puede decirse que el concepto de desarrollo tiene sus raíces más en la economía neo-clásica que en la clásica. No obstante en los últimos años han aparecido modelos de crecimiento

y también de desarrollo que se enraízan indiscutiblemente en la economía neo-clásica, como muy didácticamente lo escribe Vázquez-Barquero” (Boisier, 2001:1).

“De una manera simple pero ilustrativa, podría decirse que el moderno concepto de desarrollo apareció a mediados del siglo XX con una fuerte impronta economicista; que desde fines de los años sesenta ha surgido un conjunto de críticas a ese reduccionismo económico, y que en los últimos treinta años se ha ido gestando una concepción más integral y compleja del fenómeno” (Bertoni et al, 2011:23).

Al respecto Sunkel y Paz (1970), de manera extensa describen los orígenes del concepto desarrollo, situándolo en la Declaración interaliada y en la Carta del Atlántico, ambas de 1941, ya que los países que las suscribieron afirmaban que la paz se debía fundamentar sobre la base de que los hombres libres del mundo pudieran disfrutar de seguridad económica y social, y, por lo tanto, se comprometían a buscar un orden mundial que permitiera alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra.

En 1945, la recién creada Organización de las Naciones Unidas, declara explícitamente los propósitos del desarrollo económico y social, cuando afirmaron que los pueblos de las Naciones Unidas estaban decididos a promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro de una mayor libertad. Coincidieron en utilizar a las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos, la cooperación internacional necesaria para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario, y fomentar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión (Sunkel y Paz, 1970).

Debido a la ausencia de un enfoque integrado la percepción del desarrollo fue cambiando, así en la década de 1950 sólo se habló de desarrollo económico, en 1960 se amplió el concepto a desarrollo económico y social, denominación oficializada en la conferencia de Punta del Este de 1962 y promovida por el presidente John F.

Kennedy de Estados Unidos, y su programa bandera Alianza para el Progreso (Utria, 2002).

El economista británico Dudley Seers inspirado en el pensamiento de Gandhi, a fines de los sesenta provocó una verdadera revolución en materia de desarrollo, donde establece las condiciones que deben cumplirse para su concreción. Afirma que para la realización del potencial de la personalidad humana, se debe satisfacer como prioridad la alimentación, como una necesidad absoluta (inmediatamente traducida a pobreza y a nivel de ingreso), una segunda condición básica para el desarrollo personal es el empleo y la tercera, es la igualdad entendida como equidad (Boisier, 2000). A pesar de estas declaraciones la idea de desarrollo seguía teniendo una fuerte impronta económica en su concepción, ya que durante aproximadamente dos décadas, continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento medido por medio del PIB agregado y el PIB per cápita.

A comienzo de los setenta surge una gran preocupación sobre la problemática ambiental a partir de la crisis del petróleo y el resultado del informe solicitado por el Club de Roma en 1970. Donde se pronosticaba un futuro sin energía, ni recursos naturales. Esa Organización no gubernamental propone el desarrollo cualitativo de la sociedad y no solamente la expansión ilimitada de la capacidad económica de sus individuos y, por ello insta a una transición hacia una sociedad menos competitiva y más cuidadosa con su entorno ambiental.

En el año 1972 las Naciones Unidas en su conferencia internacional con sede en Estocolmo, dejaron plasmado en un documento oficial el compromiso de preservación de los recursos naturales en pos de la supervivencia de las generaciones futuras y del propio planeta (Utria, 2002). En esta primera reunión mundial sobre el medio ambiente es cuando al concepto de desarrollo se le incorpora el tema del medio ambiente. A partir de allí se genera una discusión en los países desarrollados en torno a la idea de la sostenibilidad ambiental, idea que cobra fuerza en la década de los ochenta, período en el cual se multiplicaron las degradaciones ecológicas y las reacciones fueron

en un principio sobre todo locales y técnicas (Morín y Kern, 2004, citado en Fuenmayor, 2006) y es durante los ochenta cuando se le agrega la dimensión territorial.

La Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo, en 1987, publica su informe denominado *Nuestro Futuro Común*. La noruega Brundtland, quien preside esta comisión, plantea un nuevo término, el desarrollo sostenible y lo define como: “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1991 cit. por Bruni, 2000:76). Esta definición traslada el peso de la problemática del desarrollo sostenible del ambiente, al área social, mediante la frase: satisfacer las necesidades y en particular a las necesidades de los más pobres, es por ello que a partir de esta definición, no se puede asociar la sostenibilidad exclusivamente a los problemas ambientales. Una vez establecida la prioridad del aspecto social, la comisión pone en evidencia la estrecha relación que vincula el aspecto económico al social y al ambiental: se explica que el deterioro de uno de estos aspectos implica necesariamente el deterioro de los otros (Bruni, 2000).

Queda expuesta la necesidad de un desarrollo a largo plazo, que responda a dos cuestiones fundamentales planteadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo, que: „las necesidades de los países más pobres, son las que tienen prioridad y los criterios de desarrollo económico aplicados por cualquier país deben ser compatibles con la sostenibilidad ambiental” (Clement, 1999:46).

Para Dourojeanni (1999:4) “el llamado desarrollo sustentable es la resultante de un conjunto de decisiones y procesos que deben llevarse a cabo por generaciones de seres humanos para su propio bienestar, dentro de condiciones de vida siempre cambiantes...”, cada sociedad debe ser capaz de negociar dentro de su territorio y entre territorios, ya que la gestión para el desarrollo sustentable genera conflictos entre los aspectos sociales, económicos y ambientales.

Una vez alcanzado el cambio y que este sea constante en el tiempo, se plantea el desarrollo sostenible que de acuerdo a este autor:

“Se logra si la sociedad, que comparte un territorio, es capaz de tomar decisiones día a día para manejar un conjunto de procesos, para lidiar con la incertidumbre y la complejidad causada por el comportamiento del medio que la sustenta y de los cambios en sus propias actitudes y conocimientos. Esto requiere una buena capacidad de gobernabilidad y compromiso con el tema” (Dourojeanni, 1999:8).

Es común encontrar el uso de los términos desarrollo sostenible y desarrollo sustentable como si fueran sinónimos, y diversos autores desarrollan sus investigaciones utilizando indistintamente cualquiera de los dos términos, lo cual genera confusión en el ambiente académico.

El concepto de sustentabilidad lleva implícita una restricción ambiental al proceso económico, sin enfrentar aún los procesos institucionales y políticos que determinan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales y de los servicios ambientales. En este sentido Diana Durán (2010) plantea una perspectiva de escenario posible: la creciente importancia dada a los criterios de consumo y de producción sustentable, es un objetivo que los países alcanzarán cuando comiencen a reconocer que la sustentabilidad demanda un enfoque estratégico a largo plazo para transformar las causas que provocan los problemas ambientales.

En América Latina en el año 1992, comienza el debate sobre el desarrollo sustentable y sostenible en la Conferencia denominada La Cumbre de la Tierra, que tuvo como sede a Río de Janeiro, Brasil, y en la que se proclamó el compromiso de la comunidad internacional en la búsqueda del desarrollo sustentable y sostenible, en función exclusiva de la preservación de los recursos naturales. En esa reunión internacional se congregaron ciento setenta y cinco Estados y como resultado final se “adoptó una declaración sobre las selvas, una convención sobre el clima y sobre la salvaguardia de la biodiversidad; elaboró un plan de acción 21 (Siglo XXI) tendiente a que las Naciones Unidas trabajen en conjunto para proteger la biosfera” (Morín y Kern, 2004, citado en Fuenmayor et al, 2006:77).

No existe una unificación de criterio sobre el significado de desarrollo sustentable y sostenible y pareciera que la diferencia radica solamente en la dimensión ambiental, no obstante, para García-Guadilla (2001), la concepción que tienen los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, sobre este desarrollo, hace énfasis en la dimensión social, es decir en la necesidad de reducir las desigualdades internas e internacionales, este planteamiento quedó contemplado en el documento *Nuestra Propia Agenda*, documento oficial de la Conferencia Mundial de Desarrollo y Ambiente que se llevó a cabo en Río de Janeiro. El compromiso latinoamericano sobre el desarrollo sustentable y sostenible con énfasis en la equidad social, pierde fuerza al quedar atrapado dentro del discurso neoliberal, que de acuerdo a García-Guadilla (2001, citado en Fuenmayor et al, 2006:122) “tuvo como objetivo reactivar la economía”.

El concepto de desarrollo contiene una riqueza en sí mismo y ha ido cambiando, es mucho más que la evolución de índices económicos, niveles de industrialización o de indicadores demográficos y debido a su complejidad no es posible realizar una definición simplista.

Desarrollo territorial y desarrollo local

El concepto de desarrollo fue adoptando diferentes significados a lo largo de la historia, y además como sostiene (Boisier,2001:6) “se ha producido paulatinamente una verdadera polisemia en torno al desarrollo, es decir, una multiplicidad de significados cada uno de los cuales reclama identidad única en relación al adjetivo con que se acompaña el sustantivo desarrollo”.

Uno de los adjetivos que menciona Boisier es el desarrollo territorial y en torno a éste hay diversas posturas que van desde entenderlo o trabajarlo como un tipo de enfoque de desarrollo a verlo como una mera cuestión de escala geográfica,”...se trata de un concepto asociado a la idea de contenedor y no a la idea de contenido. Territorio es todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo” (Boisier: 2001:6). El autor realiza una clasificación de tipos de territorios

y específica que es el territorio organizado el que puede ser sujeto de intervenciones promotoras del desarrollo. Y remarca que desarrollo territorial hace alusión a la escala geográfica y no al contenido o sustancia, y que puede comprender al mundo, al continente, región, país, municipio, entre otros.

Por otro lado, en el foro asiático de economía solidaria celebrado en Tokio en el año 2010, se estableció que el territorio es la base geográfica de la existencia social: es allí donde se dan las relaciones interpersonales, culturales, productivas entre los habitantes que comparten destinos de un mismo espacio de vida (nativos, adoptivos, migrantes...); entre organizaciones con funciones múltiples; entre estas personas y estas organizaciones y un entorno natural que constituye la base misma de la existencia humana.

“El enfoque territorial del desarrollo implica reconocer la apropiación del espacio geográfico como un fenómeno inherente al propio proceso de desarrollo. El territorio es una forma de sistema complejo que aparece como una construcción social, un espacio apropiado por la gente que lo habita, en el que se dan relaciones de diferente índole y magnitud (relaciones económicas, de poder, de vinculación con la naturaleza, de saberes, cosmovisión, sociales, de construcción y reconstrucción de identidades culturales). Entendido así, el territorio es un recurso con historia, producido, manejado y valorado en forma colectiva. Desarrollo y territorio son entonces conceptos transversales, por lo que el desarrollo puede considerarse el proyecto colectivo de una sociedad relacionado a un territorio” (Bertoni, et al, 2011:99,100).

Alburquerque (2015) considera que los términos local o territorial pueden utilizarse como sinónimos. Este último es concepto más habitual en el ámbito académico o profesional y la palabra local es utilizada en la práctica cotidiana de los actores locales. Sostiene que los dos hacen referencia a un espacio local (o territorial) determinado, que constituye el ámbito de acción del proyecto y que define a los diferentes actores que participan en él.

“Se trata de una comunidad o localidad territorial específica, que es no sólo un espacio geográfico o físico ambiental sino, sobre todo, el actor principal de dicha iniciativa de desarrollo. El concepto de territorio no se limita en este caso a la geografía, sino que constituye el sujeto principal de la iniciativa emprendida” (Alburquerque, 2015:24).

En la postura del autor se puede observar que utiliza el término territorial o local de manera indistinta, y sostiene que el desarrollo territorial no es la mera aplicación de las políticas nacionales en los ámbitos provincial, departamental, regional o municipal. El desarrollo territorial requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales. “Por ello se subraya que se trata de un enfoque surgido desde abajo, no elaborado desde arriba por las instancias centrales del Estado” (Alburquerque Llorens, 2015:25).

En el Gráfico 1 se muestra las dimensiones propuestas por Francisco Alburquerque para el análisis del desarrollo territorial, con un enfoque sistémico.

Gráfico 1. Las dimensiones del desarrollo territorial



Fuente: Alburquerque (2015:19).

El gráfico 1, muestra que el inicio de cualquier estrategia de desarrollo territorial se basa en el esfuerzo de movilización y participación de los actores locales en un determinado territorio, para generar capital social. Esto requiere necesariamente del fortalecimiento de los gobiernos locales, impulsar la cooperación público-privada y la coordinación eficiente de las instituciones públicas nacionales, provinciales y municipales y entre éstas con los diferentes sectores (economía, industria, agricultura, turismo, etc.). Para fomentar la cultura emprendedora local, con el fin de sentar bases sólidas para los procesos de innovación social y cultural que se plantean de forma integrada en la estrategia de desarrollo y que se abordan a partir de cuatro dimensiones: desarrollo social y humano; desarrollo cultural, político e institucional; desarrollo económico, tecnológico y financiero y desarrollo sustentable.

A partir de lo antes expuesto se visualiza una nueva forma de entender la realidad desde lo local, usando como referencia la comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno.

“El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego (Hevia, 2003:17).

Este proceso se inició en los 80 en América Latina, ya que varios países de la región pasaron de regímenes autoritarios a democráticos, con una nueva institucionalidad por medio de normas que produjeron descentralización, al delegar en los municipios mayor poder de planificación. Como por ejemplo Brasil, Chile, Bolivia y Guatemala, que aplicaron estos criterios (Hevia, 2003:18).

Otros aportes al concepto de desarrollo local, con sus particularidades, hacen hincapié en la cultura, la diversidad, las capacidades

de los actores locales y la necesaria sinergia entre los mismos como potencial para el desarrollo.

“El desarrollo local se logra mediante una concertación público-privada entre los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y el sector privado, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, en el marco de políticas nacionales y locales. Para ello, se requiere de capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y de las organizaciones públicas y privadas, como también de la capacidad de articulación con el entorno” (Madoery, 2008:8).

No existe un único modelo de desarrollo local, lo que fortalece la idea de que si bien el desarrollo es una acción intencional, es un proceso de construcción social, que valoriza los recursos existentes en un territorio determinado, la sinergia entre los actores locales, así como la cultura existente. Es necesario tomar las características propias de las distintas regiones y comunidades, así como la dinámica estatal y privada en los otros contextos y posibles alianzas y concertaciones, con el sello particular de los procesos específicos, los niveles de competitividad e inserción al mercado local, nacional y global (Díaz Argueta et al, 2006).

“Cada región geográfica cuenta con características propias: los problemas son diferentes, los modos organizativos, los hábitos contrarios al interés ambiental, y el desarrollo es válido para un determinado espacio y lugar geográfico, y para un determinado período de tiempo. No se puede medir el desarrollo por sí solo, sino por medio de la comparación de un sistema transversal con un sistema de referencia, o longitudinal a lo largo del tiempo, cambios en la población objetivo. Por la complejidad del caso bajo análisis, se genera la heterogeneidad y características diferenciales del mismo” (Godoy et al, 2013:22).

Otros autores resaltan la importancia de la endogeneidad en el proceso de desarrollo local, esto no implica que no se consideren los

factores exógenos, ya que ambos son necesarios para los procesos de crecimiento y operan en mayor o menor medida en el territorio.

“Los procesos de desarrollo local son de naturaleza endógena, ya que emergen desde dentro de los territorios en la medida en que se puedan desarrollar las capacidades que permiten su surgimiento como respuesta a la situación actual que viven, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial. Es decir, se trata de procesos que se impulsan conscientemente, y la activación del potencial de recursos internos se entiende como una posibilidad cierta de ser alcanzada” (Enríquez, 2008:35).

Vázquez (2001:5) sostiene que “el desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos”. Y considera que es necesario incentivar los factores que generan los procesos de acumulación de capital para la generación de desarrollo “... como son la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones” (Vázquez, 2001:5).

Es innegable que el Estado tiene un rol importante en el desarrollo local, no solamente a través de la generación de políticas que lo impulsen sino también en la creación y sostenimiento de una estructura adecuada que permita el fortalecimiento de las cadenas productivas regionales.

“Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz” (Evans citado en Acuña, 2011:18).

Al respecto Hevia (2003) sostiene que los gobiernos subnacionales en coordinación con los nacionales, pueden influir en el de-

sarrollo local, al generar mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos locales, dotar al territorio de la infraestructura adecuada para mejorar la competitividad y fomentar la cooperación entre empresas a fin de generar economías de escala para la adecuada provisión de bienes y servicios.

“Se requiere de una estrategia o proyecto político que incorpore valores y sentido a la acción colectiva. La descentralización y la reforma del Estado tienen como objeto, incrementar la eficacia de las políticas públicas mediante un reparto territorial de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales de gobierno de las Administraciones Públicas. Las acciones pueden verse facilitadas por el avance de la descentralización y la concertación de los actores para consensuar las estrategias de desarrollo territorial, no responde a un modelo previsto, sino a un proceso de construcción social” (Madoery, 2008: 11).

En este sentido, las experiencias internacionales muestran las potencialidades del desarrollo local que están a la vanguardia de la economía mundial, lo que indica que la creatividad, la construcción social asumida por alianzas estratégicas, visionarias y canalizadas en planificaciones estratégicas y procesos participativos, son significativos para alcanzar primero el desarrollo y bienestar de la sociedad local.

El papel del capital social en el desarrollo local

El enfoque del desarrollo local subraya la importancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, la necesidad de la creación de redes entre los actores locales y la generación de acuerdos para la formación de capital social¹, como elementos fundamentales para su creación y sostenimiento.

Fueron los sociólogos Bourdieu (1986) y Coleman (1988) los que expresaron el concepto de capital social de una forma detal-

1 De acuerdo a la CEPAL: Conjunto de normas, valores y relaciones sociales - dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación - pueden ser potenciados con el fin de fortalecer a los actores de la sociedad y dar sustentabilidad a la intervención estatal

lada y como una variable explicativa para la construcción de conocimiento y reconocimiento social. El primero, lo define como “la totalidad de recursos potenciales y actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 2000:148).

Para Coleman (1990) “el capital social es un recurso o capacidad que tienen los individuos para trabajar en grupos, en base a un conjunto de normas y valores compartidos”. Al considerar el capital social como un recurso para la acción, Coleman introduce la estructura social en el paradigma de acción racional. Como todos los actores de una red, al formar parte de la estructura social, se pueden beneficiar sin haber contribuido en forma equitativa, es fundamental para Coleman establecer obligaciones y expectativas de reciprocidad, y normas y sanciones que garanticen su cumplimiento.

Otro autor que tiene vastos trabajos sobre el tema es Putnam, quien sostiene que “el capital social son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo” (Putnam, 1993, citado en Durston, 2000:8,9). Considera que el trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene un stock abundante de capital social.

Los conceptos vertidos por estos autores asociados al desarrollo y como lo sostiene (Boisier, 2003) a sus adjetivos endógeno y local, coinciden que de una u otra manera es importante la creación de un sistema de confianza y de redes de cooperación para el desarrollo de una comunidad.

La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Pero, además, identifica una senda de desarrollo auto sostenido, de carácter endógeno, al argumentar que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital, generan economías externas e internas de escala, reducen los costos y favorecen las economías de diversidad (Vázquez, 2001).

“La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales” (Vázquez, 2001:8).

Por otro lado (Alburquerque, 2014) sostiene que “la capacidad de la gente para emprender acciones conjuntas depende en gran medida de la confianza desplegada entre los actores y es considerada como un capital social, que se fortalece con las interacciones a lo largo del tiempo”.

Conclusiones

La literatura analizada destaca la evolución del significado del desarrollo y las diversas posturas que van desde entenderlo o trabajarlo como un tipo de enfoque a verlo como una mera cuestión de escala geográfica. El cambio en la definición de desarrollo se debió a los distintos intereses que fueron surgiendo a lo largo del tiempo, desde 1950 con el desarrollo económico, en 1960 se amplió a desarrollo económico y social y en la siguiente década con el desarrollo ambiental. Lo que finalmente derivó en la aspiración del desarrollo del potencial humano.

Se considera que el proceso de desarrollo local es un sistema complejo, una construcción que debe darse a partir de los actores locales y las tesis encontradas, refuerzan la importancia del capital social como el potencial de desarrollo de un territorio. Más allá de considerar el desarrollo local o desarrollo territorial, es importante pensar en un territorio organizado, el que puede ser sujeto de intervenciones promotoras del desarrollo, un desarrollo endógeno.

El hecho de considerar el desarrollo como proceso endógeno, no excluye a los factores exógenos, ya que ambos son necesarios para los procesos de crecimiento y operan en mayor o menor medida en el territorio. Pero si el territorio carece de una base de sustentación para el desarrollo endógeno, se hace inviable el desarrollo, puesto que éste pasa a depender únicamente de fuerzas exógenas no comprometidas con la realidad del territorio en cuestión.

Bibliografía

- Acuña, Carlos: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (2011) Proyecto de Modernización del estado, Jefatura de gabinete de Ministros. (pág. 18).
- Albuquerque, F. (2015), *Enfoque del desarrollo económico territorial*, en Costamagna, & S. Perez Rozzi, *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial* (pág. 16, 19, 24 y 25), Buenos Aires: ConectaDEL.
- Bertoni, R.; Castelnovo, C.; Cuello, A.; Fleitas, S.; Pera, S.; Rodríguez, J. y Rumeau, D. (2011), *¿Que es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo, Uruguay- UR-UCUR CSE. (pág. 23, 99 y 100)
- Boisier, S. (2001), *Desarrollo Local: ¿de qué estamos hablando?* En A. Vazquez Barquero (comp), & O. Madoery (comp), *Transformaciones Globales, Instituciones y políticas de desarrollo local* (pág. 1, 2 y 6). España: Homo Sapiens.
- Bourdieu, P. (2000), *Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social*. Barcelona España: Desclée. (pág. 148).
- Bruni, L. (2000), *Humanizar la Economía*. Argentina: Ciudad Nueva. (pág. 76 y 77).
- Climent Sanjuán, V. (1999). *Producción y Crisis Ecológica. Los agentes sociales ante la problemática mediambiental*. Barcelona: Universitat de Barcelona. (pág. 46, 47 y 48).
- Díaz Argueta, J. C., & Ascoli Andreu, J. F. (2006). *Reflexiones sobre el desarrollo local y regional*. Guatemala: URL-KFW. (pág. 5).
- Dourojeanni, A. (1999). [www.cepal.cl](http://repositorio.cepal.org/handle/11362/19862?show=full). Retrieved febrero 09, 2016, from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/19862?show=full>. (pág. 4 y 8).
- Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES, Naciones unidas, CEPAL. (pág. 14).
- Enriquez Villacorta, A. (2008). *Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo. Reflexiones para la gestión de los territorios Alternativas y Capacidades*. (pág. 35).

- Godoy A., Laveran M., Martínez M, Pietruczuk L, & Zubrycki M. (2013). *Indicadores de Sustentabilidad para la producción agropecuaria del Noreste de Misiones*. Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales Universidad Nacional de Misiones. (pág. 22).
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones*. Argentina: UNSAM. (pág. 11).
- Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.) 2001. *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario. Editorial Homo Sapiens.
- Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. (1970). *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México DF: Siglo Veintiuno Editores SA. (pág. 17 y 18).
- Utria, R. D. (2002). *El Desarrollo de las Naciones. El Desarrollo de las Naciones. Hacia un nuevo paradigma*. Sociedad Colombiana de Economistas. Colombia: Alfaomega. (pág. 140).
- Vazquez Barquero, A. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL. (pág. 5 y 8).

La dimensión humana en el desarrollo local

María Teresa Montoya Flores

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Silvia Pomar Fernández

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Introducción

Se piensa que el desarrollo económico genera bienestar social, pero no siempre es una realidad, es por ello que han emergido debates a nivel global sobre cómo estos dos conceptos se deben vincular, en este contexto han surgido concepciones que tratan esta problemática, como el desarrollo social, desarrollo humano y el capital social. En este capítulo se tratarán algunas reflexiones en torno a la identidad de estos conceptos, así como su viabilidad en términos de la realidad y su contribución al desarrollo local.

De acuerdo a Fernández (2011:4), a inicios de un nuevo siglo, el ideal del “desarrollo” ha ido asumiendo criterios medioambientales, culturales y sobre derechos humanos acordes con los retos de la globalización, ya no bastaba con crecer, acumulando y redistribuyendo, sino progresar en función de principios humanistas y de imperativos de sostenibilidad. El desarrollo debía contener una dimensión moral, que hiciera posible hacerlo duradero, sostenible, justo y humano, permitiendo, así, el libre desenvolvimiento social de los ciudadanos, la gestión autónoma y responsable de las necesidades y los recursos, la concientización sobre los deberes que conllevan los derechos sociales, y la necesidad de las comunidades naturales como

mediadoras entre el individuo y el Estado en el cumplimiento de los fines propios de la política social.

La idea del desarrollo humano se representa en el primer reporte de Desarrollo Humano en 1990, donde lo define como "...un proceso de ampliación de las opciones de las personas", siendo el más crítico una larga y sana vida, ser educado y disfrutar de un estándar de vida decente" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; 1990:10). Más adelante, el término es aceptado como una expansión de capacidades humanas, una mejora de libertades y cumplimiento de los derechos humanos.

En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), retoma el concepto de Desarrollo Humano, definiéndolo como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran. (López-Calva y Vélez, 2004)

Se puede considerar que en primer lugar, el desarrollo humano, se centra directamente en el progreso de la vida y el bienestar, es decir, una valoración de la vida; en segundo lugar, se vincula con el fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la serie de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida y en la posibilidad de que todas esas personas fortalezcan su capacidad humana en forma plena. En tercer lugar tiene que ver con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo, es decir, se incluyen las libertades de atender las necesidades corporales (morbilidad, mortalidad, nutrición), las oportunidades habilitadoras (educación, lugar de residencia), las libertades sociales (participar en la vida de la comunidad, en el debate público, en la adaptación de las decisiones políticas), es decir, tiene que ver con la expresión de las libertades civiles. Y, en cuarto lugar, el desarrollo humano está asociado a la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo, es decir, con su constitución como sujetos que forman parte de una sociedad (Rey, 2002).

La dimensión humana

Después de la segunda Guerra Mundial creció el interés por los modelos de crecimiento económico, las variables que podían ser fácilmente medibles y los parámetros diferenciados, que pudieran recoger valores para caracterizar el contexto económico, se convirtieron en objeto de estudio, marginando las necesidades, metas y participación del ser humanos en beneficio de objetivos macro-económicos.

A pesar que con el trabajo estadístico se realizaban estudios más exhaustivos, se hizo evidente que en algunos países, con crecimiento económico, experimentaban un empeoramiento de las condiciones y calidad de vida, mientras que algunos países con ingresos modestos lograban niveles de bienestar humano medianamente satisfactorios. Extendiéndose estas disyuntivas entre los ingresos y bienestar social, a países industrializados.

En 1972, el informe del Club de Roma, que resultó del proyecto sobre Condición Humana, iniciado en 1968, marcó una señal en la conceptualización del desarrollo al considerarlo como el proceso que experimentaba una sociedad para conseguir el bienestar de la población, relacionándose de forma armónica con el entorno natural, consiguiendo así satisfacer las necesidades materiales y establecer las bases para que todo individuo pueda desplegar su potencial humano.

Así, en contraposición al carácter netamente cuantitativo del crecimiento, podemos definir al desarrollo como un proceso que involucra aspectos cualitativos de la condición humana de una sociedad, pone el acento en la erradicación de la pobreza, el derecho al empleo, la distribución equitativa del ingreso y el acceso universal a los servicios básicos.

De hecho en las últimas décadas del siglo XX la gente que se dedica al campo han generado una forma de vida que les ha permitido tener opciones productivas y laborales en donde las condiciones de vida de las personas se mejoran, ya que obtienen ingresos y “claras ventajas materiales y, el mismo tiempo han logrado mantenerse como campesinos vinculados a la tierra y a formas de vivir que ellos eligen” (León, 2007)

En 1987, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), realiza el estudio “Ajuste con Rostro Humano”, como enfoque alternativo tiene en cuenta la dimensión humana en las políticas de ajuste y las integra en su conjunto. Este modelo introduce una dimensión de alivio de la pobreza en las políticas de ajuste, igual que la redistribución del ingreso y la atención a las necesidades básicas lo hace respecto a las políticas de crecimiento.

Las cuestiones asociadas a la pobreza y su superación acontecieron cada vez más, las tesis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de finales de los ochenta presentan una concepción actualizada del desarrollo, crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. Se puede considerar, entonces, que a finales de los años ochenta, existían las condiciones necesarias para, tanto desde el punto de vista político y social, como técnico-conceptual, para avanzar hacia una revalorización del enfoque del desarrollo humano (Márquez, 2003).

En diciembre de 1986, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoce que el desarrollo es un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento de toda la población y de todos los individuos, razón por lo cual se debían crear Modelos de Desarrollo Integral.

Desarrollo social y humano

Se puede entender al desarrollo social como la forma de desarrollo dirigida a atenuar los desajustes producidos por los procesos económicos, como una forma de ejercicio de la responsabilidad social del Estado, por lo cual la sociedad tendría que encargarse de reparar los daños causados por los procesos económicos, una compensación de los desajustes y desigualdades del sistema. Fajardo (2006), comenta que se puede pensar que está fundamentado sobre una estructura filosófica del ser social, según la cual, las necesidades humanas se satisfacen con titularidades o propiedades; el Desarrollo Social no está pensado como una forma de crecimiento simple, sino que pro-

cura mejorar el nivel de bienestar de los ciudadanos y de invertir, específicamente, en quienes son más pobres y tienen menos acceso a las titularidades, es decir, esta forma de desarrollo trata al individuo como dependiente de la producción y la propiedad, como si la preocupación del bienestar social fuera únicamente el mejoramiento de la capacidad adquisitiva de las personas.

El desarrollo humano es un concepto diferente y más amplio que el de desarrollo social, de acuerdo al PNUD: "...el desarrollo humano integra dimensiones que no solo trascienden el economismo convencional, sino aquel "desarrollo social" que sólo pretende atenuar los desajustes producidos por los procesos económicos. En la perspectiva del desarrollo humano, una genuina estrategia de desarrollo no puede ser reducida a una "política social" que tenga como objetivo "recomponer" lo que la gestión económica deteriora o destruye. La gestión de los poderes públicos en la perspectiva del desarrollo humano es en sí misma una gestión social: la política económica no puede perseguir fines que, una vez alcanzados, hagan necesaria una política social compensatoria o paliativa de sus efectos." (PNUD, 2006, en Fajardo, 2006).

El enfoque de desarrollo humano plantea serias dudas sobre la capacidad de las políticas promovidas por las agencias financieras internacionales de transformar recursos económicos creados en desarrollo humano, por lo cual en este enfoque se ha introducido la pobreza como un objetivo clave en el desarrollo, cambia el centro de estudio y el centro del desarrollo deja de ser el crecimiento económico para pasar a ser "...proceso de aumentar las habilidades y las opciones de los individuos de manera que puedan ser capaces de satisfacer sus propias necesidades" (Singer, 1998, citado por Edo, 2002).

Es en este marco donde aparece Sen (2000), con su enfoque del "desarrollo como libertad" y su colaboración en la construcción de los Índices de los Informes sobre desarrollo humano (ver cuadro 1, de Índices de desarrollo humano). En palabras de Sen, el desarrollo puede concebirse "...como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos", define al desarrol-

lo no con base en las rentas, sino por la capacidad que tienen las personas de transformar esa renta en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. La forma de redefinir el desarrollo en términos de capacidades. Afecta directamente la forma en que concebimos la pobreza, esta no puede ser definida solamente a través del índice de la renta sino mediante la incapacidad de transformar esa renta en aquello que cada persona considera necesario para vivir.

En este sentido León (2007) menciona que el campesino establece relaciones con el territorio, el agua y la tierra como productora de alimentos, lo que valida sus formas de vida y le genera orgullo tener la tierra y trabajarla.

Una visión que sostenga que es pobre solamente aquel cuyos ingresos son bajos sería limitada. De acuerdo con Fees y Manceres (2000) el índice de desarrollo humano está relacionado con el financiamiento, los mercados globales, la participación de las personas y la equidad de género entre otros como lo muestra el siguiente cuadro 1:

Cuadro 1. Informes anuales del PNUD e índices de desarrollo humano

| Informe Anual | Tema Central | Concepto | Índices |
|---------------|--------------------------------------|---|---------------------|
| 1990 | Desarrollo Humano | Primer informe sobre Desarrollo Humano, en él se encuentran las bases teóricas sobre las cuales se sustentan las versiones posteriores | IDH |
| 1991 | Financiamiento del Desarrollo Humano | La tesis central es que es posible financiar la mejora de las necesidades humanas básicas a través de la reestructuración de los presupuestos nacionales y de la ayuda externa. | IDH, ILH, dist, gen |
| 1992 | Mercados Globales | Funcionamiento de los mercados globales y en cómo éstos logran satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos. | IDH, ILH, dist, gen |

| Informe Anual | Tema Central | Concepto | Índices |
|---------------|---------------------------------|---|-------------------------|
| 1993 | Participación de las personas | Participación en las actividades y procesos que tienen influencia sobre sus vidas, propone un nuevo orden mundial que permita la participación de las personas en la toma de decisiones. | IDH, ILH, dist, gen |
| 1994 | Seguridad Humana | Este nuevo concepto tiene por objetivo resaltar que la seguridad no debe enfocarse en el aspecto territorial, sino en el hombre: seguridad económica, de alimentos, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política. | IDH, dist, gen |
| 1995 | Equidad entre Géneros | Tema central son las disparidades en el desarrollo humano entre hombres y mujeres, el verdadero desarrollo no es posible sino se hace extensivo para ambos géneros. | IDH, IDM, IPM |
| 1996 | Crecimiento y Desarrollo Humano | El crecimiento no necesariamente implica desarrollo humano y no puede haber desarrollo humano sostenible en el largo plazo, sin crecimiento. El crecimiento con desempleo no aporta desarrollo humano, por ejemplo. | IDH, IDG, IPG, IPC |
| 1997 | Pobreza Humana | Desde la perspectiva del desarrollo humano, el término no se limita al análisis de ingresos insuficientes, sino que se extiende a la "negación de oportunidades para vivir una vida tolerable". Eliminar la pobreza en el Siglo XXI es un imperativo moral. | IDH, IDG, IPG, IPC, IPH |

| Informe Anual | Tema Central | Concepto | Índices |
|--|-----------------------------|---|-----------------------------|
| 1998 | Consumo y Desarrollo Humano | El consumo ha aumentado de manera importante en el último siglo, pero no siempre ha contribuido a mejorar la situación del desarrollo humano, un cambio en el esquema actual de consumo es necesario para fomentar el desarrollo humano: satisfacer las necesidades básicas de todos, desarrollar las capacidades humanas, ser socialmente responsable y ser sustentable. | IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2 |
| 1999 | Globalización | Creciente interdependencia entre los habitantes del planeta. El proceso actual de globalización presenta características diferentes por lo cual la globalización puede representar una gran posibilidad de avance para el desarrollo humano: mercados interconectados en tiempo real, nuevos medios de comunicación, entidades privadas con alcance internacional. | IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2 |
| <p>Siglas: IDH índice de Desarrollo Humano; ILH índice de Libertad Humana; IDM índice de Desarrollo de la Mujer; índice de Potenciación de la Mujer; Índice de Desarrollo de Género; IPG índice de Potenciación de Género; IPC Índice de Potenciación de Capacidad; IPH Índice de Pobreza Humana; "dist" aplicación de IDH que toma en cuenta la distribución del ingreso; "gen" aplicaciones del IDH que toma la inequidad entre géneros, pero que no constituyen índices independientes.</p> | | | |

Fuente: Feres, J. C. y X. Mancero, (2000), modificado por las autoras.

El Índice de desarrollo humano se concentra en tres aspectos fundamentales de la vida humana:

1. Longevidad
2. Conocimiento, y
3. Un nivel de vida decente

La elección de estas tres dimensiones se justifica porque constituyen aspectos básicos del desarrollo humano, además de que disponen de información aceptable para su medición, la construcción del IDH se basa en un enfoque de “reducción de brechas”, es decir, mide la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible, no el crecimiento. Logrando de esta manera, asignar una mayor importancia a los logros más difíciles de alcanzar.

Comentan Feres y Mancero (s/f), que después de 10 años de publicación del Informe de Desarrollo Humano, su principal aporte ha sido enfatizar la idea de que el crecimiento económico es un medio para servir a fines humanos y no un fin en sí mismo, por lo que en este sentido, el informe constituye una fuente importante de apoyo a la consolidación de una visión del desarrollo más humana.

La nueva cuestión social señalada, atiende a los retos de un mundo en fuerte proceso de globalización, y parece demostrar la obligación de fundar un tipo de desarrollo integral, humano y humanizador, capaz de superar el referente de un bienestar social cifrado en términos de crecimiento básicamente material.

En este contexto, el desarrollo humano integral como política social acoge las teorizaciones tradicionales sobre el desarrollo: modernización de las estructuras políticas, educativas y productivas (Kennan, 1998); como superación de la dependencia (Prebish, 1950); como generación de sistemas mundiales en investigación, tecnología y comercio (Wallestein, 1987); y globalización como oportunidad para el desarrollo humano sostenible (Sen, 1997, citados en Fernández, 2011). En el cuadro 2, se muestran los ejes que atraviesan la dimensión de desarrollo humano:

Cuadro 2. Dimensiones del desarrollo humano

| Dimensión | Concepto |
|-----------------|--|
| Equidad | La equidad se entiende como igual acceso equitativo a oportunidades, se traduce entre otras medidas en: distribución de bienes productivos (incluida la tierra), implantación de políticas fiscales redistributivas, mayor disponibilidad del crédito bancario, extensión de oportunidades de participación y eliminación de barreras para mujeres y minorías. |
| Sustentabilidad | Las estrategias de desarrollo deben satisfacer las demandas y necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos. La sustentabilidad de las oportunidades humanas depende de mantener todas las formas de capital: físico, humano, financiero, social y medioambiental. La esencia de la sustentabilidad implica que toda las personas tengan igual acceso a las oportunidades, tanto ahora como en futuro. |
| Productividad | Un nivel de desarrollo aceptable proporciona una base sólida para mayor productividad general, entendida como creación de riqueza, a la vez que eficiencia en los procesos de producción. El aumento en productividad requiere de inversiones, en este caso, dirigida a las personas y al mejoramiento de un marco macroeconómico propicio, con el fin de ayudarlas a alcanzar su máximo potencial. |
| Potenciación | El desarrollo humano conlleva la formación de capacidades humanas a través de mayores conocimientos y mejores estados de salud, proclamando que estas capacidades deben ponerse en uso. Potenciación significa que las personas estén en una situación que les permita escoger y ejercitar opciones vitales con base en su propia conciencia. Estas opciones cubren los espectros políticos, sociales y culturales, no solo los servicios sociales básicos. |
| Cooperación | El desarrollo humano se preocupa no solo por la gente como individuos, sino además por la forma en que éstos interactúan y cooperan en las comunidades. Los seres humanos sobreviven en una compleja trama de estructuras sociales, que va de la familia al Estado, de los grupos locales de autoayuda a las empresas multinacionales, son seres sociales, que valoran la participación en la vida de su comunidad y que les proporciona un sentido de pertenencia, lo cual es una fuente de bienestar. |

| Dimensión | Concepto |
|-----------|--|
| Seguridad | En la actualidad, millones de habitantes, tanto de países industrializados como en desarrollo, pero principalmente los que viven en países en desarrollo, están expuestos constantemente a riesgos, debido a la delincuencia, la violencia o al desempleo, ya que la falta de empleo. La falta de empleo es una fuente importante de inseguridad, que socava el derecho de la gente al ingreso y otras prestaciones, siendo una de las seguridades básicas la de poder ganarse el sustento, pero también la de estar libre de amenazas crónicas, como la enfermedad o la represión. En el enfoque de desarrollo humano se insiste en que todos deben disfrutar de un nivel básico de seguridad |

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar las dimensiones del desarrollo humano son un sistema de valores en torno al ser humano.

Los actores involucrados: Estado, instituciones globales, sociedad civil

El pensamiento sobre el desarrollo humano ha contribuido a un cambio en ambientes académicos y de política, lejos de la contabilidad de renta nacional para poblar, su bien-ser, y las capacidades humanas de ampliar su bien-ser (Ponzio y Ghosh, 2016).

El enfoque de desarrollo humano trajo como consecuencia un cambio paradigmático, principalmente en las llamadas instituciones globales (Banco Mundial BM, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Organización de las Naciones Unidas ONU, Organización Internacional del Trabajo OIT), así mismo los hacedores de política, a partir de este enfoque, su visión sobre el desarrollo sufrió un cambio y ante las nuevas preguntas respecto al desarrollo, sus estrategias deben estar encaminadas al desarrollo humano, así como a la multitud de preocupaciones y limitaciones que presenta el desarrollo humano integral. En particular, deberán prestar atención al impacto del acercamiento de desarrollo humano en la formación como el progreso es percibido y medido en la gobernanza global, en específico en áreas como el gobierno democrático, la energía, el

medio ambiente, derechos humanos, consolidación, y comercio justo deben ser establecidas.

Podemos entonces decir que algo no está funcionando bien; los progresos económicos deberían servir al objetivo de eliminar la pobreza y crear oportunidades de bienestar para todos. Como comentó Morin (2000, citado por Kliksberg, 2003), “se suponía que el desarrollo económico era una locomotora que traía el desarrollo humano. No es así. Es preciso repensar el desarrollo para humanizarlo”. Como podemos observar a dieciséis años de esta aseveración y con el Enfoque de Desarrollo Humano asumido por las instituciones globales la pobreza en los países del tercer mundo no ha disminuido, o si ha habido una disminución en algunos países, es insignificante y en otros se ha incrementado. Sigue habiendo miles de millones de pobres extremos en el mundo.

Otras opiniones se alzan, asimismo, para advertir sobre los desequilibrios ecológicos crecientes, a pesar del modelo desarrollo humano asumido por las instituciones globales, se siguen destruyendo ecosistemas milenarios y comprometiendo el futuro. Razón por la cual será necesario abrir nuevos debates, entre ellos el rol que corresponde desempeñar al Estado, la sustitución del Estado en todas las áreas por el mercado está fuertemente cuestionada y se ponen a la luz las llamadas “fallas del mercado”. Es necesario un Estado inteligente que articulado con la sociedad civil pueda movilizar la lucha contra la pobreza, mejor equidad, preservar el medio ambiente y crear condiciones para el bienestar de la población.

El Estado no sólo debe participar como un mecanismo regulador de los intereses sociales, sino como un instrumento que permita el logro del bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Se dice que el desarrollo debe servir para cubrir las necesidades de las personas, sobre todo para aquellos que viven en situación de pobreza. Es por ello nos dice Stavenhagen (2007) que las necesidades deberían ser consideradas en las estrategias de desarrollo y que deberían ser consideradas como el centro de atención, en donde debe ponerse atención a las necesidades comunes de los grupos humanos.

El desarrollo social debe incluir a los pueblos indígenas considerándolas como personas y comunidades que requieren soluciones particulares para cubrir sus necesidades colectivas. Reconocer los derechos del grupo que normalmente no serían reconocidos individualmente.

Capital social y acciones para el desarrollo Local

La mayoría de los autores que han escrito y reflexionado sobre CS, convergen en una opinión respecto a que el CS puede ayudar a resolver con mayor eficiencia los problemas de la pobreza, pero Bolívar y Flores (2011) se preguntan si el CS, tal como aparece en publicaciones de la CEPAL, constituye un campo acabado desde donde se pueden encontrar herramientas teóricas y metodológicas para abordar con relativo éxito las exigencias de desarrollo con justicia y equidad en América Latina.

Fukuyama (2003) comenta que el capital social es aquello que permite que los individuos débiles¹ se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas y que si bien el capital social no es la única cosa que falta en el Consenso de Washington, sigue apareciendo en varias dimensiones del desarrollo; influye directamente en la capacidad de las personas de organizarse con fines económicos, por lo que es importante para que las sociedades sean capaces de crear instituciones y hacer cumplir la ley; y es un puntal indispensable de la democracia, que es la fuente de legitimidad y el marco político en que se da el desarrollo.

De acuerdo a Fukuyama (2003), casi todos los países en desarrollo poseen una abundancia de capital social en la forma de grupos de parentesco o grupos sociales tradicionales como linajes, tribus, cofradías o asociaciones comunales, sin embargo, lo que les falta son organizaciones más modernas de amplio radio, que traspasen las fronteras tradicionales étnicas, de clase o de condición social y sirvan de base para las organizaciones políticas y económicas modernas.

1 Fukuyama llama débiles a los individuos que por alguna causa están excluidos de la sociedad y que a través de la acción colectiva logran recuperar sus derechos y son reconocidos e integrados a ésta.

Así, los organismos internacionales en su afán por encontrar respuestas a los múltiples problemas de desigualdad, exclusión y pobreza que privan en los llamados países en desarrollo, fomentan la utilización del capital social en los proyectos de desarrollo. Para el BM (2001), el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de interacciones sociales de una sociedad. No es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino la materia que las mantiene juntas.

Por varias décadas predominaba la noción de que el crecimiento económico llevaría por sí solo al desarrollo, convirtiéndose en América Latina la industrialización en la estrategia más importante de desarrollo, generalizándose la idea de que los pobres eran aquellos que no tenían los recursos monetarios suficientes para adquirir una canasta básica de alimentación. En la década de los setenta, se hizo evidente que no era suficiente el crecimiento para lograr el desarrollo; se consideraba que los pobres eran aquellos cuyos ingresos resultaban insuficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación y que además carecían de satisfactores básicos como la salud, la educación, la vivienda y servicios de agua, luz y drenaje, entre otros elementos. A partir de esto se consideró que era importante dar atención a variables como la salud y la educación, que, para entonces, se constituían como graves problemas sociales que limitaban el acceso al empleo y, por consiguiente, al ingreso, y que generaba mayor pobreza (Mota, 2002: 47).

Es a partir de los nuevos enfoques de pobreza, que los términos de exclusión social y vulnerabilidad cobran vigencia, planteándose políticas que deben favorecer la equidad, la participación ciudadana y la justicia social. Sin embargo, no obstante todos estos replanteamientos, la pobreza y la desigualdad continúan siendo objetivos aún no alcanzados en los países en vías de desarrollo, por tal razón, en la actualidad se mantiene la discusión en torno al desarrollo y la pobreza, con un enfoque hacia el fortalecimiento del capital social.

De acuerdo con Mota (2002:796), "...desde 1996, los Informes de desarrollo humano comienzan a utilizar el concepto de capital social para mostrar que los procesos económicos son sostenibles

y dinámicos, no sólo en la medida que hay capital humano y financiero, pues reconocen que no es suficiente aumentar las capacidades personales de los individuos si no hay un conjunto de tramas sociales que hagan que esas capacidades puedan efectivamente ponerse en juego. Desde entonces, el capital social forma parte de las condiciones centrales del desarrollo humano. Según esta perspectiva, las personas, las familias y los grupos constituyen capital social por excelencia y representan una fuente potencial para el desarrollo social y humano”.

Finalmente, la generación, movilización y/o desarrollo de los diferentes tipos de capital social debe ser tomada en cuenta ante la puesta en marcha y sostenibilidad de los procesos de desarrollo local; la cantidad de CS en una comunidad, (localidad), es resultado de procesos históricos, es decir son procesos que se dan en largo tiempo, complejos, para que lleguen a ser significativos, pero, que a su vez, su deterioro, su destrucción, puede ser muy rápida, por lo cual es importante para su conservación y desarrollo, la participación de todos los actores de la comunidad, así como la de actores externos a ella que tengan influencia en la toma de decisiones y en el establecimiento de políticas.

Reflexiones Finales

Para que exista el desarrollo humano debe reconocerse el derecho que tienen las persona a contar con un nivel de vida que le permita cubrir al menos sus necesidades básica tanto para sí como para su familia, debe existir una mejora continua de las condiciones de supervivencia.

El desarrollo humano como se comentó, es un factor importante para el desarrollo económico, los gobiernos deben poner un mayor énfasis en las necesidades sobre todo de las personas más pobres, siendo conveniente establecer lazos de colaboración con las comunidades en donde en la mayoría de los caso habitan los más pobres, lo que permitirá preservar el ambiente de los territorios en donde habitan. El futuro debe ser valorado socialmente por lo que deben ser consideradas las necesidades, así como los derechos humanos,

orientando la solución de éstas considerando todos los ámbitos de la sociedad.

El desarrollo social y humano es considerado como un eje central ya que es el humano y su actividad colectiva lo que determinan los procesos de desarrollo, es decir son los que llevan a cabo las acciones de mejora. De acuerdo con el contexto se generan valores y actitudes que permiten a las personas habitantes de una comunidad establecer relaciones interpersonales, lo que les permite trabajar en forma conjunta logrando compromiso y confianza, lo que conlleva a la cooperación y al logro de mejores condiciones de vida.

Ante esta nueva concepción del desarrollo humano, si bien se ha concedido mayor prioridad a los factores sociales o humanos en la estrategia de desarrollo, en realidad no se rebasaron los límites de las concepciones cuantitativas que son identificadas en el desarrollo del crecimiento económico. Lo cual se puede constatar con la generación de las crisis de la deuda externa de los países subdesarrollados que termina en forma abrupta con tres décadas de relativos progresos socioeconómicos en la peor recesión, dando paso al empeoramiento de las condiciones de vida y agudos retrocesos sociales, principalmente entre los grupos de población más vulnerables.

Bibliografía

- BM, Banco Mundial. (2002). *¿Qué es el capital social?*, <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo*, en <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>
- Bolívar Espinoza, G, A. y L. Flores Vega. (2011). *Los avatares del capital social en América Latina: estancamiento, desigualdad y pobreza*. Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada. Julio-septiembre, No. 162, Sección Tribuna Abierta. 259-293.
- Edo, M. 2002. *Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. (Tesis inédita de maestría). Universidad Torcuato Di Tella. www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles-346050_recurso_3.pdf
- Fajardo Arturo, L. A. (2006). *Desarrollo Humano Sustentable: Concepto y naturaleza*. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas (en línea), Junio. [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220322001>
- Fernández Riquelme, S. (2011). *Política Social y Desarrollo Humano. La nueva cuestión social del Siglo XXI*. En Nómadas. Revista Crítica de Ciencias sociales y Jurídicas. <http://dx.doi.org/105209>
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2000). *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*. En 5º Taller Regional La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones, CEPAL. Aguascalientes, México. Naciones Unidas, Santiago de Chile. 333-365.
- Fukuyama, F. (2003). Capítulo II: Capital social y desarrollo: la agenda venidera, en Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arriagada, Irma; Robison, L. J. y Whiteford, Scott, (Compiladores), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL NO. 71. CEPAL- Universidad del Estado de Michigan-Naciones Unidas, Santiago de Chile. 33-50.

- Kliksberg, B. (2003). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del estado*. Mitos y realidades en la América Latina de Hoy. INAP. México.
- León A. (2007). *Identidad, pertenencia y apropiación del territorio en tierra caliente, Guerrero, en Mundialización y diversidad cultural*. UAM, México. pp. 349-365.
- López-Calva, L. F. Y R. Vélez. (2004). *El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México*. SEDESOL-Documents de Investigación. PNUD. México.
- Márquez, M., (2003). *Capítulo 2. El Desarrollo Humano desde la perspectiva integral y su proyección mundial*. En Desarrollo Económico local y Desarrollo Humano. Primera parte: El desarrollo humano en la época de la globalización, (en línea). 9-17. (Fecha de consulta: 10 de junio de 2016). Disponible en: <http://www.yorku.ca/ishd/...sarrollo.humano.local.pdf>
- Mota Díaz, L. , Sandoval Forero, E. A. (2006). *El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcance en grupos indígenas*. En Economía, Sociedad y Territorio (en línea), V (Enero-Abril). 781-819. (Fecha de consulta: 15 de junio de 2016). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102005>>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Tercer Mundo Editores. Santa Fe, Bogotá.
- Ponzio, R. y A. Ghosh. (2016). *Human Development and Global Institutions*. Evolution, impact, reform. Routledge-Global Institutions. UK.
- Rey, G. (2002). *Cultura y Desarrollo Humano: Unas relaciones que se trasladan*. En Pensar Iberoamérica. Número 0. Febrero. <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric00a04.htm>
- Stavenhagen R. (2007). *Necesidades, derechos y desarrollo social en Mundialización y diversidad cultural*, UAM, México. 39-58
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como Libertad*, Editorial Planeta. Madrid.

La dimensión política, cultural e institucional en el desarrollo local

Griselda Martínez Vázquez

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

María Teresa Montoya Flores

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Introducción

El concepto desarrollo es más amplio que el concepto de desarrollo económico al incluir la dimensión cultural, político e institucional. De ahí que, el enfoque de desarrollo local o territorial, surge como un paradigma ante los procesos de globalización económica, dirigido al diseño e implementación de políticas públicas que permitan impulsar el desarrollo de una comunidad, considerando los factores endógenos y exógenos decisivos para el desarrollo. En la Cumbre de Río de 1992 y específicamente en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (1998: 3) reunida en Estocolmo del 30 de marzo al 2 de abril de 1998 reconoce, entre varios principios, los siguientes:

- La armonía entre la cultura y el desarrollo, el respeto por las identidades culturales, la tolerancia por las diferencias culturales en un marco de valores democráticos pluralistas, de equidad socioeconómica y de respeto por la unidad territorial y por la soberanía nacional, son algunos de los requisitos necesarios para una paz duradera y justa;
- La aceptación de la diversidad cultural contribuye a identificar y consolidar los lazos entre las comunidades que están

arraigadas en valores que pueden ser compartidos por los diferentes componentes socioeconómicos de la sociedad nacional

Estos principios son los que se recogen en las dimensiones del desarrollo local, los cuales guían las propuestas de políticas públicas que evitan la exclusión social, como también lo señala la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 2015, en la que se menciona:

“...las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. (...) Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.” (Naciones Unidas, 2015:1-2).

El fortalecimiento de la cultura local, creativa y solidaria es uno de los factores que hacen posible el surgimiento de nuevas propuestas emanadas desde los propios territorios, “desde abajo”, donde la actuación y movilización de agentes locales, públicos y privados, se dirigen a propuestas de acción que den soluciones para el bienestar social desde su cosmovisión. Como lo señala Güell (1998:3), “Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y el éxito de un progra-

ma de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”.

Este capítulo presenta algunas reflexiones teóricas de la dimensión cultural, política e institucional y su incidencia en la conformación y fortalecimiento del capital social que coadyuva al desarrollo local. Para lo cual se integra en cinco apartados. En una primera parte, se reflexiona sobre la dimensión cultural, política e institucional. En el segundo apartado se presenta la relevancia de la cultura en la implementación de políticas públicas, resaltando a la cultura como un eje transversal de toda política pública, así como su importancia en la conformación del capital social en las comunidades y su incidencia en el desarrollo local. Como tercer punto, se reflexiona sobre el papel de las políticas públicas e instituciones en el desarrollo local, analizando los arreglos institucionales que contribuyen a la promoción del desarrollo local. Por último, en los apartados cuarto y quinto se presentan reflexiones sobre los actores involucrados en el desarrollo local y el capital social y las acciones para el logro del desarrollo local.

Dimensión de la cultura, político e institucional

Como lo menciona Alburquerque el concepto de “territorio” no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. “El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como, su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste”. (Alburquerque, 2015:18).

La dimensión del desarrollo cultural, político e institucional considera de vital importancia la participación activa y comprometida de los actores locales en el proceso de desarrollo. Algunos de los aspectos sobresalientes de esta dimensión son:

- La capacidad creativa y emprendedora de la población local.
- El fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales.

- La asociatividad o sea la capacidad de la gente para asociarse para lograr objetivos comunes.
- La confianza como capital social.
- La generación de redes, asociada a una nueva forma de gobernanza público-privada.

Este entramado de relaciones va acompañado de lo que Albuquerque (2015) denomina “innovación social”, como reflejo del avance de las formas de democracia participativa y como resultado de las acciones que llevan al fomento de la cultura creativa y solidaria que rescata las tradiciones locales.

Por lo tanto, el punto de partida para que una estrategia de desarrollo local tenga éxito, es estar centrada en las personas con la aceptación en la comunidad. Como lo menciona Güell la subjetividad social es una condición *sine qua non* para el desarrollo local. La cual la define como: “trama de percepciones, aspiraciones, memorias, saberes y sentimientos compartidos colectivamente que permite construir relaciones, percibirse como un “nosotros” y actuar colectivamente. La subjetividad es parte de la cultura, pero es aquella parte que es inseparable de las personas concretas” (Güell,1998:2).

De ahí que, si consideramos a la estrategia de desarrollo local basada en la participación de distintos actores locales, ésta tendrá éxito si tiene sus cimientos en la subjetividad social. En los modelos de desarrollo económico, como lo han señalado varios autores, con una racionalidad económica, rentista consideran a la subjetividad colectiva como una limitación para el desarrollo. El conocimiento local no tenía valor y por lo tanto, se debería cambiar al conocimiento y uso de tecnología de punta que demandan las grandes empresas transnacionales. (Vázquez-Barquero, 2000; Güell, 1998; Albuquerque, 2004; Boisier, 2001; Salcedo, 2005). La aplicación de políticas neoliberales y programas de desarrollo basados en modelos económicos que no rescatan los recursos locales, han mostrado su ineficiencia al incrementar la pobreza y exclusión de poblaciones en América Latina. Esto cedió paso al fortalecimiento de la cultura local, creativa y solidaria, siendo uno

de los factores que hacen posible el surgimiento de nuevas propuestas emanadas desde los propios territorios, “desde abajo”, donde la actuación y movilización de actores locales, públicos y privados se dirigen a propuestas de acción que den soluciones a su bienestar social desde su cosmovisión.

Para autores como Vázquez Barquero (2007) las iniciativas de desarrollo económico local no fueron inducidas desde instancias centrales del Estado, sino que surgen espontáneamente, debido a la tensión entre la subjetividad social y los procesos de reestructuración económica y descentralización política. Existe un fortalecimiento de la cultura política que se muestra en la mayor concientización política de actores locales y en la lucha de sus recursos naturales y culturales. Así como, sus formas de representación política basados en sus usos y costumbres.

Los cambios mencionados en la percepción y subjetivación del desarrollo local, abre oportunidad a plantear un círculo virtuoso de cooperación entre actores público-privado-social, dirigidos al avance de una democracia participativa, con el desarrollo de conocimientos, capacidades y recursos locales destinadas a una estrategia local con políticas culturales y económicas hacia el bienestar social del territorio.

Existen diversas propuestas de modelos de desarrollo local, una de ellas es la denominada *Cittaslow* (ciudades lentas). Su director y secretario general Pier Giorgio Oliveti considera que este movimiento representa a las comunidades vivas que invierten en sí mismas; las claves son: identidad, ambiente y responsabilidad.

Los principales enemigos son: la desertificación social (tendencia a abandonar un pueblo para migrar a grandes ciudades) y la erosión de los principios de cooperación y solidaridad entre las personas, siendo difícil su aplicación cuando existen prioridades de seguridad y acceso a servicios básicos. Para Oliveti, *Cittaslow* constituye un proyecto de calidad a favor de las próximas generaciones. (Tella, 2013).

Relevancia de la cultura en la implementación de políticas públicas

La cultura ha sobrevivido a los planteamientos del desarrollo económico, de ahí que se tiene que entender que las lógicas de intercambio de las empresas y/o organizaciones solidarias locales, no responden, -necesariamente-, a los valores o racionalidad económica del mercado; pero esto no quiere decir que tampoco las tomen en consideración. Existen otras racionalidades que entran en juego, como son: los valores culturales, simbólicos, familiares, comunales, ambientales que desde la perspectiva económica se podrían considerar irracionales.

El éxito de las políticas públicas en el diseño e implementación en una localidad está dado por el grado de concertación institucionalizada de los actores públicos, privados y sociales locales más relevantes en la estrategia de desarrollo. El definir cuáles serán las iniciativas de desarrollo de la localidad exige un ejercicio de negociación, coordinación y concertación, reconociendo que todos los actores de la comunidad expresen sus intereses y necesidades. Para lograr este plan de desarrollo consensado, se vuelve ineludible el desarrollo de capacidades de coordinación y articulación de acciones de desarrollo entre otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, convirtiéndose en puntos clave de aprendizaje de gestión social y política, considerando a la cultura local como un eje transversal de toda política pública y por lo tanto de un plan de desarrollo local (Alburquerque, 2004).

La cultura y el desarrollo local: importancia de la cultura en la conformación del capital social en las comunidades

Los estudios de cultura a nivel macro y externo, desde una perspectiva teórica como la antropología, se ha centrado principalmente en la búsqueda de entender las tradiciones, costumbres, creencias y hábitos de los pueblos; estudiar su folklore y sus manifestaciones más representativas como una forma de entender y explicar el funcionamiento de sociedades tradicionales. Desde el punto de vista

sociológico, la cultura hace referencia a las formas de vida de la sociedad, es decir, por medio de ésta última se generan una serie de valores, ideas y principios que guían al hombre (Touraine, 1969, citado por Hernández, 2007).

La cultura y la sociedad están vinculadas ya que la primera es reproducida a través de las relaciones sociales que existen en la vida de las personas, esto nos permite entender la relación entre cultura e interacción social. La cultura es, entonces, resultado de la actividad del ser humano y sus fases de reproducción permiten la creación y producción de valores culturales y la acumulación y conservación de los mismos, así como la difusión y/o circulación de esos valores y la apreciación, disfrute y/o utilización de estos por la población.

El estudio de la cultura nos permite, por lo tanto, conocer el resultado de la interacción de la sociedad con el ambiente al analizar los conocimientos, aptitudes y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad. La cultura y el medio están estrechamente relacionados, la primera es una forma de adaptación al medio, si éste se transforma o modifica, la cultura también experimenta transformaciones, cambios o readaptaciones. Alexander (2000) en su modelo denominado sociología cultural establece que las acciones sociales son posibles en un marco de significancia cultural que permite la solidaridad y la acción colectiva, pues no puede existir una sociedad solamente racional, todo lo social tiene un nexo con la cultura, el significado y la subjetividad.

Por otro lado, con la modernización y la globalización, la cultura ha tomado gran importancia, no solo para comprender la tradición, sino para analizar como la modernidad ha llegado a relacionarse con ella y ha generado adaptación o cambio en los diferentes tipos de sociedades y, por lo tanto, es importante considerar el contexto que rodea a las comunidades para conocer cuáles son los procesos que sigue el cambio.

De la misma forma que para un grupo social, la cultura es la unión de sus costumbres y tradiciones lo que les identifica y distingue de otros grupos, una comunidad puede compartir sus propias manifestaciones por los significados y valores que construyen por

medio de la interacción de sus miembros a nivel individual, grupal, organizacional y social.

Por lo tanto, el estudio de la cultura en lugares específicos establece sentido de *identidad*, así como, las formas de pensamiento o actuación dentro de un campo geográfico; el contexto al cual pertenecen los individuos, determina su identidad individual y colectiva –comunitaria– y es esta identidad lo que diferencia a cada comunidad.

Las formas en que las comunidades se transforman son resultado de las necesidades del entorno, de la modernización, pero sumadas a tradiciones que se han resistido al tiempo, lo que constituyen fuertes elementos de identidad nacional (D'Iribarne, 2004). Al igual que la cultura forma parte de la comunidad, los individuos como transmisores de cultura al interior de las comunidades, ponen de manifiesto la importancia de las interacciones como representaciones sociales de una realidad interna y externa a la comunidad. La cultura, entonces, se conforma dependiendo de los actores que integran a la comunidad, en la que cada uno tiene una forma de ser y actuar, y con la interacción con los otros miembros de la comunidad generan su propia identidad. Para Giménez (2000), la identidad se construye mediante la apropiación e interiorización, del complejo simbólico-cultural que funge como emblema de la colectividad, y la define como el conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos), a través de los cuales los actores sociales, individuales o colectivos, demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello dentro de un espacio históricamente específico y socialmente estructurado. Por lo que el concepto de identidad al igual que el de cultura no puede ser delimitado, ya que constituye un elemento presente en una realidad subjetiva –cada grupo social en cierto momento histórico, crea y reproduce una serie de significados que reflejan su identidad– establecida por procesos sociales que son determinados por la estructura social y el lugar que ocupan en esa estructura (Aguado y Portal, 1992).

Para las comunidades, los procesos de reconstrucción identitaria son significativos ya que les permite recuperar su cultura, así como

sus tradiciones, creencias, valores, logrando altos grados de cohesión social y un capital social fortalecido. Todo esto permite impulsar procesos de cambio que con una gestión correcta conduce al desarrollo local. En el esquema 1, se observa la interacción entre cultura-identidad y capital social basado en redes de colaboración a nivel de grupo, organización y comunidad, y su contribución al cambio para el desarrollo local de las comunidades.



Fuente: Elaboración propia, con base en Montoya Flores (2012).

Consideramos entonces, a la cultura y a la identidad como las dimensiones que cruzan al capital social de un grupo, de una organización, de una comunidad y el sistema de valores que componen la identidad en sus diferentes niveles, de los cuales es portadora la sociedad, los factores que inciden de manera directa sobre el desarrollo de la localidad.

El papel de las políticas públicas e instituciones en el desarrollo local

En este apartado se analizan los arreglos institucionales que contribuyen a la promoción del desarrollo local. Los actores de un territorio determinado establecen acuerdos y reglas de convivencia que promueven la interacción y cooperación entre ellos. En varios estu-

dios se hace hincapié de la importancia de la articulación entre las instituciones públicas y privadas por medio de mecanismos de articulación horizontal, actores del mismo territorio y vertical con actores locales que están fuera del territorio (Soto Baquero, Bedusch Filho y Falconi, 2007: 6).

El enfoque de la dimensión cultural en el desarrollo local, considera que las estrategias de desarrollo deben ser procesos participativos y dirigidos a eliminar los problemas de exclusión social.

Dentro de la nueva gestión pública la eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la toma de decisiones políticas tiene una gran relevancia. De ahí que, Albuquerque (2004) considere importante la modernización administrativa y la capacitación de su personal para fortalecer la gestión municipal. Para lograr un mayor bienestar social, los actores políticos deben contar con planes de infraestructura que permita el mejor desarrollo económico y sociocultural del territorio. El conseguir recursos públicos del gobierno estatal o federal o recursos internacionales de organismos sociales exige una gran capacidad de negociación y convencimiento de la importancia para su población.

Existen políticas de desarrollo local de fomento empresarial o cultura emprendedora, teniendo programas específicos para reforzar la capacidad emprendedora de las mujeres y los jóvenes.

En el modelo de desarrollo local o territorial, las instituciones sociales son consideradas como un mecanismo clave para promover una mejor calidad de vida. Las reglas y organizaciones que influyen en las estructuras de poder son las que definen en forma significativa la trayectoria del desarrollo. Por lo tanto, no se puede dejar de lado la comprensión del funcionamiento de las instituciones que son relevantes para el desarrollo territorial.

Como lo señala North citado por Prats, “las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y restricciones que dan forma a la interacción humana” (Prats, 2007:121). El enfoque institucional analiza las reglas del juego en donde las organizaciones son los jugadores. Las organizaciones sociales, públicas, económicas establecen reglas de interacción, las cuales tienen distintas capacidades y recursos.

Para conocer o descubrir la importancia de las instituciones y organizaciones en el desarrollo de la comunidad, se tienen que conocer cuáles son las que operan en la comunidad diferenciando niveles y sectores, analizando sus funciones y sus procesos de interacción con otras instituciones.

El contar con instituciones más democráticas nos remite a mejores niveles de bienestar social. Por instituciones más democráticas entendemos como el consenso social en el establecimiento de las reglas del juego, que son fundamentales para evitar el oportunismo de los actores y lograr la confianza y la cooperación.

Existe una dispersión de políticas públicas dirigidas a la promoción y desarrollo de habilidades empresariales o emprendedurismos locales, que por lo general, no se conocen y provocan el oportunismo de algunos actores políticos que tienen el conocimiento de los programas y los mecanismos para “bajar recursos”. Es indispensable una política pública bien dirigida con programas de desarrollo claros para todos los actores. Que la información no sea un mecanismo de poder y segregación de actores locales.

Los actores involucrados en el desarrollo local

Un rasgo distintivo del cambio cultural a nivel global es la presencia de grupos vulnerables en el espacio político, económico y socio-cultural. Como son los indígenas y las mujeres, que se van incorporando a estos espacios públicos en donde toman decisiones para la familia, su comunidad y/o su región o país.

La identidad existe para sí y para los otros. Se requiere la confirmación y reconocimiento de los demás actores “para poder existir socialmente”. De ahí que las identidades negadas, como los indígenas, establecen estrategias identitarias, para ser reconocidos. Como lo señala Giménez (2009) la autoafirmación o la asignación está íntimamente relacionada con la correlación de fuerzas entre los grupos o actores sociales en contacto, de ahí que la identidad se convierte en un objeto de disputa en las luchas sociales.

Hablar de estrategia identitaria, es considerar que los actores sociales tiene un margen de acción en donde la identidad se convierte

en un medio para alcanzar un fin. Desde la perspectiva estratégica se tienen que considerar un “marco estructural, la situación social, la correlación de fuerzas entre los grupos, las maniobras de los demás, etc.” (Giménez, 2009:139).

En considerar la identidad como una estrategia de lucha, nos permite reconocer la existencia de nuevos referentes simbólicos y prácticas económicas y sociales diversas, las cuales han sido luchas de algunas comunidades étnicas en México, como son los municipios autónomos en Chiapas y Oaxaca.

La lucha política y el cambio en las estructuras de poder, también se ve reflejado en el papel social de las mujeres, las cuáles han sido más subordinadas que las mujeres urbanas. Cuando se habla de desarrollo territorial o local también se tiene que abordar el tema del fortalecimiento del papel social de la mujer y por tanto la resignificación de la identidad femenina en las comunidades rurales.

Para Portes (2004:115) en el comportamiento económico; “el poder representa un factor omnipresente en las transacciones económicas y en las organizaciones”, propone una definición weberiana de poder “capacidad de los individuos o grupos para imponer su voluntad a otros a pesar de su resistencia”. Partiendo de esta premisa, las reglas del juego son establecidas por los individuos o grupos que imponen su voluntad a los otros. Existen actores sociales que tienen que empoderarse para incidir en las negociaciones de las reglas del juego de cooperación. Existen comunidades rurales en donde las estructuras de autoridad y poder local responden a sus usos y costumbres.

Por lo tanto, en todo modelo de desarrollo local es necesario considerar la variable del poder, en virtud de ser colectividades excluidas del poder – político, económico y social-. Los actores sociales en las comunidades rurales se movilizan en la defensa de sus derechos ciudadanos, humanos, socio-culturales y económicos. Los actores del desarrollo local se clasifican en los siguientes grupos que son enunciativos pero no limitativos:

1. Instituciones públicas: locales, estatales, federales e internacionales.

2. Instituciones de la sociedad civil: de la localidad, del estado, del país o internacionales.
3. Empresas locales y sus relaciones externas.
4. La población que es considerada como el capital humano de la localidad.
5. Las instituciones de educación pública y privada y centros de capacitación.
6. Agentes externos que promueven el desarrollo local, como es la vinculación de Instituciones de Educación Superior estatales o nacionales, internacionales.

Capital social y acciones para el desarrollo local

Considerando al capital social como un fenómeno subjetivo compuesto de valores y actitudes que influyen en la forma en cómo se comportan los individuos (Newton, 1997) o el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales, donde el capital social se presenta tanto en el plano individual como colectivo, lo cual implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables y a su vez, un bien colectivo (Coleman, 1990), se puede considerar al capital social como un sistema de valores comunitarios, los cuales son aspectos que inciden directamente el desarrollo de las comunidades, como lo muestran los estudios realizados por Knack y Keefer (1997), donde miden las correlaciones entre confianza y normas de cooperación con crecimiento económico. Asimismo, estudios realizados en varias comunidades latinoamericanas, demuestran que en la lucha contra la pobreza, la cultura y la identidad, como sistema de valores compartidos, aparecen como elemento clave, los grupos desfavorecidos cuentan con valores que les dan identidad, por lo que la potencialización y afirmación de estos valores conforman un capital social fortalecido, con altos niveles de cohesión, con lo cual pueden reforzar la autoestima colectiva y propiciar el desarrollo de la comunidad a través de la creación de redes de interacción (Kliksberg, 1999).

Kliksberg (1999) muestra una serie de experiencias latinoamericanas para lograr desarrollo local, en las cuales, de acuerdo al autor,

se han basado en el capital social, pero tomando en cuenta como dimensión principal a la cultura y al sistema de valores que conforman la identidad de la comunidad. Estas experiencias, entre otras, son Villa El Salvador, Perú donde el pueblo, con su esfuerzo y su lucha, ha ido construyendo una ciudad, que si nos les ha permitido superar la pobreza, si han logrado un mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes de la comunidad, donde la cultura jugó un papel central, fomento continuo de formas de cooperación, confianza mutua entre los actores, respeto por las normas sociales compartidas, lo cual les permitió a afirmación de la identidad individual, colectiva, organizacional y comunal.

Otro caso relevante es el de Las ferias de consumo familiar de Venezuela, en éste se puede observar la conformación de redes de cooperación integrada por miembros de la Central Cooperativa del Estado de Lara, cuyo fin es beneficiar a familias de estratos bajos y medio bajos a través de la venta de un producto básico: un kilo de productos hortofrutícolas por un precio único; éstos los hacen llegar a través de sus transportes locales, directamente del pequeño productor al consumidor. Con esta red de cooperación todos salen ganando, el productor a través de la feria asegura la venta de su producción a precios razonables y los productores, a su vez, reciben productos frescos a precios muy por debajo del mercado.

De acuerdo a los actores, la base de sus logros se debe a: 1) una historia de formación de capital social y humano; 2) potenciar el capital social sobre el financiero; 3) formas novedosas de gestión participativa y, se considera como relevante la conformación de la red de cooperación, Feria de las Flores. El Estado de Lara es el que más cuenta con organizaciones cooperativas, por lo que podemos considerar que se logró que la Feria de las Flores tuviera resultados beneficiosos para la población, al contar la comunidad con una cultura de organización autogestionaria e identidad cooperativa, así como la formación de redes de cooperación sustentadas en la cultura e identidad de la comunidad. Como podemos observar, la cultura cruza todas las dimensiones del capital social.

Reflexiones Finales

La relación entre cultura y desarrollo es muy compleja y existen diferentes propuestas teóricas-metodológicas para realizar un diagnóstico, en las cuales la proposición de estrategias de desarrollo se plantean considerando los atributos socio culturales de una región o localidad.

De igual forma, la conformación del capital social, cimentado en la confianza y la cooperación, son procesos de aprendizaje donde el bien común se refleja en más beneficios que el bien individual.

La reconstrucción de la identidad local permite recuperar la cultura de la comunidad, sus tradiciones, creencias, valores, y a través de ésta reforzar la cohesión social que permite a la comunidad contar con un capital social fortalecido, para impulsar procesos de cambio que conducen al desarrollo local.

Como se muestra a lo largo de este capítulo, el desarrollo local es más amplio que el desarrollo económico local. Existe un gran número de propuestas para el desarrollo económico de las comunidades rurales, que si bien parten de la importancia de considerar a las personas y su cultura, en el momento de presentar las estrategias y acciones para el desarrollo se expresan desde la dimensión económica y principalmente con la visión de insertar su economía a una economía global.

Nosotros consideramos que cualquier proyecto de desarrollo en comunidades rurales, tendrá éxito si la comunidad rural produce mecanismos que generen confianza entre los habitantes de la comunidad que logren la cohesión social. La racionalidad económica en los proyectos de desarrollo genera desconfianza, individualismo y por lo tanto desconfianza entre la comunidad.

Esta dimensión del desarrollo es la base para lograr que las estrategias de desarrollo se construyan desde una percepción de nosotros y una visión compartida del Bienestar Social.

Como es una dimensión basada en la cultura, no significa que se tiene que modificar la cultura de la localidad, sino que a partir de ésta, (de su cosmovisión, su relación con la vida y la naturaleza, la defensa de su territorio) se generan las estrategias y planes de acción para el desarrollo local.

El respeto a sus usos y costumbres en su representación política permite forjar puentes entre la comunidad rural, el municipio, el estado y la federación; que impulsen políticas públicas que promuevan su bienestar social.

Bibliografía

- Aguado, J. C. y Portal, A. M. (1992). *Identidad, ideología y ritual*. México: UAM.
- Albuquerque, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Local*. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL, abril. Issue 82.
- Albuquerque, F. (2015). *Enfoque del desarrollo económico territorial*. In: *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires: ConectaDEL, p. 42.
- Alexander, J. (2000). *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. 1 ed. España: Anthropos Flacso.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?*. In: E. H. Sapiens, ed. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Conferencia Intergubernamental, P. C. p. e. D. (1998). *Políticas Culturales*. Documento de Estocolmo 1998. Recuperado. http://ciudadespatrimonio.mx/descargables/biblioteca/conferencia_intergubernamental_sobre_las_politicas_culturales_para_el_desarrollo_1998.pdf. acceso 19 julio 2016.
- D'Iribarne, P. (2004). *Lo universal y lo cultural en el funcionamiento de las organizaciones*. Revista Iztapalapa, México: UAMI, 24(55), pp. 53-68.
- Jiménez, G. (2000). *Identidades étnicas: estado de la cuestión*. México: CIESAS/INI/PORRÚA.
- Jiménez, G. (2009). *Identidades Sociales*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Instituto Mexiquense de la Cultura.
- Güell, P. E. (1998). *Jornadas de Desarrollo y Reconstrucción Global. Subjetividad social y desarrollo humano: desafíos para el nuevo siglo*. Recuperado de: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/434202/2016_1/UNIDAD_1_POTENCIACION_Y_SI-

- STEMAS_SOCIALES/U1_Complementaria_SUBJETIVIDAD_SOCIAL_Y_DESARROLLO_HUMANO.pdf, acceso 19 julio 2016.
- Hernández, M. (2007). *Sobre los sentidos de multiculturalismo e interculturalismo*. Ra- Ximhai, México: Universidad Autónoma Indígena de México, 2(3), pp. 429-442.
- Kliksberg, B. (1999). *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*. Cepal, Santiago de Chile: CEPAL, Issue 69, pp. 85-102.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). *Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation*. The Quarterly Journal of Economics, 112(4), pp. 1251-1288. Recuperado en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.335.208&rep=rep1&type=pdf>, 10 abril 2016.
- Montoya Flores, M. T. (2012). *Capital social: Identidad organizacional y redes*. De Análisis Organizacional, México: Remineo, diciembre, 1(4), pp. 1-19.
- Naciones Unidas, A. G., 18 de septiembre de 2015. A/70/L.1 Asamblea General de la ONU. Recuperado de: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S acceso 8 junio 2016.
- Newton, K. (1997). *Social Capital and Democracy*. American Behavioral Scientist, EUA, March, 40(5), pp. 575-586.
- Portes, A. (2004). *Desarrollo futuro de América Latina*. Bogotá Colombia: ILSA.
- Prats, J. O. (2007). *Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo*. Economía Institucional, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 9(16), pp. 121-148.
- Salcedo, D. (2005). *Una definición operativa del desarrollo local para El Salvador*. Realidad, España: Universidad de la Rioja, pp. 51-77.
- Soto Baquero, F., Bedusch Filho, L. C. y Falconi, C. (2007). *Desarrollo Territorial Rural*. 1era ed. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y BID.
- Tella, G. (2013). *Plataforma Urbana. Análisis Urbano y Territorial El auge de las "ciudades lentas"*. Recuperado en: [66](http://www.plata-</p></div><div data-bbox=)

formaurbana.cl/archive/2013/07/15/el-auge-de-ciudades-lentas/, acceso 5 de julio 20156.

Vázquez Barquero, A. (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. *Investigaciones Regionales*, España: Asociación Española de Ciencia Regional, pp. 183-210.

Vázquez-Barquero, A. (2000). *Desarrollo endógeno y globalización*. Recuperado en:<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900003>, acceso 19 julio 2016.

La dimensión económica, tecnológica y financiera en el desarrollo local

Silvia Pomar Fernández

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Araceli Rendón Trejo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Sergio Solís Tepexpa

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Introducción

Durante los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, la teoría del crecimiento económico se desarrolló con enfoques de la teoría Keynesiana y Neoclásica, pero en los cincuenta el interés por los temas de crecimiento decreció. A finales de 1980 el crecimiento económico volvió al centro del debate teórico gracias a las contribuciones de la nueva teoría del crecimiento. Es entonces cuando se cuestiona que el crecimiento sea influenciado solo por variables exógenas; el crecimiento se debe también a variables endógenas en las que el conocimiento y el capital humano se convierten en factores determinantes del desarrollo generándose así el enfoque de desarrollo regional, desarrollo endógeno y capital social (Jiménez, 2010).

En este contexto, la coexistencia en el mundo de países y regiones con altos niveles de vida con otros (as) en los que hay problemas de pobreza y marginación han llevado a gobiernos y diversas organizaciones a emprender proyectos que buscan revertir las malas condiciones en las que gran parte de la población del planeta vive.

Muchas de estas organizaciones buscan impulsar proyectos diversos que permitan la creación empleos permanentes, combate a la pobreza, creación de empresas micro, pequeñas y medianas que puedan no solo subsistir sino crecer a través de un enfoque territorial. En ese sentido, aspectos sociales, políticos, económicos, tecnológicos y financieros son importantes.

El objetivo de este capítulo es presentar algunas reflexiones teóricas que contribuyen a la explicación del desarrollo territorial desde una dimensión económica, tecnológica y financiera. Para ello se plantea el análisis a partir de las estrategias y de los actores que intervienen en el desarrollo territorial. Se finaliza con el análisis de la participación de estos elementos en el desarrollo local.

La dimensión económica, tecnológica y financiera

El desarrollo económico territorial endógeno abarca aquellos enfoques teóricos que consideran al desarrollo ligado al territorio, a saber, el desarrollo endógeno local, el distrito industrial marshalliano, la variante de los distritos italianos, los aportes neoshumpeterianos, la teoría de los *miliex innovateurs*, el enfoque de los *clúster*, la economía espacial tradicional, la nueva geografía económica, la escuela californiana y la economía institucional (Rodríguez Miranda, 2006).

El desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades o ciudades), se encuentra vinculado al proceso endógeno de acumulación de capital, mismo que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local, es decir, de la manera en que los empresarios se organizan para producir, de su capacidad para innovar y la difusión de éstas, el papel de las economías de aglomeración y del marco institucional. El desarrollo económico territorial es entonces el resultado de la interacción sinérgica de esos cuatro factores mencionados (Rodríguez Miranda, 2006).

Otros enfoques en ese sentido son el de desarrollo económico territorial humano, el cual “se define como un desarrollo que combina eficazmente el alcance del posicionamiento competitivo de los productos locales y típicos de cada área de un país con la erradica-

ción estructural de la pobreza, la igualdad social y de género, la creación de empleo digno, la salvaguardia del medio-ambiente, principalmente a través del reforzamiento de las capacidades humanas e institucionales de llevar adelante procesos y políticas autosuficientes” (Canzanelli, 2008)

El desarrollo económico se encuentra ligado al mejoramiento en las condiciones de vida y bienestar de los integrantes de una sociedad. Una visión integrada (o sistémica) del desarrollo económico territorial precisa de actuaciones en otros importantes aspectos del desarrollo como son la inversión en educación, la formación profesional, entre otras, como se puede ver en el cuadro 1.

En el desarrollo económico local destacan, la dotación de infraestructura y equipamientos básicos, la oferta de servicios de desarrollo empresarial para el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas. La formación de vínculos y alianzas entre los diferentes actores -empresas, instituciones públicas y privadas- que posibiliten la formación de redes, favorecen la introducción de innovaciones (Albuquerque & Dini, 2008).

Cuadro 1. Desarrollo económico territorial



Fuente: Elaboración propia, con base en Albuquerque (2015).

El actuar en los elementos mencionados favorece una cultura emprendedora local y el diseño sustentable de proyectos que impulsen la capacidad productiva de la localidad que permita generar excedente económico, empleo e ingresos que mejoren la calidad de vida de la población que habita un territorio.

El territorio, por su parte, es definido como el ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de tradiciones, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios (Rodríguez Miranda, 2006).

Albuquerque (2015) aclara que el término “territorial” hace referencia al traslado (o recuperación) de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el empleo a los niveles territoriales (o “subnacionales”), como son el municipal, provincial, departamental o regional, lo que difiere de una definición centralista. Es ahí donde se determinan o definen los problemas, circunstancias concretas y actores implicados (Albuquerque, 2015).

En el caso de la tecnología, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt, 2016) define el desarrollo tecnológico como: “El uso sistemático del conocimiento y la investigación dirigidos hacia la producción de materiales, dispositivos, sistemas o métodos incluyendo el diseño, desarrollo, mejora de prototipos, procesos, productos, servicios o modelos organizativos”.

En la actualidad se considera el desarrollo tecnológico como la mejora de las condiciones de vida de la humanidad, ya que al resolverse problemas que se generan en las diversas actividades que realizan las personas, se generará un mayor bienestar social. Es por ello que podemos considerar al factor tecnológico como un instrumento fundamental del desarrollo humano (Salinas, 2004). Nos dicen Pujades, R & Font, J. (1998), que “la articulación entre personas, territorio y recursos debe integrar los conceptos de cooperación y colaboración para generar nuevas formas de gestión territorial, que pongan de relieve el cambio cultural en entornos rurales a partir de la síntesis de los elementos tradicionales, que conforman la identidad territorial y los recursos procedentes de la innovación urbana y tecnológica”. Es por ello que considera que la actividad rural no será sustentable si se mantiene inamovible frente a los cambios a los que se enfrentan constantemente.

En relación al financiamiento, la planificación regional debe trabajar simultáneamente con las funciones de asignación de recursos entre regiones, compensación a las regiones de los posibles efectos negativos de la política económica y la función de activación. Esta última se refiere a acciones tendientes a inducir a la sociedad regional a asumir un comportamiento que posibilite la transformación cualitativa del crecimiento en desarrollo.

Por su parte, las funciones de asignación y compensación implican la manipulación de instrumentos financieros específicos para transferir recursos corrientes (capital de trabajo) y de capital (inversión) entre el gobierno en sus diversos niveles (federal, estatal y municipal) y las regiones. El tamaño y estructura de estos flujos constituyen elementos determinantes de la tasa de crecimiento que puedan experimentar algunas áreas del país. Las transferencias corrientes estimulan la economía regional incrementando la demanda agregada, en tanto que las transferencias de capital inducen ampliaciones de la capacidad productiva (expansión de la oferta agregada) y en algunos casos generan adicionalmente aumentos en la demanda de inversión.

Relevancia de las estrategias de desarrollo económico, tecnológico y de financiamiento

En el enfoque de desarrollo económico territorial no solo la agenda de temas sociales, políticos o institucionales son importantes. Los aspectos económico, tecnológico y financiero también lo son. La generación de un excedente económico es imprescindible para atender adecuadamente los requerimientos de las restantes dimensiones del desarrollo (social, humano, institucional, cultural y político).

Desarrollo económico. Una estrategia de desarrollo económico territorial requiere del esfuerzo de movilización y participación de los actores locales en un determinado territorio, a fin de que se fortalezca el capital social. Esto requiere actividades como las que se presentan en el cuadro 2:

Cuadro 2. Actividades encaminadas al desarrollo económico territorial

| Actividades | para | Fin |
|---|---|---|
| Fortalecimiento de los gobiernos locales | Establecer las bases para los procesos de innovación social y cultural integrados en la estrategia que se busca | Lograr la diversificación y mejora (o transformación) del sistema productivo territorial. |
| El impulso de la cooperación público-privada | | |
| La coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de los niveles central, provincial y municipal, así como entre los distintos departamentos sectoriales (Economía, Industria, Agricultura, Trabajo, Turismo, etc.), | | |
| El fomento de la cultura emprendedora local. | | |

Fuente: Elaboración propia, con base en Alburquerque (2015).

Todas estas actividades involucran la participación de los actores diferentes, sus vinculaciones, el fomento a la cultura emprendedora local con el fin de que se diversifique y mejore el sistema productivo en el territorio. Deberá tenerse presente la calidad, la sustentabilidad (ambiental, social, institucional y económica) y la diferenciación productiva (Alburquerque, 2015). En este marco las acciones concretas y los fines asociadas a ellas se presentan en el cuadro 3.

Las acciones anteriores deben tomar en cuenta el criterio de sustentabilidad ambiental. Para ello será necesario que las “políticas de desarrollo emprendan acciones de mejora en el acceso a la educación, la formación, la nutrición, la vivienda y la salud, tratando de incidir igualmente en la mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno. Y mejorar la calidad de las relaciones de trabajo, fortaleciendo el papel de la mujer en la sociedad..., tratando de fomentar las formas de Economía Social y Solidaria como parte de las estrategias de desarrollo económico territorial” (Alburquerque, 2015)

Cuadro 3. Acciones y fines para el mejoramiento del sistema productivo territorial

| Acciones | Fines |
|--|--|
| Acondicionar o completar la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos | Para el desarrollo en el territorio |
| Organizar adecuadamente la oferta de servicios avanzados | De apoyo al tejido empresarial (para las micro, pequeñas empresas, cooperativas locales) |
| Involucrar entidades financieras en el territorio | De apoyo al tejido empresarial |
| Orientar conocimiento de Universidades y centros de I&D | De acuerdo a las necesidades del sistema productivo local. Instituciones públicas y asociaciones territoriales de la sociedad civil |
| Lograr un marco regulatorio jurídico, fiscal y legal | Que favorezca el desarrollo del territorio |

Fuente: elaboración propia con base en Albuquerque (2015).

En suma, en el enfoque de desarrollo económico territorial se toma como unidad de actuación al territorio, basándose en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados como protagonistas de iniciativas y estrategias de desarrollo local.

Desarrollo tecnológico. Existen diferencias de desarrollo de la tecnología a nivel local, regional, nacional o supranacional, ya que cada espacio geográfico presenta sus propias particularidades en función a los recursos naturales, humanos y de conocimiento con el que cuenta cada lugar. Podemos ver entonces que hay un mayor desarrollo tecnológico en los sectores dominantes económica y políticamente, lo que puede empeorar las condiciones sociales de la población más pobre. El desarrollo tecnológico en un país, ciudad, región o localidad permite un mejor posicionamiento en el entorno competitivo. Sin embargo hay que reconocer que depende de cada empresa, institución, persona o nación, el impulso a la tecnología, su buen uso y aprovechamiento.

El crecimiento económico son frecuentemente relacionados con el desarrollo tecnológico de acuerdo con Sánchez (2014), en

las actividades de innovación se destacan “la generación y transferencia de conocimientos, la adquisición de tecnologías, la comercialización de productos y la investigación y Desarrollo. Existen tres actividades de investigación y desarrollo que son la básica, la aplicada y la experimental, en el caso de las localidades o territorios consideramos que la primera y la segunda son las que se desarrollan, en virtud de que en la primera se habla de la adquisición de nuevos conocimientos que a primera vista no son percibidos y la segunda en el sentido de que ese nuevo conocimiento está dirigido a un uso específico. Un indicador para medir los esfuerzos que realiza el gobierno y el sector privado se mide en función al gasto en investigación y desarrollo experimental, así como la del personal dedicado a la actividad.

Arteaga y Moyeda (2016) después de un análisis con el valor mínimo y máximo obtenido por diferentes países en el proyecto Microdatos, proponen 20 indicadores separados en 5 grupos:

1. Innovación tecnológica - de productos; proceso; tecnología interna e introducción de innovación de producto nuevo en el mercado
2. Innovación no tecnológica- de comercialización; introdujeron innovación organizacional o alguna otra innovación no tecnológica.
3. Insumos – gasto total de innovación; gasto de innovación por tipo de gasto, desarrollaron I + D (intra y extra muros); desarrollaron I + D de manera continua.
4. Producción – participación del volumen de negocio de innovación de producto e innovación de producto nuevo en el mercado.
5. Características de política pública relevantes básicas – fueron activas en mercados internacionales, cooperaron en innovación con socio en el extranjero, cooperación en actividades de innovación, cooperación con universidad, centro de educación superior o instituto de investigación gubernamental, recibieron apoyo financiero público para la innovación o solicitó una o más patentes.

En las comunidades rurales generalmente la industria está poco desarrollada, por lo que la economía de esos lugares suele ser precaria, con escaso uso de maquinaria y equipo. En gran medida usan de artefactos, herramientas básicas y raramente nuevos procesos para realizar sus actividades. Debido a las condiciones con las que se trabaja en las comunidades, la tecnología es casi nula por desconocimiento, pero también porque mantienen en muchos casos estructuras de pensamiento tradicionales pretendiendo conservar la forma en que se han hecho las cosas.

En realidad, en las comunidades no se desarrolla una tecnología como tal, es por ello que desde 2004 se ha utilizado el concepto de innovación social, en función a que las necesidades de las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno no han podido solucionar sus problemas sociales con los modelos tradicionales utilizados por otras organizaciones (Rey de Marulanda, 2010).

Según el Consejo global sobre la innovación social, este concepto permite desarrollar y hacer crecer nuevas ideas que tienen como principal objetivo satisfacer las necesidades sociales, con ello surge la aplicación de nuevos enfoques, que pueden ser aplicados logrando cambios sociales en comunidades necesitadas.

En este caso depende de la participación de las personas que son la base para lograr buenos resultados, ellos son los protagonistas del desarrollo con base en las acciones realizadas en función a los recursos con los que cuenta la localidad y que son aprovechados en pro del progreso mismo (Alma Natura, 2013). Si el capital humano es consciente de su desarrollo se encontrará más motivado para encontrar los canales que les permita realizar sus actividades con mayor facilidad y que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Las personas generan proyectos auto sostenibles que pueden aplicar fácilmente a través de la imitación. En estos casos normalmente se involucra una gran parte de la comunidad. La innovación se considera escasa, no obstante, en las comunidades se han desarrollado mediante la colaboración y la transferencia de conocimiento, procesos y productos artesanales novedosos lo que, en algunos casos, les ha permitido exportar sus productos. Muchos de los habitantes

de la localidad han considerado la sustentabilidad como una parte importante en sus procesos productivos de manera que han buscado mejorar sus prácticas y producir alimentos orgánicos.

El financiamiento para el desarrollo local

Las limitaciones en materia de financiamiento constituyen un problema que afecta a la mayoría de las empresas y localidades, especialmente a las de reducido tamaño y tiende a ser más fuerte, en aquellas que planean aumento de la producción, programas de reorganización, incorporación de innovaciones tecnológicas, y crecimiento del negocio, entre otros, lo cual implica, necesidades de créditos.

Resulta importante plantear que el financiamiento, es un instrumento crucial para cualquier actividad, que se refiere a la obtención y asignación de los recursos monetarios, y, por su intermedio, de los medios requeridos para su implementación o desarrollo. En el caso del desarrollo regional el financiamiento incluye, entre otros mecanismos, los fondos especiales de desarrollo regional, financiamiento de proyectos específicos, desagregación territorial de presupuestos sectoriales, incentivos tributarios y arancelarios, efectos regionales de políticas globales, e integraciones de organizaciones sociales, entre otros.

En términos teóricos se supone que las entidades formuladoras de políticas financieras, las entidades de control o supervisión y las de intermediación entre el ahorro y las colocaciones constituyen un “sistema complementario” a la actividad económica del país. Este juicio supone, en primer lugar, la existencia de un conjunto rigurosamente articulado de elementos que operan siguiendo funciones interdependientes, dentro de una lógica absoluta que evita superposiciones y que optimiza la aplicación de los recursos puestos a su disposición.

En este sentido, en el nivel regional se reconocen algunos factores que hacen difícil que los intermediarios financieros operen como elementos de un subsistema suficientemente integrado en sí mismo y también, adecuadamente integrable con los sectores productivos

prioritarios para el desarrollo descentralizado (Corporación Financiera de Desarrollo, 1980). Entre ellos se encuentran:

- a) La existencia de una “brecha” entre la disponibilidad de recursos financieros y la disponibilidad de proyectos productivos cuya maduración los haga accesibles a la consecución de créditos, causada más por la escasez de proyectos y promotores que por la falta de recursos financieros.
- b) La debilidad en diversos organismos de intermediación financiera en cuanto a la identificación y promoción de proyectos productivos que deberían significar un importante aporte a las economías locales o regionales.
- c) La Centralización en el manejo de las políticas y procedimientos de asignación de créditos y en la correspondiente toma de decisiones. Con frecuencia, y a excepción de la banca regional y de algunas pocas entidades crediticias, esta situación ha impedido un manejo adecuado y oportuno de las demandas regionales de fondos para inversión.
- d) La aplicación muy rigorista de los criterios para el otorgamiento de créditos. Estos criterios responden más a la capacidad de repago de los clientes que a la bondad del proyecto presentado. Sin dejar de lado el nivel de riesgo, es posible establecer mecanismos de salvaguardia parcial a inversiones que careciendo de las garantías hipotecarias o prendarias suficientes, podrían hacerse acreedoras al crédito si el proyecto es por sí mismo rentable y, además, prioritario para el desarrollo de una región.
- e) La falta de instrumentos adecuados de coordinación y programación financiera regional.

Los actores involucrados: el Estado federal, la comunidad, las instituciones financieras, organizaciones privadas

Para el desarrollo económico, tecnológico y financiero se requiere de la participación de diversos actores entre los que se encuentran:

1. Los gobiernos locales: quienes apoyan en el fortalecimiento del desarrollo de los proceso de innovación, en la adquisición

de las herramientas que les permita realiza mejor sus labores. Así mismo otorgan recursos encaminados a mejorar procesos que permitan a su vez obtener mejores productos para sí mismo y para a los consumidores. Contribuyen también en la dotación de recursos básicos.

2. La cooperación del gobierno central, estatal, provincial y municipal, para la creación de políticas públicas que favorezcan el desarrollo regional y local, a través del fomento de una cultura emprendedora y de financiamiento.
3. Las organizaciones privadas que se crean desde el nivel local en la búsqueda de soluciones a diversas problemáticas o requerimientos. Sus acciones favorecen a los productores de esas comunidades.
4. Las Universidades que contribuyen a la generación y transmisión del conocimiento.
5. Entidades financieras públicas y privadas que orientan el financiamiento para la compra de infraestructura, herramienta, equipo e insumos.

Depende de cada nación, institución, región, localidad, empresa y de los habitantes el darle un buen uso a los recursos con los que cada comunidad cuenta. La capacidad de interactuar y organizarse les permitirá aprovechar los recursos de que disponen.

Una estrategia de desarrollo económico territorial requiere de la movilización y participación de los actores locales en actividades de fortalecimiento de los gobiernos locales, el impulso de la cooperación público-privada, la coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de todos los niveles y entre distintos departamentos o dependencias, fomento de la cultura emprendedora local, todo ello con el fin de lograr la diversificación, mejora o transformación del sistema productivo territorial (Alburquerque, 2015).

Tecnológicamente las comunidades rurales no cuentan con una gran apoyo por parte del gobierno, en realidad son ellas mismas que con su conocimiento y en relación a sus necesidades van creando cambios en sus procesos o crean artefactos, herramientas o maqui-

inaria sencilla que les ayudan a resolver problemas de cultivo, almacenaje y distribución de sus productos

En la práctica, las actividades de los intermediarios financieros se han dado de un modo relativamente desarticulado, siguiendo procesos muy disímiles y frecuentemente sin una orientación compatible con las prioridades señaladas en las estrategias de desarrollo del país. Se debe reconocer que este tipo de prácticas aparecen también como resultado de una debilidad en las normas o regulaciones que permitan un funcionamiento más eficiente de un “sistema” financiero en el estricto sentido del término.

Capital social y el desarrollo económico, tecnológico y financiero para el desarrollo local

El capital social es factor relevante para que se dé el desarrollo económico, tecnológico y financiero debido a que es la participación de la comunidad la que posibilita que se genere innovación, apoyo financiero y mejora en las condiciones de vida. En muchas comunidades se han creado organizaciones integradas por los habitantes que gracias a su cohesión han conseguido apoyos diversos que contribuyen a mejorar y aumentar su producción.

La región ha sido “redescubierta” como una importante fuente de ventajas competitivas en la economía política de la globalidad (Keating, 1998; Sabel, 1988; Scott, 1988, 1995, 1998; Storper, 1994, 1997 en Cooke y Morgan, 1994). Este “redescubrimiento” ha coincidido temporalmente con la emergencia de nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como “regiones flexibles” como “regiones de aprendizaje” o “regiones inteligentes” (Cooke & Morgan, 1994).

Para que exista el desarrollo de la comunidad rural debe darse la innovación y creatividad con el fin de mejorar su calidad de vida. En las comunidades existen actividades que se desarrollan en lugares normalmente alejados de las zonas urbanas. Para ello, los habitantes de la comunidad requieren agruparse en función a diversas ocupa-

ciones para funcionar como un todo; esto les permitiría trabajar en forma colectiva, transferir el conocimiento y a su vez crear nuevas tecnologías.

La teoría del desarrollo endógeno concede un papel estratégico al ahorro local y a la utilización de los recursos que forman el potencial de desarrollo económico existente en el territorio (Vázquez, 2005). De ahí que la política industrial sugiera la intervención del Estado, ya sea como facilitador indirecto de los fondos (fuentes públicas de financiamiento) o a través de la creación de un marco institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos y la capacidad de concertación y coordinación entre ellos (Bóscan & Sandrea, 2009). En el mismo sentido, supone políticas para superar la inequidad, garantizar la estabilidad macroeconómica y proporcionar bienes públicos indispensables en la gestión productiva, es decir, infraestructura financiera, material, de servicio, de aprendizaje y desarrollo tecnológico (Sunkel, 1991 mencionado por (Bóscan & Sandrea, 2009).

Reflexiones finales

Tal y como se ha observado a lo largo de los años, el desarrollo regional ha sido tradicionalmente un elemento marginal y, en diversas ocasiones, una consecuencia accidental de la política global. Por ello, resulta urgente la necesidad de diseñar mecanismos que permitan incorporar en forma coherente la dimensión territorial en la formulación de la política que orienta la acción global de gobierno y los mecanismos e instrumentos de financiamiento del desarrollo regional que constituyan una buena oportunidad de desarrollo.

En los países latinoamericanos, el apoyo financiero a las comunidades rurales se ha hecho a través de programas que aportan muy pocos recursos a las actividades productivas, o que en varios casos no son suficientes para solventar los costos, y mucho menos para incrementar la inversión en activos. Simplemente han sido un instrumento político o de control sobre la comunidad, sin ningún impacto en el desarrollo o bienestar de la región. Este tipo de apoyos,

en su mayoría, son a fondo perdido sin ninguna responsabilidad de comprobar la utilización de los recursos.

Además, desde la perspectiva ortodoxa, el financiamiento está directamente relacionado al costo del dinero y éste al nivel de riesgo que tenga el proyecto a financiar. Sin embargo esta visión resulta contraria a la lógica del desarrollo, ya que debería existir una verdadera evaluación del impacto en la comunidad de dichos proyectos, y crear mecanismos que generen un sistema sustentable de financiamiento. Este Sistema Sustentable de financiamiento, sólo sería posible a través de mecanismos de responsabilidades comunales.

Bibliografía

- Albuquerque, F., & Dini, M. (2008). *El enfoque del Desarrollo Económico Territorial*. En Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial (pág. 40). Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, CYTED, MIF, Gobierno de España.
- Albuquerque, F. (2015). *El enfoque de desarrollo territorial*. En P. C. Pérez, Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL (págs. 13-43). Buenos Aires, Argentina: ConectaDEL.
- Alma Natura. (28 de octubre de 2013). Alma Natura. Recuperado el 20 de junio de 2016, de Alma Natura: www.almanatura.com
- Arteaga, C., & Moyeda, J. (2016). *De la Innovación, una perspectiva microeconómica basada en la ESIDET-MBN 2012*. Realidades, DATos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, VII (1), 38-57.
- Bóscan, M., & Sandrea, M. (2009). *Estrategias de Financiamiento para el Desarrollo Endógeno del Sector Confección zuliano*. Telos. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales (11), 402-417.
- Canzanelli, G. (octubre de 2008). *Desarrollo económico territorial y desarrollo humano*. Recuperado el 16 de Julio de 2016, de www.isleda.org
- Conacyt (1 de enero de 2016). *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. Recuperado el 12 de mayo de 2016, de Sitio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: www.conacyt.org
- Cooke, P., & Morgan, K. (1994). *Growth Regions under duress: renewal strategies in Baden-Württemberg and Emilia-Romagna*. En A. Amin, & N. Thrift, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe* (págs. 91-117). Oxford, England: Oxford University Press.
- Corporación Financiera de Desarrollo. (1980). *Aspectos Relativos al Financiamiento para Desarrollo Regional en Perú*. Comercio Exterior, IV (30), 357-360.

- Jiménez, F. (2010). *Crecimiento económico: enfoques y modelos*. Pontificia Universidad Católica de Perú, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Keating M (et al) (1998): *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*.
- Pujades, R., & Font, J. (1998). *Ordenamiento y Planificación Territorial*. Colección: Espacio y Sociedades. Madrid, Madrid, España: Síntesis.
- Rey de Marulanda, N. (2010). *De la Innovación Social a la Política Pública*, Historias de éxito en América Latina y el Caribe. Cepal.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno*. Uruguay: Instituto de Economía.
- Sánchez, G. (2014). *Análisis Estratégico del Desarrollo Tecnológico en México*. Séptimo Coloquio Interdisciplinario de Doctorado (págs. 1-14). Puebla: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Salinas, L. (2004). *El Desarrollo tecnológico en el contexto de la modernidad*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales , VIII (170), 1-26.
- Sunkel, 1991, *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Barcelona, España: Antoni Bosch.

La dimensión sustentable en el desarrollo local

Graciela Carrillo González

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Hilda Teresa Ramírez Alcántara

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el concepto de desarrollo local, haciendo una breve referencia al concepto de desarrollo y recuperando como primer elemento del análisis la propuesta neo-estructuralista del desarrollo desde dentro, en particular se enfatiza en la dimensión de la sustentabilidad; se considera como un segundo elemento el capital social del que deriva la capacidad de organización y de construcción de alternativas sustentables; y como un tercer elemento el patrimonio natural de las comunidades. A partir de ello el enfoque de la sustentabilidad se vislumbra como una alternativa para que las comunidades rurales mejoren sus condiciones de bienestar en un sentido amplio: económico, social, cultural y ecológico.

El capítulo se organiza en cinco partes; una serie de reflexiones para entender la dimensión de sustentabilidad en el ámbito local; en una segunda parte se discute sobre la relevancia de conservar el capital natural; en la tercera parte se analiza el papel que juegan los actores involucrados en este propósito; la cuarta se analiza como la construcción del tejido social en las comunidades rurales puede promover una serie de acciones para el desarrollo local sustentable y finalmente se presentan algunas reflexiones al respecto.

La dimensión sustentable

Definir el concepto de desarrollo y en particular desarrollo local involucra una diversidad de elementos que han tomado matices diferentes a lo largo de las seis últimas décadas, en atención a la problemática histórica que viven los países del hemisferio sur. En ese trayecto se han sumado elementos que lo han definido desde una visión puramente economicista hasta una visión holística, que adiciona elementos de carácter social, humano, de potencialidades y capacidades, de equidad, de conservación de recursos y de tejido social, todo ello para abonar a una mejor calidad de vida de la población y a su realización plena como ser humano y como parte de un colectivo social.

Para ubicarse en el terreno del desarrollo local resulta de interés recatar algunos elementos que durante los años ochenta y noventa, del siglo pasado, aporta el pensamiento neo-estructuralista (Fajnzylber, 1983), (CEPAL, 1992); (Sunkel, 1994); (Bustelo, 1999); que propone un enfoque del desarrollo no hacia fuera o hacia adentro, sino *desde dentro*, que aunque visto en ese momento desde una visión regional (para América Latina), se propone “como un proceso internocapaz de crear un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico y mejoras de productividad” (Sunkel, 1994); elemento al que se le sumaría la dimensión humana incorporada en esa misma época por (Manfred, 1993) con su propuesta del desarrollo a escala humana; y más tarde (Sen, 1995), con el enfoque de capacidades que, conceptualiza al desarrollo como la libertad humana para tener control sobre sus propias vidas como un componente clave para mejorar su bienestar individual y colectivo (Sen, 1995).

En esa lógica, el potencial humano y su capacidad de construir capital social se convierten en los elementos centrales del desarrollo local. Ello se traduce en mayores posibilidades para que las personas desde sus propios medios y capacidades logren alcanzar sus metas y ser un agente productivo que satisfaga sus necesidades e intereses con pleno ejercicio de sus derechos sociales, políticos y culturales. Se ve la posibilidad de potenciar todo ello a partir de la conforma-

ción de grupos sociales con una propuesta productiva, dentro de la misma localidad que, sobre la base de sinergias, construyan una propuesta que impacte positivamente sobre la comunidad, como un proceso que reactive la economía involucrando a la sociedad local.

El desarrollo local se ve como el proceso dinamizador de la sociedad en un espacio territorial para mejorar la calidad de vida de la comunidad local, dicho dinamismo es dependiente de la articulación y uso de los recursos naturales y sociales existentes en la localidad, y de la decisión política sobre el modo y la capacidad de utilización económica de los recursos, lo que a su vez depende de la cultura local, las relaciones internas y las relaciones externas, entre lo local y lo global (Carpio, 2000).

Señalada la dependencia de los recursos naturales para el desarrollo local, resulta relevante recuperar la dimensión del desarrollo sustentable, la cual desde la perspectiva de Albuquerque (2009) tiene un sentido transversal que garantiza un proceso duradero si se considera al medio ambiente como un factor insustituible del proceso de desarrollo, señalando que “...ello requiere la valorización del patrimonio natural y cultural local como activos importantes del desarrollo territorial, el fomento de las energías renovables, el uso eficiente de los recursos naturales, entre ellos el agua y la utilización de los materiales, el fomento de la producción ecológica y de la eco-eficiencia productiva (ecología industrial, producción limpia, etc.), así como el impulso de la producción local, las distintas formas de consumo sostenible, la eficiente gestión de los residuos urbanos y rurales, y el fomento de la educación sobre la sustentabilidad entre la ciudadanía, las empresas y los hogares en dicho territorio” (Albuquerque, 2009).

La incorporación de la sustentabilidad ambiental al concepto de desarrollo se explica a partir de la definición del desarrollo sustentable, la cual se da a conocer por la Ministra de Naciones Unidas -ONU- Harlem (Brundtland, 1987), en el documento denominado “Nuestro Futuro Común”. La incorporación de la preocupación ambiental llegó a la agenda internacional quince años antes, en 1972, en la Conferencia Internacional de Desarrollo Humano que se re-

alizó en Estocolmo, Suecia, pero es a partir de la difusión del concepto “Desarrollo Sustentable” que se instala una visión de largo plazo que se ha visto reforzada con planteamientos posteriores que apuntan hacia la instalación del paradigma del siglo XXI, con las iniciativas de la “Economía Verde” y el “Crecimiento Verde” que fueron impulsadas en el año 2008 por la Organización de Naciones Unidas y en 2009 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, respectivamente, como un modelo a seguir que propone, sobre la base de un uso sustentable de los recursos naturales, se logre generar condiciones de equidad y mayor bienestar en los países.

Al desarrollo sostenible se le da una connotación tan amplia que se equipara al concepto mismo de desarrollo, toda vez que incorpora tanto las necesidades económicas y sociales de la población como los límites de la naturaleza y del planeta. Asimismo se plantea la preocupación de la distribución del ingreso y de la equidad intergeneracional, considerando todo tipo de ecosistemas pero poniendo en el centro el ecosistema humano, “el hecho de situar a las comunidades humanas en el centro de atención de esta definición es asumido como válido.....en la medida en que explica la importancia concedida, actualmente, al desarrollo local sostenible.....solamente en un contexto de comunidad se puede tomar conciencia del papel vital que cumplen las múltiples relaciones, que se establecen entre sus miembros, para la continuidad del sistema” (Sánchez, Betancourt, & Falcón, 2012)

Globalización y desarrollo sostenible son las dos visiones que vienen a dar cuenta, a partir de los años noventa, de un escenario macro que involucra acciones e impactos a nivel planetario, que deriva en diferencias y desigualdades tanto en el stock de recursos como en las condiciones de vida de la sociedad, que revela desigualdad, pobreza extrema y concentración de la riqueza entre países y al interior de los mismos. Bajo ese escenario y con la incorporación del componente humano como un elemento relevante que puede interferir y decidir sobre sus propios recursos, se pone en el centro, a la luz de la idea de *pensar global y actuar local*, el concepto

de Desarrollo Local, el cual se define como “el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local” (Sánchez, Betancourt, & Falcón, 2012).

Bajo dicha definición se debe considerar que la construcción histórica del capital social así como la posesión, como colectivo, de un capital natural coexisten con circunstancias políticas y culturales que dan un giro distinto en cada caso, donde una facultad indispensable de la población local, particularmente en países en desarrollo, es su capacidad de aprovechar los recursos que vienen de fuera para sumarlos y potenciarlos junto con los factores internos, “se refiere a la mejora continua de la calidad de vida humana, partiendo de los factores internos de cada localidad y su articulación con dinámicas en el ámbito regional, nacional e internacional.....donde cada habitante tiene una responsabilidad en la mejora continua de la calidad de vida personal y de las condiciones de vida colectiva.....donde intervienen organizaciones comunales, gobierno local, organismos del gobierno central, organizaciones privadas para el desarrollo, organismos financieros y de cooperación internacional, sector académico-científico, sector laboral y empresa privada” (Salsedo, 2005).

En el marco de los problemas globales no se perciben soluciones para el desarrollo nacional sin acciones de carácter local, es decir, el desarrollo local establece las bases para que a través de la construcción de redes y el uso adecuado y la conservación de los recursos ambientales, como una parte fundamental y equiparable al aspecto económico y la cohesión social se generen las condiciones para que las comunidades mejoren su nivel de vida en todos los ámbitos y éstas se mantengan en el tiempo.

Relevancia de la conservación del capital natural

La conferencia de “Medio Ambiente y Desarrollo Humano” realizada en el año de 1972 en Estocolmo, Suecia, congregó a diversos

países y grupos sociales para alertar y discutir sobre la crisis ambiental “que se avecinaba”. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los años ochenta, cuando se generalizó la preocupación por el problema y surge el concepto de Desarrollo Sostenible, en el cual más allá de la conservación del medio ambiente se planteó como “un proceso solidario y equitativo que permitiera alcanzar los niveles mínimos de desarrollo a quienes vivían por debajo de las necesidades humanas y que exigiera una contención del crecimiento a quienes vivieran por encima de los medios ecológicamente aceptables” (Villegas, 2002).

Lineamientos posteriores orientados a la acción local derivaron de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Río de Janeiro, en 1992, también llamada Cumbre de la Tierra, es el punto en que culminan dos años de trabajo para definir un modelo de desarrollo sostenible. Sus acuerdos se concretan en cinco apartados, uno de ellos es la ejecución de la Agenda 21 Local, donde se proponen una serie de actuaciones programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible, se insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y valores locales, y se sugiere considerar de manera integrada el desarrollo social, el económico y el medio ambiente (Carrillo, *Iniciativas para la gestión ambiental municipal. Una propuesta a partir de la Agenda 21*, 2008).

Los objetivos generales de esta agenda se concentraron en la lucha contra la pobreza, la protección a la salud, la protección de la atmósfera, la conservación y el uso racional de los recursos forestales, la lucha contra la desertización, la protección de los ecosistemas de montaña, el desarrollo de la agricultura sin agredir el suelo, la conservación de la biodiversidad, la gestión racional y ecológica de la biotecnología, la protección de los recursos oceánicos y de agua dulce, la seguridad en el uso de los productos tóxicos y la gestión de los desechos sólidos, peligrosos y radioactivos, temas de una enorme complejidad.

Específicamente en la Sección III, capítulo 28 se señalaron las Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo al programa Agen-

da 21....”Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y sub-nacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible” (ONU, 1992). En este marco los objetivos de la agenda apuntaron a la construcción del capital social en la localidad, estableciendo: un proceso de consultas con la población para consensar el “Programa 21 local”; un mayor intercambio de información y cooperación entre las autoridades locales; y el fomento de programas donde mujeres y jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

Particular importancia adquirió la instalación de la Agenda 21, con programas que garantizaran un papel activo de las autoridades orientado a sentar las condiciones para que se haga un uso adecuado y racional de los recursos naturales para su preservación. Esto se constituyó en una prioridad, debido al escenario altamente competitivo que se ampara en el marco de la globalización, donde no solo se presentan casos de grupos de la propia localidad que utilizan de forma abusiva los recursos comunes, sino también la presencia de grandes empresas de capital extranjero que bajo condiciones muy ventajosas consiguen el usufructo de áreas con gran riqueza natural, en un fenómeno cada vez más frecuente, denominado extractivismo; o bien empresas que realizan su actividad productiva generando impactos sobre los recursos y el ambiente de las localidades muchas veces irreversibles.

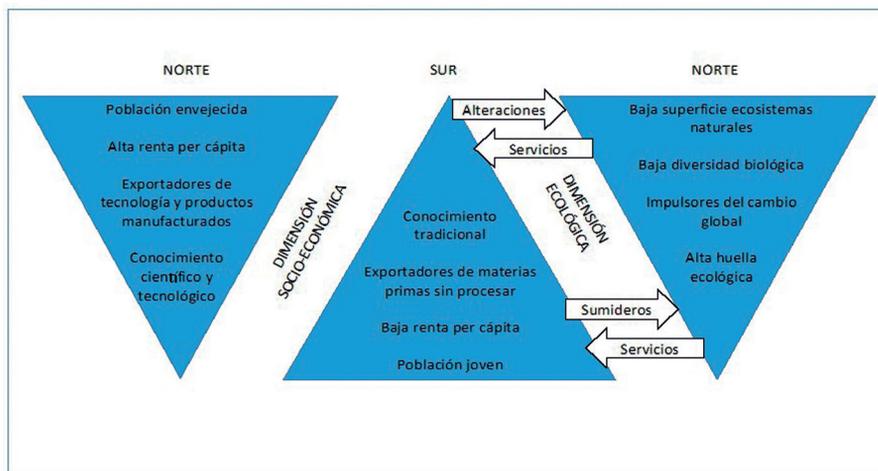
La evidencia muestra que la razón principal del extractivismo y en general del uso no sustentable de los recursos naturales es el modelo económico predominante que incide sobre patrones de consumo excesivo, especialmente en los países del norte. Esta dinámica lineal de extraer recursos, utilizarlos vía consumo y desecharlos en ciclos de vida muy cortos, genera fuertes impactos sobre los recursos

naturales y el medio ambiente. Se puede decir que la mayor parte de la población de los países del sur tienen un nivel de consumo de recursos naturales relativamente bajo y las actividades que en general se realizan tienen un impacto menor, sin embargo, son ellos los que viven más de cerca las consecuencias, ya que los países del norte buscan abastecerse con recursos del sur para satisfacer sus necesidades. El análisis de algunos indicadores como la “huella ecológica” de las distintas regiones del planeta lo demuestra con claridad.

Ese inequitativo reparto de las causas y consecuencias del deterioro global de los ecosistemas pone también de manifiesto la enorme dependencia de los países del norte de los servicios ambientales generados en los países del sur; y la carga desproporcionada que los países desarrollados imponen sobre los sistemas naturales del planeta, generando enormes déficits ecológicos con el resto del mundo y una gran dependencia de los servicios ambientales generados en los países del sur. Esta dependencia se observa en la figura 1 (González, Montes, y Santos, 2007).

Esta relación de intercambio genera un conflicto entre el norte y el sur, que autores como Martínez, A. (2005) han definido como la deuda ecológica de los países del norte con los países del sur, las dos causas principales de este fenómeno, en palabras del mismo autor son: la incapacidad de los países del sur para incorporar las externalidades negativas locales en el precio de los productos que exporta (una especie de “dumping ambiental”) motivada fundamentalmente por la pobreza y la falta de poder económico y social; y el mayor tiempo ecológico necesario para producir los bienes exportados por el Sur, en relación al tiempo económico para producir los bienes manufacturados o servicios que importa (Martínez, A., 2005).

Figura 1. División socioeconómica y ecológica Países del Norte y Países del Sur



Fuente: González, Montes y Santos (2007).

Este tipo de relaciones, agudizadas por el contexto globalizador, en las que han quedado inmersas las localidades, les impone el reto de exigir el establecimiento de condiciones institucionales que les permitan garantizar la preservación de sus recursos; y a su vez desarrollar propuestas productivas que eviten el auto-deterioro ambiental y repercutan en un uso sustentable de sus recursos para propiciar un desarrollo desde dentro, que mejore el nivel de vida de la comunidad, que fomente la cohesión social en aras de conservar su patrimonio natural y que les garantice la inclusión social y económica en el país.

El papel que juegan los organismos internacionales en este contexto es fundamental; la tendencia es impulsar a partir de propuestas estratégicas como la economía verde o el crecimiento verde y será definitiva para que se modifiquen las relaciones de intercambio ecológico vigentes. En el año 2008 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA- lanza la iniciativa de *Economía Verde*¹ con la propuesta de aprovechar las oportunidades que ese nu-

1 El trabajo del PNUMA hizo visible este concepto debido al llamado que se hizo en 2008 a un Nuevo Acuerdo Verde Mundial (GGND, por sus siglas en inglés). El cual recomendaba un paquete de inversiones públicas y una serie de refor-

evo concepto tenía para fomentar la inversión privada y pública en los sectores que producen bienes y servicios amigables con el ambiente y para potenciar dichas inversiones a favor de los sectores de la población más pobres. Un año más tarde, en 2009, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- reúne a los ministros de 34 países y propone la firma de una declaración sobre Crecimiento Verde en la que manifestaron que se fortalecerían sus esfuerzos para trabajar en estrategias de crecimiento verde como parte de sus respuestas a la crisis y más allá, reconociendo que lo verde y el crecimiento pueden ir de la mano.

Bajo esta idea ambos organismos se han empeñado en posicionar dos conceptos con una misma orientación, promover la inversión pública y privada en un contexto de apertura económica, hacia los llamados sectores verdes, bajo la expectativa de que los impactos de tales inversiones generaran externalidades positivas sobre las variables del desarrollo: distribución de la riqueza a través de la creación de empleos verdes, la conservación del capital natural a partir del desarrollo de tecnologías limpias y la creación de nuevas capacidades orientadas a la preservación de los recursos naturales que fomenten la formación del capital humano (Carrillo, G., 2015).

Este impulso ofrece posibilidades ventajosas en el ámbito local, solo en la medida en que se dé una participación coordinada y sólida de los agentes sociales locales, es decir que se produzca un tejido social claramente orientado a la defensa de sus recursos y el aprovechamiento sustentable de los mismos por las propias organizaciones que se gesten dentro de las comunidades en beneficio de la sociedad local.

Los actores involucrados

Desde la visión tradicional del desarrollo, el papel que juega el individuo como agente racional, a partir de las habilidades y capacidades que adquiere en su formación, es un elemento muy importante para

mas complementarias de políticas y precios con las que se pretendía impulsar la transición hacia una economía verde al mismo tiempo que se vigorizaban las economías, se creaban empleos y se abordaba la pobreza persistente.

impulsar las estrategias que funcionan dentro de una lógica de competencia. Sin embargo, en una visión moderna del desarrollo que considera la complejidad de la realidad, la diversidad de intereses, la inequidad en las relaciones y la necesidad de incorporar todos los ámbitos en la consideración de “calidad de vida”, lo cual se expresa en el concepto de desarrollo sustentable, el capital social que rescata valores comunes y da la pauta para la construcción colectiva de un modelo productivo, social y cultural que garantice un beneficio colectivo, se vuelve el elemento central en la discusión.

El desarrollo sustentable establece una serie de principios que van más allá del compromiso individual y que demandan del compromiso social, para garantizar la sustentabilidad ecológica, económica, social y cultural en un contexto abierto a la creatividad y a la innovación. La sostenibilidad ecológica tiene como finalidad la conservación de los recursos naturales y la disminución de los impactos. La económica consiste en realizar actividades productivas que respondan al interés y al progreso de las sociedades con costes que no excedan a los ingresos; la social tiene como finalidad hacer un reparto más equitativo de los recursos y la riqueza, y la cultural preservar la identidad y los valores de las personas y de sus comunidades.

La amplitud de la sustentabilidad demanda como elementos indispensables el trabajo colectivo, la solidaridad, la equidad, la ética y la gobernanza, elementos que solo se logran sobre la base de un proceso de construcción del capital social. Si bien es cierto que en los países del sur o en desarrollo la cohesión social es débil, también es cierto que los principios y objetivos del desarrollo sostenible se han difundido ampliamente y poco a poco van ganando espacio en la mente y en las decisiones de los ciudadanos, de modo que el capital social que se construye en las localidades se convierte en el articulador de la sostenibilidad al penetrar en los valores de la gente y con ello generar un clima de confianza, una mayor participación y un fuerte tejido social por una causa común.

Las iniciativas de desarrollo sólo pueden abordar estrategias sostenibles si consideran que los colectivos sociales se convierten en el agente principal y desarrollan la capacidad para analizar la realidad

y responder a los problemas, la capacidad para modificar los planteamientos y las respuestas en función de una realidad cambiante, la capacidad para criticar y desembarazarse de los aspectos de la “cultura” contrarios al desarrollo de los pueblos que frenan sus posibilidades. Este tipo de agente no surge fácilmente se construye con el tiempo, generando confianza y con el impulso de líderes.

No obstante, la suma de limitantes y desafíos que representa para las localidades el desarrollo sostenible, existen casos de pequeñas comunidades rurales que incursionan en movimientos de carácter social y productivo que permiten corroborar las iniciativas del *desarrollo desde dentro*, pero que también encuentran límites en el contexto regional y nacional que muchas veces les impiden aprovechar su potencial social y ambiental para que se inserten en los mercados y se organicen de forma autónoma para competir. Incluso elementos de carácter político pueden inhibir las iniciativas productivas y de cohesión social que contribuyan a la construcción y fortalecimiento del capital social como base para la promoción del desarrollo.

Bajo esta lógica y dada la compleja realidad de las comunidades rurales en América Latina, se recoge como elemento central del concepto de desarrollo local sostenible, el de capital social, que en un sentido estricto se coloca como el principal aporte de la localidad para mejorar las condiciones de vida de la población, aun cuando no necesariamente esa mejora se exprese propiamente como desarrollo, en toda la expresión que aporta la teoría.

Capital social y acciones para el desarrollo local

El concepto de capital social, junto con el de desarrollo humano y el de sustentabilidad ambiental le han dado un sentido diferente al viejo concepto de desarrollo de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, y en particular al concepto de desarrollo local sostenible, dotando a la sociedad de un sentido de pertenencia de sus recursos, de su cultura y de la decisión de participar en la definición de su realidad.

El capital social emerge cuando existen valores sociales compartidos que sustentan relaciones cotidianas y como consecuencia ge-

neran sentimientos de identificación y pertenencia. Una conciencia clara sobre el valor, no conmensurable, que poseen los recursos naturales, un ambiente limpio, una educación para el futuro y la posibilidad de garantizar recursos para otras generaciones propicia la conformación de organizaciones que desde el ámbito productivo, social o cultural trabajan a favor del cuidado del ambiente y con ello crean capital social.

El modelo que promueve la dimensión sustentable del desarrollo local sugiere acciones en este nivel, con impacto a nivel planetario, que generen riqueza y bienestar en la población al mismo tiempo que promueva la cohesión social y la conservación del entorno natural en el largo plazo. Las acciones derivadas de la agenda internacional para los temas ambientales sentaron las bases para la promoción de la cohesión social en el plano local. Sin embargo, el impulso que viene de las iniciativas gubernamentales no tiene la fuerza y el empuje que deriva de las acciones que emanan de la propia comunidad cuando se ha trabajado y educado a la población, permeando el principio de armonía con la naturaleza en su propia cultura.

Las modalidades bajo las cuales el capital social impulsa el desarrollo sostenible en las localidades rurales se presenta: en el plano productivo, a partir de la recuperación y adopción de prácticas agrícolas, ganaderas y forestales que se armonizan con los ecosistemas naturales al evitar el uso de pesticidas, agroquímicos y alimentos balanceados industrializados, impulsando la producción de alimentos orgánicos, así como el consumo de los productos locales; también en el plano doméstico con acciones de reciclaje de materiales, reuso de aguas residuales, ahorro de energía y/o uso de energías renovables; y en el plano social al organizarse para la impartición de charlas para la población, cursos en las escuelas y actividades recreativas que aluden al cuidado de los recursos.

La experiencia en diversos países ha mostrado la posibilidad de dar distintas orientaciones a las acciones encaminadas hacia la sustentabilidad, siempre y cuando se tengan bases firmes y un tejido social fuerte. Acciones para conservar su capital natural como en el caso de áreas forestales, recursos minerales, remediación de suelos,

limpieza de cuerpos de agua; el impulso a proyectos de energías renovables a escala pequeña mediante el aprovechamiento de residuos orgánicos, el uso de biocombustibles, la instalación de aerogeneradores a escala doméstica o el uso de fotoceldas; la optimización en el uso del agua o de los suelos fértiles; la producción agroecológica basada en insumos orgánicos y la crianza de animales sin alimentos balanceados ni hormonas; el fomento al consumo de productos locales y el reciclaje de subproductos del proceso productivo o del uso doméstico. Todo este tipo de acciones se están impulsando como alternativas sustentables en localidades que empiezan a consolidar el trabajo colectivo y han visto repercusiones positivas sobre los socios y sobre el resto de la comunidad (ver figura 2).

Figura 2. Acciones del desarrollo sustentable



Fuente: Elaboración propia, con datos de autores.

Este tipo de acciones están presentes en un número cada vez mayor de comunidades rurales que frente a una exclusión velada de los mercados capitalistas, se han fortalecido a nivel local y ven como una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida, el fortalecimiento de la economía local a partir del uso racional de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Reflexiones finales

El desarrollo local sostenible es un concepto que deriva de la evolución del concepto de desarrollo al incorporarle un sentido social y humano, este responde a las condiciones particulares de la década de los noventa, cuando se presenta el fenómeno de mayor participación social como respuesta al deterioro de las condiciones de vida de la población, particularmente en las pequeñas localidades de los países atrasados y cuando se pone de manifiesto un alto grado de desigualdad como resultado de la inequitativa distribución del ingreso.

Los elementos que determinan el desarrollo y en particular el desarrollo local han dado lugar a un constructo teórico que, viniendo de los países desarrollados, señala que son los recursos y potencialidades internas las que determinan las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo de un territorio. No obstante, lo anterior se cuestiona la validez universal del argumento cuando se busca explicar el fenómeno en realidades totalmente diferentes que corresponde a los países en atraso, donde la falta de un institucionalismo sólido que apoye iniciativas de economía social es débil o está ausente.

La participación social y la conformación de redes sociales entre personas e instituciones efectivamente ha dado paso a la construcción de capital social en espacios locales, que se caracterizan no solo por las interrelaciones generadas sino también por la presencia de confianza, valores éticos, sentido de pertenencia y una actitud de colaboración para el bien común, estos elementos se suman para llevar a cabo acciones en el nivel local que en muchos casos tienen éxito y repercuten a nivel nacional o planetario, cuando se trata de la protección de recursos naturales estratégicos, pero que también se topan con dificultades y conflictos derivados del propio modelo económico de la globalización

El papel que juega el capital social para promover el desarrollo local sostenible en comunidades rurales, puede llegar a tener un peso específico importante, que supere en mucho los incentivos e iniciativas que impulsan los organismos oficiales nacionales e in-

ternacionales. La educación, el trabajo conjunto, la confianza, la solidaridad se constituyen como una mayor fuerza a favor del desarrollo en las comunidades. Sin embargo, hace falta establecer condiciones institucionales que acompañen y faciliten la consolidación de ese capital social.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2009). *Desarrollo Territorial Rural: una visión integrada para el desarrollo sostenible*. Sevilla España: Fundación Universitaria.
- Brundtland, H. (1987). *Nuestro Futuro común*. Berna Suiza: ONU.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Carpio, M. (2000). *Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural*. Madrid España: Universidad Complutense.
- Carrillo, G. (2008). *Iniciativas para la gestión ambiental municipal*. Una propuesta a partir de la Agenda 21. En P. González, *Gobiernos Municipales en México* (págs. 225-240). México: UAM Azcapotzalco.
- Carrillo, G. (2015). *Crecimiento Verde vs metabolismo social*. En J. M. Corona, *Desarrollo sustentable, enfoques, políticas, gestión y desafíos* (págs. 83-104). México: UAM Xochimilco.
- CEPAL. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Fajnzylber, F. (1983) *La industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: Nueva Imagen.
- González, J. A., Montes , C., & Santos, I. (2007). *Capital natural y desarrollo: por una base ecológica en el análisis de las relaciones Norte-Sur*. Papeles, 63-77.
- Manfred, M. N. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan comunidad.
- Martinez, A. J. (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona España: Icaria.
- ONU. (1992). *Agenda 21*. Cumbre de la Tierra (págs. 220-280). Rio de Janeiro: Naciones Unidas .
- Salsedo, D. (2005). *Una definición operativa del desarrollo local para el Salvador*. Recuperado el 16 de 01 de 2016, de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4026975.pdf>
- Sánchez, S., Betancourt, G., & Falcón, R. (2012). *Acercamiento Teórico al desarrollo local sostenible y su repercusión para el turismo*. El Periódico Sustentable, 7-36.

- Sen, A. (1995). *Economic Development and Social Opportunity*. Estados Unidos: Oxford: Clarendon Press.
- Sunkel. (1994). *For a comparison between structuralist and neostructuralism*. Boston: Brill.
- Villegas, M. (2002). *Desarrollo sostenible, capital social y municipio*. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo. Provincia , 55-68.

PARTE II

COMUNIDAD RURAL

Una aproximación teórico conceptual de la comunidad rural, pobreza y marginación

Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia

Universidad de Occidente

Aída Alvarado Borrego

Universidad de Occidente

Comunidad rural, concepto y características

El término comunidad suele tener distintos significados según el contexto y su aplicación. Sanz (2012) la caracteriza como “un grupo de personas que comparte elementos en común, tales como idioma, costumbre, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica (un barrio por ejemplo), estatus social, roles”. Ander (1978, citado por Lillo y Nadal, 2004) la concibe como un grupo social en la que sus miembros comparten algún rasgo, o interés común en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interaccionan más intensamente entre sí que en otro contexto. Brenes (2007) afirma que es una organización social cuyos miembros se unen para participar de objetivos comunes. Socarrás (2004, citado por Causse, 2009) incluye los aspectos de espacio e intereses al definirla como “[...] algo que va más allá de una localización geográfica, es un conglomerado humano con un cierto sentido de pertenencia. Es, pues, historia común, intereses compartidos, realidad espiritual y física, costumbres hábitos, normas, símbolos, códigos”.

Por otro lado, MacIver (1957, citado por Arce, 1961) señala que es “cualquier grupo de personas que viven juntas, que sien-

ten que pertenecen al grupo, de modo que comparten, no tal o cual interés particular, sino una serie total de intereses, lo suficientemente amplia y completa como para incluir sus vidas”. La comunidad es un grupo social que posee cierta cultura. Este grupo, sin embargo, debe estar localizado en un área geográfica determinada, sí el área geográfica es rural, se considera una comunidad rural.

Según Segrelles y Vázquez (2012) una comunidad rural es un pueblo que se localiza en el campo, alejado de los cascos urbanos, sosteniéndose de la agricultura o la ganadería. “Por lo general, se trata de regiones donde la industria no está desarrollada y, por lo tanto, la economía es bastante precaria”, en México las comunidades rurales se caracterizan por la carencia de servicios básicos y pobreza, de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012) existen más de 188 mil localidades con menos de 2500 habitantes en las que viven más de la cuarta parte de la población. La situación de carencia y pobreza es definida como marginación por algunas instituciones gubernamentales; entendiéndola como el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad y hace referencia a grupos de personas y familias.

Brenes (2007) propone una serie de seis cualidades clásicas que se enlistan y marcan las discrepancias entre la comunidad rural y urbana (ver tabla 1):

En México, el contraste del nivel de vida entre lo rural y lo urbano es significativo; para el año 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012) estimó que 65% de la población rural vive en condiciones de pobreza, en tanto que en las ciudades desciende a 45%. De hecho, residir en un área rural ha sido la característica fundamental para definir el perfil de pobre en México.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2016) señala que lo particular de esas regiones es que:

- Su población depende de la agricultura;
- En su condición de campesinos, pastores nómadas o pescadores se ocupan de la cría de animales, la transformación y comercialización de alimentos y otros productos y servicios derivados del agro.
- Las comunidades rurales presentan gran diversidad cultural, social y económica.
- La mano de obra es barata porque las opciones de empleo son limitadas.
- Por lo general, los habitantes de las zonas rurales carecen de servicios sociales básicos adecuados, porque no tienen representación política y a las regiones donde viven se les otorga escasa prioridad en los asuntos nacionales.

Para introducirse al conocimiento del nivel de desarrollo en los poblados menos favorecidos en México, es pertinente rescatar algunas características de lo que las comunidades rurales son, para ello se toman como referentes las 14 características con las que Almaguer (2009) las identifica(ver tabla 2):

Tabla 1. Diferencias de una comunidad rural y una urbana

| Comunidad rural | Comunidad Urbana |
|---|---|
| Fundamentalmente, a la vida en el campo. | Esencialmente, a la vida en la ciudad. |
| Labores agrícolas, pecuarias y de pesca. | Actividades de servicios y comercio, [e industriales]. |
| Asentamientos de baja densidad poblacional y dispersa. | Sitios de alta densidad y concentración poblacional |
| Ciertos comportamientos propios como toscos, apegados fuertemente al lugar, individualistas o aislados. | Formas de comportarse diferentes de las del campo; sin apego al lugar, aparentemente, «entradores» o «metidos». |
| Una lógica económica principalmente ligada a subsistencia o supervivencia. | Con una economía más ligada al mercado y con una tendencia de comportamiento como ser ostentosos |
| Elementos propios y esenciales del sentido de solidaridad y amistad. | Indiferentes y pocos solidarios. |

Fuente: Elaboración propia, con base en Brenes (2007).

Tabla 2. Características de la comunidad rural

| Indicador | Comunidad rural |
|-----------------------------|--|
| Tamaño de la población | Entidades pequeñas |
| Densidad de población | Dispersa |
| Dependencia de la población | Agricultura, crianza de animales |
| Naturaleza y personalidad | Contacto con la naturaleza |
| Economías | Satisfacer necesidades inmediatas |
| División del trabajo | Siembra, abono, recolección |
| Formas de vida | Simple, pequeñas recompensas |
| Relaciones | Personales, todos se conocen |
| Control social | Presión colectiva, menor control |
| Permanencia y movilidad | Nacen, viven, mueren, migración |
| Horizonte cultural | 52% analfabetas |
| Enfermedades | Epidemias, endemias e infecciones |
| Ritmos | No importa el tiempo |
| Demografía | Alto índice de natalidad y de mortalidad |

Fuente: elaboración propia con base en Almaguer (2009).

Esas características varían en cada territorio en los que se asienta una comunidad, pudiéndose aprovechar recursos naturales de distintas índoles, ya sea para la agricultura, la pesca y/o la ganadería, así como de aspectos relativos a la cultura de la sociedad. Definen la forma en cómo se debe planear el progreso de cada espacio.

Pobreza y marginación en las comunidades rurales

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2016), menciona que la mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas rurales. El hambre y la inseguridad alimentaria son, por encima de todo, expresiones de la pobreza rural. Esta organización Intergubernamental, tiene entre sus objetivos específicos reducir la pobreza rural, y se hace el cuestionamiento:

¿Quiénes son los pobres rurales?

Muchos de los pobres rurales son productores de subsistencia, agricultores familiares o trabajadores agrícolas sin tierras. A ellos se añaden los pescadores, pastores y las poblaciones que viven de los bosques con un acceso limitado a los medios de producción.

Las familias rurales dependen también cada vez más de ingresos no agrícolas que constituyen un escape de la pobreza cuando la economía rural es próspera. Sin embargo, cuando la infraestructura y los servicios básicos son deficientes, es difícil conseguir créditos y las instituciones son débiles, la pobreza es muy frecuente entre los pequeños empresarios rurales, los asalariados no agrícolas y sus familias.

Sin protección social, los discapacitados y los ancianos tienen más probabilidades de encontrarse entre los pobres de las zonas rurales. Las mujeres rurales y los miembros de hogares encabezados por mujeres suelen disfrutar de un acceso más limitado a los recursos productivos, lo que hace que sus medios de vida resulten más vulnerables (FAO; 2016).

Por su parte la marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (CONAPO, 2011).

De esta manera, la marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. En consecuencia, las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar (CONAPO, 2011 y 2012).

Hay una distinción entre la medición de la pobreza y la marginación; la pobreza se mide por la capacidad de las familias para adquirir la canasta básica de bienes y servicios; esto es, los precios de mercado, y su comparación con los ingresos. De esta comparación se ubica como pobres a aquellas familias que no tienen los recursos suficientes para adquirir dicha canasta. La pobreza alude a características endógenas de las localidades, mientras que la marginación a características estructurales de las mismas que restan oportunidades a sus habitantes (CONAPO, 2012).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza, esto significa que “casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación” (DOF: 20/05/2013). Mientras que el 10.4% del total de la población se encuentra en pobreza extrema, careciendo de los ingresos para adquirir una canasta básica, además en 40% de los municipios del país el porcentaje de población en situación de pobreza es del 75%, señalando que la mayoría recae en municipios son pequeños, en localidades rurales y sobre todo en aquellos con población indígena (DOF: 20/05/2013).

El índice de marginación de una comunidad considera como unidad de análisis los espacios geopolíticos y los espacios territoriales más reducidos como las localidades, tomándose la información de los censos nacionales, distinguiéndose cinco estratos de marginación, muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, sustentados en la intensidad global de la exclusión de cuatro dimensiones socioeconómicas, a saber, educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población de las que se desprenden nueve indicadores de la intensidad de la exclusión.

A diferencia del índice de marginación, que toma como base cuatro dimensiones socioeconómicas, en México se estableció un indicador de carácter multidimensional acerca de la pobreza que fue construido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) denominado Índice de rezago social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar (CONEVAL, 2016). Los resultados de la estimación del índice de rezago social se presentan en cinco estratos, utilizando la estratificación de la metodología de Dalenius & Hodges, dado que permite que dentro de cada estrato las unidades sean lo más homogéneas posibles y entre los estratos lo más distintos po-

sibles. Los cinco estratos en que se distribuye el índice son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social y es utilizado para determinar la repartición de recursos federales (CONEVAL, 2010).

No obstante, para su aplicación se toma como base de datos los Principales Resultados por localidad, del Censo de Población y Vivienda emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2010), ocurriendo que algunas comunidades cercanas a ciudades de muy bajo nivel de rezago, se les identifique en ese mismo nivel, cuando en realidad son comunidades que están lejos de estar en ese nivel. Esta reflexión, hace cuestionar si las estrategias deberían girar en torno a ese tipo de resultados, o si el progreso de las comunidades rurales debería medirse desde cada localidad y sus propias características, y que el censo debería depender de cada estado y no desde lo federal.

En ese sentido, se identifica una de las principales debilidades de las comunidades rurales, ya que al habitar la población en el campo, principalmente sobreviven de los recursos naturales, que son explotados de manera irracional generando una fuerte degradación de los recursos utilizados al buscar satisfacer sus necesidades inmediatas sin recibir los apoyos necesarios para su adecuado uso porque, si bien, se les identifica como localidades de alto nivel de marginación o de rezago social, no se les caracteriza acorde a su realidad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), presentó una nueva metodología para analizar el panorama de desarrollo humano de los 2,456 municipios y delegaciones de México para el año 2010 con la finalidad de ayudar al país a definir una estrategia enfocada a los municipios, respetando sus derechos humanos y que articule las políticas públicas que de forma efectiva contribuyan a la reducción de la pobreza y a la calidad de vida en condiciones de igualdad, el denominado Índice de Desarrollo Humano Municipal en México (IDH).

El IDH tiene como objetivo medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas. Para ello, se toman en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y salu-

dable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno y se mide por cuartiles muy alto, alto, medio y bajo; el cuartil muy alto se encuentra en un intervalo de IDH que va de 0.917 a 0.696, es decir, el valor más alto representa 1.3 veces el valor más bajo. El intervalo que define a los municipios de desarrollo alto va de 0.696 a 0.645, y en el caso del desarrollo medio va de 0.645 a 0.591. En ambos casos, el valor más alto equivale a 1.1 veces el valor del mínimo. La distribución del grupo de IDH bajo oscila entre 0.590 y 0.362. Lo anterior representa una diferencia de 63.1%, es decir, el valor más alto del rango es equivalente a 1.6 veces el valor del mínimo (PNUD, 2014). Cada dimensión da un resultado sobre el desarrollo humano en un municipio, por ejemplo: un municipio con su actividad productiva preponderante en la agricultura podría dar un nivel alto en las dimensiones 1 y 3, pero es posible que en la de educación este bajo.

Hernández y Domínguez (2004) señalan que gran parte de las comunidades no tienen acceso a beneficios tecnológicos organizativos, debido a la carencia de capital económico. Esto no es un tema ajeno a las instituciones gubernamentales, es así que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, se señala que con la finalidad de fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas se deberá realizar una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas enfocados al beneficio de esas comunidades, y de la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social (DOF: 20/05/2013), en los cuales el índice de desarrollo humano propuesto por la Naciones Unidas podría ser la directriz.

Las comunidades rurales tienen su sustento en la agricultura como principal actividad productiva, viven del campo y su producción, que al ser colocada en el mercado les genera un crecimiento económico, que repercute en la dimensión económica, sin que eso signifique que puedan alcanzar el desarrollo.

La comunidad rural, se ve en la necesidad de crear espacios para su desarrollo, en donde juegan un papel determinante el recurso humano y natural, del que disponen los habitantes para transformar y mejorar sus condiciones de vida.

Conclusiones

El estudio del concepto de comunidad rural es complejo pues cada definición se centra en un interés específico; lo territorial define el tamaño espacial de la comunidad; el grado de marginación distingue las posibilidades de la población para cubrir sus necesidades, la canasta básica, ubicando el concepto de pobreza; en cuanto al tema de urbanización, es notable las condiciones relacionadas a la disposición de servicios básicos, agua, luz, drenaje, pavimentación que lanzan la imagen de los pueblos de México; respecto a las características sociodemográficas, el censo que se hace en las comunidades da información sobre las características de las familias, integrantes, nivel de escolaridad, tipo de vivienda en la que habitan, ingresos, migración, entre otros; por su actividad productiva, se identifica que están dedicados a las actividades primarias que están permeados por los recursos disponibles en esos espacios geográficos. Cada una de ellas aporta una aproximación a la forma en que se vive en las pequeñas localidades de México, en las que se aplican las mismas estrategias que son diseñadas para la zona urbana; que lejos de generar un efecto benéfico y el desarrollo para las comunidades rurales crean un mayor rezago social.

El desarrollo en las comunidades rurales requiere de acciones propias centradas en la capacidad de sus recursos para transformar sus condiciones de vida, esto es: debe generarse el desarrollo desde las propias potencialidades que tienen, por ejemplo: si en la comunidad se cuenta con recursos para la agricultura, las estrategias de desarrollo deberían enfocarse en su explotación, aplicando financiamiento, capacitación y las condiciones adecuadas para que la población cree una cadena productiva y se convierta en un beneficio para la mayoría de los habitantes de esas localidades.

Bibliografía

- Almaguer, A. (2009). *El Concepto de lo Rural y lo Urbano*. Disponible en <http://colmenaurbana.blogspot.mx/2009/01/el-concepto-de-lo-rural-y-lourbano.html>. Consultado el 27 de marzo de 2016.
- Arce, A. M. (1961). *Sociología y desarrollo rural*. Costa rica: Instituto interamericano de ciencias agrícolas.
- Brenes, C. (2007). *Comunidades rurales: Criterios y herramientas para su diagnóstico*. Costa Rica: Editorial universidad estatal a distancia.
- Causse, M. (2009). *El concepto de comunidad desde el punto de vista socio histórico-cultural*. Ciencia en su PC, núm. 3, 12-21.
- CONAPO (2012). *Índice de marginación por localidad 2010*. Consejo Nacional de Población. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documetoprincipal/Capitulo01.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2016.
- CONAPO (2011). *Concepto y dimensiones de la marginación*. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Cpitulo.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.
- CONEVAL (2010). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>. Consultado el 24 de marzo de 2016.
- CONEVAL (2012). *Informe de pobreza en México 2012*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%20202_131025.pdf. Consultado el 17 de marzo de 2016.
- CONEVAL (2016). *Qué Es el índice de rezago social?*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezagosocial.aspx>. Consultado el 27 de marzo de 2016. DOF:20/05/2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013. Consultado el 8 de abril de 2016

- FAO, (2016). *Reducir la pobreza rural*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA Disponible en: <http://www.fao.org/about/what-we-do/so3/es/>. Consultado el 28 de octubre de 2016.
- Hernández, J. y M. Domínguez (2004). *Comunidades rurales y empresas frente a la globalización*. Disponible en: <http://www.uaa.mx/investigacion/revista/archivo/revista31/Articulo%207.pdf>. Consultado el 24 de marzo de 2016
- INEGI (2010). *Población rural y urbana*. Recuperado el 16 de julio de 2016, de Cuentame... INEGI: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- Lillo N., y E. Nadal. (2004). *Manual para el trabajo social comunitario*. Madrid: Narcea.
- PNUD (2014). *Índice de desarrollo humano municipal en México. Nueva metodología*. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRedIDH-municipalMexico-032014.pdf>. Consultado el 24 de marzo de 2016
- Sanz, S. (2012). *Comunidades de práctica: el valor de aprender de los pares*. Barcelona: UOC.
- Segrelles, J. y Vázquez, J. (2012). *Multifuncionalidad rural y nueva ruralidad, la experiencia y la potencialidad de Colombia*. Disponible en: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/multifuncionalidad.pdf>, Consultado el 04 de marzo de 2016
- UNESCO (2016). *Poblaciones rurales*. Recuperado el 16 de julio de 2016, de Unesco educación: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengtheningeducationssystems/inclusive-education/rural-people/>

Características de las comunidades rurales en México en el siglo XXI

Miguel Ángel Ramírez Martínez

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Oscar Priego Hernández

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Aida Armenta Ramírez

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Introducción

A partir de la década de 1980 México cambia su política económica de sustitución de importaciones a una política neoliberal con lo cual buscaba su internacionalización e incrustarse en la economía mundial, lo cual implicaba dejar que los mercados actuaran por sí mismos sin la intervención del estado con lo que se dejaba indefensos a los productores rurales.

En el siglo XX lo rural fue una de las características de la población mexicana, a medida que las décadas avanzaban las localidades fueron creciendo en número de habitantes resultado del aumento de la tasa de nacimiento y disminución de la tasa de mortalidad, convirtiéndose en semi-urbanas y urbanas.

En el siglo XXI, de acuerdo al censo de población y vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) el 22% de la población mexicana vive en comunidades rurales y el 78% en comunidades urbanas. Cualquiera que sea el tamaño de las localidades antes señaladas, de acuerdo a la constitución política de cada uno de los estados, en México tiene como

figura política a un representante que toma nombres diferentes en cada estado –delegado, presidente auxiliar, comisario, entre otros– quien es el jefe político–administrativo y el intermediario entre el presidente municipal y la población que representa.

El trabajo social (disciplina de las ciencias sociales) fue una de las primeras que se interesó en el estudio de las comunidades, posteriormente los teóricos de la psicología, antropología, lingüística y economía han contribuido a lo que los sociólogos han establecido sobre comunidad.

Marchioni (2001:40) representante de la disciplina del trabajo social, señala que se entiende por comunidad:

“un territorio concreto, con una población determinada, que dispone de determinados recursos y que tienen determinadas demandas”. Una comunidad siempre es el conjunto de estos cuatro factores (territorio, población, recursos y demandas) y sus mutuas, constantes y mutantes interrelaciones. Aislar el proceso en uno sólo de estos factores lleva al fracaso.

Arias (2003) citado por Causse (2009:14) menciona que la comunidad “Es un grupo de personas que viven en un área geográficamente específica y cuyos miembros comparten actividades e intereses comunes, donde pueden o no cooperar formal e informalmente para la solución de los problemas colectivos”.

Socarrás (2004) citado por Causse (2009:14) define la comunidad como: “Algo que va más allá de una localización geográfica, es un conglomerado humano con un cierto sentido de pertenencia. Es, pues, historia común, intereses compartidos, realidad espiritual y física, costumbres, hábitos, normas, símbolos, códigos”.

Moreno (1998) citado por Causse (2009:16) afirma que es:

El conjunto de hablantes que comparten efectivamente, al menos, una lengua, pero que además comparten un conjunto de normas y valores de naturaleza sociolingüística: comparten unas mismas actitudes lingüísticas, unas mismas reglas de uso, un mismo criterio a la hora de valorar socialmente los hechos lingüísticos, unos mismos patrones sociolingüísticos.

Por su parte, Paniagua (2012:40) sostiene que:

Las comunidades son formas de organización humana vinculadas a un espacio y a una vida cotidiana común a sus miembros; en ellas, se escenifican vínculos, conflictos, proyectos y la vida en general. Son agrupaciones humanas que se forjan histórica y materialmente, construyéndose y transformándose constantemente.

Asimismo, para Tönnies (1887) citado por Terry (2012:5) “Es el lugar donde los miembros que la integran establecen un conjunto de interacciones sustentadas en la cultura, los valores, las tradiciones y creencias, elementos que constituyen un factor de unidad e impulso al desarrollo”.

Para Ander (1996) citado por Terry (2012:4) es:

Una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto.

Desde cualquier enfoque donde nos situemos podemos señalar que cada comunidad rural se encuentra situados en un territorio con características ecológicas, económicas y socioculturales que las caracterizan, generándose rasgos similares entre ellas que producen un mosaico de lenguas, diversidad biológica y actividades económicas que generan un contexto donde crece y desarrolla su población.

Las comunidades rurales en México

De acuerdo al censo de población y vivienda 2010, una población rural es “Todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”.

INEGI utiliza el umbral cuantitativo para diferenciar a las urbanas de las rurales, establece que las comunidades rurales son aquellas que tiene menos de 2500 habitantes, determinando cuatro rangos: 1) Entre 1 y 249 habitantes, 2) entre 250 y 499 habitantes, 3) de 500 a 999 habitantes y 4) de 1000 a 2499 habitantes.

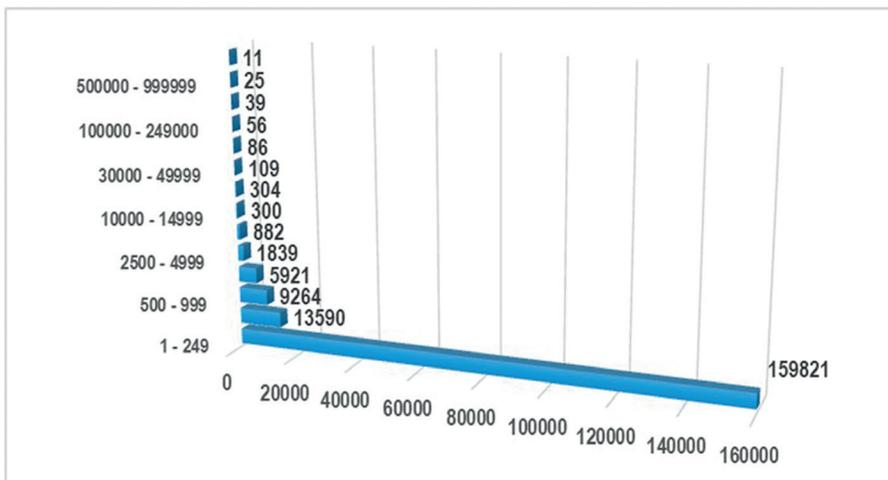
En el 2015 había 188,596 localidades rurales con una población de 26,049,769 habitantes. El mayor número de localidades rurales en el país está en el rango de 1 a 249 habitantes, con un total de 159,821; es decir, el 84.74% de las localidades rurales (Figura 1).

El territorio

Las características territoriales de las localidades rurales y urbanas en México están determinadas por el artículo 115 de la constitución política mexicana que tiene como base el municipio libre. Cada municipio está integrado por territorio, población y poder.

Los municipios están integrados por unidades territoriales que toman diferentes nombres de acuerdo al estado donde se encuentren: pueblo, poblado, villa, etc que se integran por un conjunto de pobladores coexistiendo muchos de ellos, con lo que se denominan: ejidos.

Figura 1. Número de localidades de México por rango de tamaño



Fuente: Censo de población, INEGI (2015).

Cuando una localidad esté dentro de un ejido, entonces se registrará por la Ley Agraria, que establece:

Artículo 65. Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de

urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia.

Artículo 66. Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Características económicas

La economía de las comunidades rurales se sustenta principalmente en las actividades primarias –agricultura, ganadería, pesca, caza y recolección– que proveen de una parte de lo que requiere su población para el sustento humano. Debido a las fluctuaciones de los precios de los productos provenientes de dichas actividades, los ingresos de los agricultores, ganaderos y pescadores son impredecibles, lo que los mantiene muchas veces en situaciones precarias.

Entre más pequeñas son las localidades sus pobladores tienen una economía de subsistencia, y a medida que van obteniendo excedentes, los utilizan para la adquisición de los satisfactores que requieren (alimentación y vestido).

Los ingresos que reciben los agricultores por los productos del campo son relativamente bajos y los precios a los que los comercializa muchas veces no cubren los costos reales, principalmente sus salarios de ellos y la de sus familiares que participan en la siembra, cuidado y recolección.

Los pequeños ganaderos requieren hasta dos años para obtener ingresos por sus animales, que es el tiempo que se lleva un animal para alcanzar los 400 kilogramos de peso y ser vendido en el mercado, al no contar con recursos para darle un alimento que le permita reducir el tiempo de engorda.

El ingreso de los pescadores es azaroso y depende de factores climatológicos por un lado y por el otro de la cantidad del tipo de pescado que llegue a los mercados, si hay una muy alta oferta, los pre-

cios son bajos y viceversa. Los pequeños pescadores venden su pesca a los intermediarios o en las cooperativas, la ventaja es que cuando le venden a los intermediarios reciben inmediatamente su ingreso, en cambio cuando lo entregan a la cooperativa se deben esperar dos o más días para que les liquiden el producto.

Según el lugar del país donde se localicen estas comunidades dependen en una mayor medida de las remesas que envían los emigrantes, quienes han dejado sus hogares para buscar el empleo que requieren para obtener los recursos monetarios para su subsistencia y de su familia. A pesar que la emigración a los Estados Unidos de Norteamérica no es un fenómeno reciente, ésta ha crecido a medida que las crisis que vive el país se han incrementado, a partir de la década de los 1980 del siglo XX.

Entre 1998 y 2000 en Consejo Nacional de Población (CONAPO) estimó que alrededor de 3,300,000 personas migraron a los Estados Unidos de Norteamérica, de los cuales un 20% era población indígena que hablaba una lengua indígena (ver Tabla 1).

Tabla 1. Movimientos de población procedentes del sur captados por la EMIF, 1998-2000

| Movimientos poblacionales | Total | Hablantes de lengua Indígena | No hablantes de lengua indígena |
|--------------------------------------|----------------|------------------------------|---------------------------------|
| Total | 2239866 | 18461 | 3055265 |
| Migrantes temporales | 2026359 | 129170 | 1897189 |
| Sólo con destino a Estados Unidos | 605289 | 46584 | 558705 |
| Sólo con destino a la Frontera Norte | 1321140 | 75234 | 1245906 |
| Con destino a E. U. y F. N. | 99930 | 7342 | 92588 |
| Otros desplazamientos | 1213507 | 55462 | 1158045 |

Fuente: Comprende la fase IV que se realizó entre el 11 de Julio de 1998 y el 10 de Julio de 1999, la V del 11 de Julio de 1999 al 10 de Abril del 2000 y el primer trimestre de la VI del 11 de Abril al 10 de Julio del 2000. Estimaciones de CONAPO CON BASE EN STYPS, CONAPO, INM y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF).

A medida que los rangos de población aumentan, se van generando pequeños negocios y al acercarse a poblaciones entre 1,000 y 2,499 habitantes se van localizando diferentes tipos de empresas comerciales, industriales y de servicios de tamaño micro, cuyos propietarios las sitúan en la parte frontal de la casa y se auto-emplean ellos y sus familiares, así van surgiendo la oferta y la demanda de diferentes tipos de bienes y servicios.

La proveeduría de los productos que se comercializan provienen principalmente de la cabecera municipal o de la capital del estado, con excepción de productos cárnicos: cerdo, res y pollo que son criados por algunos habitantes de la localidad y el pescado que es capturado por pescadores cuando la localidad se encuentra en las orillas de los ríos o en las costas del país.

Al no tener una normatividad para el establecimiento de negocios, ni tampoco autoridades que fiscalicen el establecimiento de las mismas, aparecen y desaparecen sin dejar constancia de su existencia, por lo que no se encuentran estadísticas económicas para las comunidades rurales, tampoco un padrón o un censo de los establecimientos, lo que dificulta tener datos como: empleo, ingreso per cápita, producto interno comunitario, valor agregado, importaciones y exportaciones intercomunitarias.

En los últimos 20 años, los ingresos de las familias que habitan dichas comunidades provienen de los distintos programas federales que han implementado los distintos gobiernos federales para combatir la pobreza.

Características ecológicas

Las localidades rurales se caracterizan por su diversidad biológica. México es considerado dentro de los países con mayor diversidad, las regiones del mundo con mayor diversidad biológica o de megadiversidad se ubican dentro de los trópicos y en la zona ecuatorial, y presentan características similares en cuanto a edad geológica joven con alta sismicidad y actividad volcánica, lo que permite una compleja formación de serranías donde se dan gran cantidad de climas y microclimas, y suelos ricos en minerales (ver figura 2).

El número total de especies conocidas en México es de 64,878 aproximadamente. Junto con Brasil, Colombia e Indonesia, México se encuentra entre los primeros lugares de las listas de riqueza de especies. Al respecto, se han descrito 26 mil especies de plantas, 282 especies de anfibios, 707 de reptiles y 439 de mamíferos. Estas cifras, comparadas con otros países en el plano mundial, colocan a México como un país megadiverso, ya que presenta al menos 10% de la diversidad terrestre del planeta. Aunada a esta riqueza, México cuenta con gran cantidad de especies distribuidas exclusivamente dentro de sus límites geopolíticos, es decir, especies endémicas. Más de 900 especies de vertebrados son exclusivas de nuestro territorio (Pronatura México, 2016).

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad [CONABIO]. (2014) señala que:

En 2011, 28.7% del territorio había perdido sus ecosistemas naturales y el restante 71.3% los mantenía con diferentes grados de conservación. En ese año se conservaba 72.5% de la superficie original de bosques, 57.5% de las selvas, 89.7% de los matorrales y 60.1% de los pastizales, lo que representaba una pérdida neta de 23.4 millones de hectáreas de selvas, 12.9 millones de bosques, 5.8 millones de matorrales y cerca de 6.5 millones de pastizales. Debe mencionarse que, paralelamente a la reducción de la cobertura, la vegetación natural remanente sufre de importantes procesos de degradación: en 2011 tan sólo 49.5% de la extensión remanente de selvas y bosques correspondía al estado primario de conservación.

Figura 2. La megabiodiversidad de México



Fuente: Pronatura. Biodiversidad en México (2016)

La FAO establece que:

México es el cuarto país en destrucción de bosques. El proceso de degradación de recursos hasta llegar a la deforestación de un área natural, es mayormente definido por un círculo vicioso entre degradación de los recursos forestales y pobreza rural. En este sentido la pobreza es causal de deforestación fundamentalmente porque i) el pobre valora más el presente que el futuro (aunado a la inexistencia o ineficiencia del mercado de capitales), ii) el pobre tiene poca información y lenta adaptación al cambio tecnológico, iii) el pobre tiene una limitada gama de actividades productivas y iv) la pobreza esta regularmente asociada a una alta presión demográfica que exige una mayor presión sobre el recurso. En este sentido, Guevara, De la Torre y Rivera (2001) muestran que en pre-

sencia de mayor capital humano y físico (acervos) se reduce notablemente la tasa de deforestación. Por su parte, factores como el mayor costo de oportunidad del terreno (alta productividad del terreno forestal en usos alternos) y la cercanía a poblados aumenta la probabilidad de que un área forestal cambie de uso del suelo.

Los cambios de uso del suelo han transformado ya irreversiblemente el 25% del territorio nacional con vegetación original en sistemas agropecuarios ineficientes, estimándose que, en los últimos veinte años, se han perdido más de 16 millones de hectáreas debido a la deforestación, además de que el 38% de la cubierta vegetal actual presenta diversos grados de perturbación.

En el 80% del país, existen distintos índices de erosión; presentándose de manera severa y muy severa en 17% de los suelos, calculándose que año con año se depositan en ríos y mares 500 mil toneladas de suelo fértil, contaminándolos y provocando inundaciones. Por su parte, 10% de la superficie bajo riego se ha declarado irreversiblemente improductiva por salinización.

En este contexto habitan los pobladores de las comunidades rurales que cada vez se ven más amenazados por los cambios climáticos volviéndose más vulnerables y en situaciones de riesgo que ponen en peligro la vida de ellos y sus familias. Alrededor 80% de los bosques y selvas del país se encuentran bajo régimen de propiedad social, constituidos en alrededor de 8,500 núcleos agrarios. Las poblaciones que constituyen estos núcleos agrarios están vinculadas directamente con los recursos forestales para la obtención de sus principales satisfactores.

Características socioculturales

En las localidades rurales habitan las poblaciones indígenas, las cuales tienen usos y costumbres propias, poseen formas particulares de comprender el mundo y de interactuar con él. Visten, comen, celebran sus festividades, conviven y nombran a sus propias autoridades, de acuerdo a esa concepción que tienen de la vida, tienen una cosmovisión diferente.

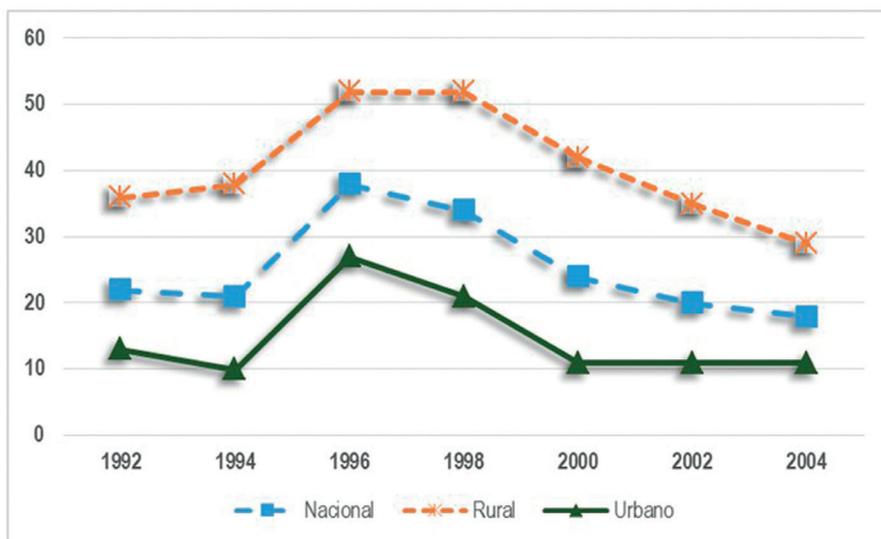
Según INEGI, en 2015 existían 7 382,785 personas de 3 años y más que hablaban una de las 72 lenguas indígenas de México de los cuales, tres concentraban al 42.55% de la población: 1 735,620 hablan Náhuatl, 859,607 hablan maya y 556,720 hablan Tseltal.

En México la pobreza rural se concentra en las zonas que tienen una población indígena importante, especialmente en los estados meridionales. Según un informe del Banco Mundial, en 2011 el 75% de la población indígena del país vivía por debajo de la línea de pobreza y en 2009 el 39% de esa población vivía en la pobreza extrema. En los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero la pobreza extrema afecta a más de la mitad de la población.

De acuerdo con cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (ver Tabla 2) relativas a datos de carácter multidimensional, las tasas de pobreza y de extrema pobreza en la población indígena son mucho más altas que el promedio del sector rural: El 72.3% y el 30.6%, respectivamente. A ello se suma que el 22% de la población indígena no pobre se considera vulnerable por carencias sociales o por ingresos. Los hogares rurales mexicanos recurren a estrategias de vida diversificadas. En promedio, el 8% de su ingreso total proviene de negocios propios en la agricultura, el 6% de la ganadería, el 5% de otras formas de utilización de los recursos naturales, el 14% de trabajo asalariado en la agricultura, el 32% del trabajo asalariado fuera del campo y el 6% del autoempleo en actividades de venta de bienes y servicios no agrícolas, el 20% de remesas recibidas de Estados Unidos o de otros lugares de México, y el 10% de transferencias gubernamentales, entre las que destacan las de dos de los principales programas públicos, Procampo (2%) y Prospera (antes Oportunidades) (3%). La desigualdad de ingresos a nivel nacional y urbano ha disminuido en cerca del 10% en las últimas dos décadas, mientras que en el sector rural ha aumentado.

Estimaciones del Banco Mundial con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos-Gasto de los Hogares en México señalan que la pobreza rural ha sido superior, en el periodo 1992 – 2004, que la pobreza urbana y nacional (Figura 3).

Figura 3. México: Pobreza extrema rural, urbana y nacional, 1992–2004



Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que a partir de 1998 la pobreza extrema en los hogares rurales ha disminuido, posiblemente como consecuencia de los programas sociales que ha implementado la secretaría de desarrollo social de México [SEDESOL], pero a pesar de ello la pobreza sigue siendo uno de los problemas principales de las comunidades rurales en el siglo XXI.

Conclusiones

Existen diferentes enfoques teóricos para el análisis de las comunidades y enfoques multidisciplinarios para el estudio de las mismas, por lo que en este estudio tomamos el enfoque sociológico, que es el que utiliza el INEGI.

Como pudimos ver las comunidades en México se caracterizan por ser, como lo señala Paniagua (p. 40) organizaciones humanas vinculadas a un espacio y a una vida cotidiana común a sus miembros, que es lo que genera lo que denominamos cultura, cada comunidad desarrolla una cultura propia con características particulares que las diferencian unas de otras y de esta manera generan

manifestaciones artísticas, culinarias, sociales y ambientales que con la globalización se van entrelazando con otros tipos de valores y creencias en unas comunidades con mayor velocidad que en otras, lo que ha generado, en algunas comunidades, una lenta destrucción de ciertas tradiciones, principalmente a lo que se refiere a la lengua, preparación de alimentos y en su vestimenta, las cuales se han ido perdiendo, ya que las nuevas generaciones ya no la hablan, los preparan y los visten.

A pesar de que hay un aumento de los intercambios económicos en las comunidades rurales, estos no han sido capaces de generar un mayor bienestar entre sus pobladores, resultado principalmente porque la mayor parte de los bienes comercializados provienen del exterior y los productos que se generan en dichas comunidades que se venden al exterior tienen muy bajos precios, impuestos por los intermediarios o por la sobre oferta que existen en los mercados estatales y regionales.

La desaparición de los negocios es resultado de una competencia que se da entre los habitantes de las localidades, que al observar que un negocio va creciendo ven la oportunidad de emprender uno igual, sin darse cuenta que no existe una demanda suficiente para hacerlos crecer.

La agricultura pasa por una de las peores crisis de la historia del país y no existen políticas agropecuarias que apoyen al pequeño productor que vive en las comunidades rurales, lo mismo sucede con los ganaderos y pescadores de pequeña escala.

Los gobiernos locales realizan muy pocos esfuerzos por generar las condiciones necesarias y suficientes para que se genere una reactivación de las actividades económicas, así como para atraer inversión estatal, regional, nacional o internacional.

A pesar de la gran biodiversidad que existe en el país y que esta se localiza principalmente en las comunidades rurales, la falta de una cultura ecológica y la sobre explotación por parte de las grandes empresas ha hecho que el país este perdiendo dicha biodiversidad en los distintos estados, poniendo en alto riesgo y vulnerabilidad a las poblaciones localizadas en dichas zonas.

La gran mayoría de las localidades rurales del país no cuenta con un atlas de riesgo, a pesar de que es una obligación de las autoridades de protección civil contar con este tipo de instrumentos con la finalidad de reducir el riesgo y la vulnerabilidad de las localidades. Se desconoce el grado de resiliencia de los pobladores.

El rezago social, la marginación y la pobreza son tres aspectos que impactan principalmente en las comunidades rurales, observándose que las políticas públicas en contra de la pobreza no han tenido el impacto deseado, por lo que se requiere hacer una revisión y adecuación de ellas con la finalidad de generar mejores niveles de vida a las poblaciones rurales.

Entender como interactúan los elementos económicos, socio-culturales y ecológicos en las comunidades rurales permitirá la conservación de su cultura y al mismo tiempo permitirá su modernización y adaptación a los cambios que exige la globalización.

Los cambios en las comunidades rurales de México son muy lentos por lo que la modernización no ha llegado a estas poblaciones que siguen viviendo con características de inicios del siglo XX, la mayoría de ellos son “pueblos sin historia”.

Tabla 2. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014

| Entidad federativa | Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010, 2012 y 2014. | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|---|------|-------------------|---------|----------------------------------|------------------------------|------------------------|------|-------------------|------|----------------------------------|------------------------|---------|--------|
| | Pobreza | | | | | | Pobreza extrema | | | | | | | |
| | Porcentaje | | Miles de personas | | Cambios en el número de personas | | Porcentaje | | Miles de personas | | Cambios en el número de personas | | | |
| 2010 | 2012 | 2014 | 2010 | 2012 | 2014 | Absoluto (Miles de personas) | Porcentaje (2014-2012) | 2010 | 2012 | 2014 | Absoluto (Miles de personas) | Porcentaje (2014-2012) | | |
| Aguascalientes | 38.1 | 37.8 | 34.8 | 456.8 | 467.6 | 442.9 | -5.3% | 3.8 | 3.4 | 2.1 | 45.1 | 42.0 | 26.7 | -36.4% |
| Baja California | 31.5 | 30.2 | 28.6 | 1,019.8 | 1,018.1 | 984.9 | -2.3% | 3.4 | 2.7 | 3.1 | 109.1 | 91.5 | 105.5 | 15.3% |
| Rep. Cd. de Méx. Sur | 31.0 | 30.1 | 30.3 | 203.0 | 211.3 | 226.2 | 7.1% | 4.6 | 3.7 | 3.9 | 30.3 | 25.8 | 29.5 | 14.4% |
| Campeche | 50.5 | 44.7 | 43.6 | 423.3 | 387.9 | 391.0 | 0.8% | 13.8 | 10.4 | 11.1 | 116.1 | 90.7 | 99.2 | 9.4% |
| Coahuila | 27.8 | 27.9 | 30.2 | 775.9 | 799.3 | 885.8 | 10.8% | 2.9 | 3.2 | 3.7 | 81.9 | 92.7 | 109.7 | 18.4% |
| Colima | 34.7 | 34.4 | 34.3 | 230.3 | 237.2 | 244.9 | 3.3% | 2.5 | 4.0 | 3.4 | 16.7 | 27.4 | 24.4 | -11.2% |
| Chiapas | 78.5 | 74.7 | 76.2 | 3,866.3 | 3,782.3 | 3,861.0 | 4.7% | 38.3 | 32.2 | 31.8 | 1,855.4 | 1,628.2 | 1,654.4 | 1.3% |
| Chihuahua | 38.8 | 35.3 | 34.4 | 1,371.6 | 1,272.7 | 1,265.5 | -0.6% | 6.6 | 3.8 | 5.4 | 231.9 | 136.3 | 200.3 | 47.0% |
| D.F. | 28.5 | 28.9 | 28.4 | 2,537.2 | 2,565.3 | 2,592.5 | -2.3% | 2.2 | 2.5 | 1.7 | 192.4 | 219.0 | 150.5 | -31.3% |
| Durango | 51.6 | 50.1 | 45.5 | 884.2 | 858.7 | 761.2 | -11.3% | 10.5 | 7.5 | 5.3 | 175.5 | 128.0 | 93.0 | -27.4% |
| Guanajuato | 48.5 | 44.5 | 46.6 | 2,703.7 | 2,525.8 | 2,483.3 | 6.2% | 8.4 | 6.9 | 5.5 | 469.5 | 391.9 | 317.6 | -18.6% |
| Guerrero | 67.6 | 69.7 | 66.2 | 2,330.0 | 2,442.9 | 2,315.4 | -5.2% | 31.8 | 31.7 | 24.5 | 1,097.6 | 1,111.5 | 866.1 | -21.6% |
| Hidalgo | 54.7 | 52.8 | 54.3 | 1,477.1 | 1,465.9 | 1,447.8 | 5.6% | 13.5 | 10.0 | 12.3 | 364.0 | 276.7 | 330.5 | 26.6% |
| Jalisco | 37.0 | 39.8 | 35.4 | 2,786.7 | 3,051.0 | 2,780.2 | -8.9% | 5.3 | 5.8 | 3.2 | 392.4 | 446.2 | 232.2 | -45.2% |
| México | 42.9 | 45.3 | 49.6 | 6,712.1 | 7,328.7 | 8,269.9 | 12.8% | 8.6 | 5.8 | 7.2 | 1,341.2 | 945.7 | 1,206.9 | 27.6% |
| Michoacán | 54.7 | 54.4 | 59.2 | 2,424.8 | 2,447.7 | 2,708.6 | 10.7% | 13.5 | 14.4 | 14.0 | 598.0 | 650.3 | 641.9 | -1.3% |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|------|------|------|----------|----------|----------|--------|---|---------|------|------|------|----------|----------|----------|--------|---------|
| Moreros | 43.2 | 45.5 | 52.3 | 782.2 | 843.5 | 993.7 | 174.8% | * | 150.2 | 6.9 | 6.3 | 7.9 | 125.4 | 117.2 | 148.3 | 27.4% | 32.1 |
| Nayarit | 41.4 | 47.6 | 40.5 | 461.2 | 553.5 | 488.8 | -11.7% | * | -64.72 | 8.3 | 11.9 | 8.5 | 92.7 | 138.7 | 102.1 | -26.6% | -36.6 |
| Nuevo León | 21.0 | 23.2 | 20.4 | 994.4 | 1,132.9 | 1,022.7 | -9.7% | | -110.1 | 1.8 | 2.4 | 1.3 | 86.4 | 117.5 | 66.7 | -43.2% | * |
| Oaxaca | 67.0 | 61.9 | 66.8 | 2,598.3 | 2,434.6 | 2,662.7 | 9.4% | | 228.2 | 29.2 | 23.3 | 28.3 | 1,135.5 | 916.6 | 1,130.3 | 23.3% | 213.7 |
| Puebla | 61.5 | 64.5 | 64.5 | 3,618.3 | 3,878.1 | 3,958.8 | 2.1% | | 80.7 | 17.0 | 17.6 | 16.2 | 1,001.7 | 1,059.1 | 991.3 | -6.4% | -67.8 |
| Queretaro | 41.4 | 36.9 | 34.2 | 767.0 | 707.4 | 675.7 | -4.5% | | -31.76 | 7.4 | 5.2 | 3.9 | 137.5 | 98.7 | 76.1 | -22.9% | -22.6 |
| Quintana Roo | 34.6 | 38.8 | 35.9 | 471.7 | 563.3 | 553.0 | -1.8% | | -10.278 | 6.4 | 8.4 | 7.0 | 87.5 | 122.2 | 107.6 | -11.9% | -34.6 |
| San Luis Potosí | 52.4 | 50.5 | 49.1 | 1,375.3 | 1,354.2 | 1,338.1 | -1.2% | | -16.1 | 15.3 | 12.8 | 9.5 | 402.6 | 342.9 | 258.5 | -24.6% | -84.5 |
| Sinaloa | 36.7 | 36.3 | 39.4 | 1,048.6 | 1,055.6 | 1,187.1 | 10.6% | | 111.5 | 5.3 | 4.5 | 5.3 | 156.3 | 130.2 | 153.8 | 19.7% | 25.6 |
| Sonora | 33.1 | 29.1 | 29.4 | 905.2 | 821.3 | 852.1 | 3.7% | | 30.8 | 5.1 | 5.0 | 3.3 | 140.1 | 138.8 | 95.6 | -31.6% | -44.2 |
| Tabasco | 57.1 | 49.7 | 49.6 | 1,291.6 | 1,149.4 | 1,169.8 | 1.8% | | 20.391 | 13.6 | 14.3 | 11.0 | 306.9 | 330.8 | 260.3 | -21.3% | -70.5 |
| Tamaulipas | 39.0 | 38.4 | 37.9 | 1,301.7 | 1,315.6 | 1,336.7 | 1.1% | | 15.1 | 5.5 | 4.7 | 4.3 | 183.4 | 160.2 | 151.6 | -5.3% | -8.6 |
| Tlaxcala | 60.3 | 57.9 | 58.9 | 719.0 | 711.9 | 745.1 | 4.7% | | 33.3 | 9.9 | 9.1 | 6.5 | 118.2 | 112.2 | 82.6 | -26.4% | * |
| Veracruz | 57.6 | 52.6 | 58.0 | 4,448.0 | 4,141.8 | 4,654.2 | 11.9% | | 482.5 | 18.8 | 14.3 | 17.2 | 1,448.0 | 1,122.0 | 1,370.5 | 22.1% | 248.5 |
| Yucatán | 48.3 | 48.9 | 45.9 | 958.5 | 998.9 | 957.9 | -3.9% | | -39.0 | 11.7 | 9.8 | 10.7 | 232.5 | 300.6 | 232.2 | 11.3% | 22.6 |
| Zacatecas | 60.2 | 54.2 | 52.3 | 911.5 | 835.5 | 819.8 | -1.9% | | -15,729 | 10.8 | 7.5 | 5.7 | 164.1 | 115.3 | 89.4 | -22.4% | -25.9 |
| Estados Unidos Mexicanos | 46.1 | 45.5 | 46.2 | 52,813.0 | 53,248.9 | 53,241.6 | 3.7% | | 1,991.7 | 11.3 | 9.8 | 9.5 | 12,864.7 | 11,529.0 | 11,442.3 | -0.8% | -86.647 |

*Noc: * El cambio en pobreza respecto de 2010 es estadísticamente significativo con un nivel de significancia de 0.05.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el ICS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2005). *La pobreza rural en México*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La_Pobreza_Rural_en_Mexico.pdf.
- Causse, M. (2009). *El concepto de comunidad desde el punto de vista socio. Ciencia en su PC*. (3), 12-21.
- Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2000) *Estimaciones de CONAPO con base en STYPS, CONAPO, INM y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF)*. México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad [CONABIO]. (2014). *Quinto Informe Nacional de México ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2015). Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero) Diario Oficial de la Federación [Última reforma publicada 27 de enero de 2016].
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], (2014). *Invertir en la población rural*. Recuperado de <https://www.ifad.org/documents/10180/342b84aa-e50e4dd9-9a3e-2305808eb54b>
- Guevara, A., De la Torre, J. y Rivera, R. (2001) *Pobreza y Desigualdad Ambiental, Un enfoque de Acervos*. UIA-INE. México. Recuperado de http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgipea/degradacion_amb.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geográfica [INEGI]. *Censo de población y vivienda 2010*. Consultado el 26 de junio de 2016, sitio web del INEGI en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geográfica [INEGI]. *Conteo de población 2015*. Consultado el 26 de junio de 2016, sitio web del INEGI en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/>

- Ley Agraria (1992, 26 de febrero) Diario Oficial de la Federación [Última reforma publicada 9 de abril de 2012].
- Marchioni, M. (2001). *Comunidad, participación y desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*. 2^a.ed. Madrid: Editorial Popular. Recuperado de <https://carmonje.wikispaces.com/file/view/Comunidad,+participaci%C3%B3n+y+desarrollo+-+Marco+Marchion.pdf>
- Montero, R. (2003) *Ecología y comunidades rurales*. Revista Inter-Forum. Vol.128. año 4. Recuperado de http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/112403Naturalmente_ecorurales.html
- Paniagua, L. (2001). *El trabajo con comunidades: notas para el aprendizaje*. Reflexiones, vol. 91, núm. 1, 2012, pp. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/729/72923937003.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] (2006). *Tendencias y Perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe*. Estudio. Sitio web oficial, Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/j2215s/j2215s06.htm>
- Pronatura México. (2014). *Biodiversidad en México*. Consultado el 20 de junio de 2016, sitio web oficial en: <http://www.pronatura.org.mx/actividades/biodiversidad/>
- Terry, G. (2012). *Aproximación al concepto de comunidad como una respuesta a los problemas del desarrollo rural en América Latina en Contribuciones a las ciencias sociales*. Recuperado de http://www.eumed.net/rev/cccss/22/concepto_comunidad.html

PARTE III

ORGANIZACIONES

Perspectiva teórica de las organizaciones en comunidades rurales

Aida Alvarado Borrego

Universidad de Occidente

Mónica Velarde Valdez

Universidad de Occidente

María Aída Santillán Núñez

Universidad de Occidente

Introducción

Este capítulo es producto de una reflexión teórica respecto a las organizaciones, sus dimensiones y formas en las diversas expresiones que se encuentran en las comunidades rurales, así mismo se muestra también el aspecto económico que envuelve a las organizaciones y el argumento legal que identifica a éstas en el ámbito rural. La guía principal que dirige este trabajo, son los enfoques teóricos de la organización en el contexto de la comunidad rural; sus características y conceptualizaciones más representativas.

Empresa, organización e institución

De acuerdo a la literatura existente, empresa, organización e institución, son términos muy similares y en ocasiones, tratados indistintamente. Este apartado intenta establecer la relación entre estos tres conceptos.

En lo que respecta al término de empresa, Iborra, Dasí, Dolz y Ferrer (2014) la definen como un conjunto de personas que emprenden un proyecto arriesgado con la ilusión de alcanzar un con-

junto de objetivos; acepción que abarca también cuando la empresa es definida como una institución o unidad económica en la que existe un conjunto de recursos tangibles, ya sean bienes físicos o financieros, recursos intangibles y recursos humanos.

Por su parte, Illanes (2003) establece que una empresa es un organismo o entidad cuyo objetivo esencial es producir bienes y/o prestar servicios que satisfagan necesidades de una comunidad y agrega que a menudo no bastan recursos naturales en su forma original para satisfacer las necesidades, sino que deben combinarse entre sí o transformarse mediante el uso de otros recursos, como por ejemplo, el trabajo humano. Estos recursos, de acuerdo con Münch (2007), son indispensables para su funcionamiento, y su éxito depende de una adecuada elección, combinación y armonización, de darles el mejor empleo y la más adecuada distribución.

En este mismo sentido, Illanes (2003) y Salinas, Gándara y Alonso (2013) justifican a la empresa como una organización, ya que se reconoce en ella una estructura interna, una cierta distribución de elementos en un determinado orden interno y que es independiente de la forma jurídica que adopte; los recursos humanos y materiales involucrados no están distribuidos por doquier aleatoriamente, sino que obedecen a un cierto ordenamiento jerárquico y secuencial; lo que coincide con Lapassade (1999) quien afirma que el término organización tiene dos significados: (a) designa un acto organizador que se ejerce en instituciones y (b) apunta a realidades sociales: una fábrica, un banco, un sindicato lo que lleva a definir a la organización social como una colectividad instituida con miras a objetivos definidos tales como la producción (empresa industrial), la distribución de bienes (empresa comercial), la formación de hombres (institución de educación).

Por otro lado, Ibarra (2006) establece una diferenciación que permite separar a las instituciones de las empresas y las organizaciones, que es el moldear la conducta de los individuos: en estas últimas, casi toda conducta económica y casi toda conducta social, es el resultado de la interacción de preferencias individuales expresadas

en el mercado; y en cambio, en instituciones como la familia, el estado, las iglesias, las prisiones, integran un conjunto de reglas, normas y procedimientos formales e informales, creados y aceptados por la población, que permean la vida en sociedad, que restringen la vida de los individuos, empresas o gobiernos cuando su comportamiento va en contra de sus reglas.

Para su estudio, Pesqueux (2009) enmarca estos tres conceptos en el *continuum* individuo-grupo-comunidad-empresa-organización-instituciones-estado sociedad, en donde cada uno sucede al otro; la empresa (y sus categorías) sería la organización de referencia, y la ciencia de las organizaciones, ofrecen un contenido científico para comprender a las instituciones, estudiadas éstas a partir del concepto de organización.

De acuerdo a lo anterior, se concluye este apartado afirmando que a partir de que las empresas se volvieron complejas (Reynoso, 2014) y fue necesario establecer formas de organización, es que surgen las organizaciones y las diferencias que se hagan entre empresa, organización e institución, radican en la interpretación que se le dé a la empresa como institución, acorde al objetivo que se persigue y para la que fue creada.

La organización: su concepción, características e importancia

Las organizaciones son parte de la vida cotidiana, en general la vida de las personas está vinculada a ellas, desde el nacimiento se da el contacto con un hospital, posteriormente la educación, así como las que ayudan a satisfacer necesidades de vestimenta, diversión, alimentos, vivienda, por mencionar algunos. Sin dejar de lado, que la mayoría trabaja en una, es decir el transcurrir de la vida del ser humano se da en contacto con las organizaciones. Para esta investigación es de amplia relevancia estudiar a las organizaciones, por ello, es necesario conceptualizarla, a continuación se describen las definiciones más representativas de una organización, según diversos autores (ver tabla 1).

Tabla 1. Definiciones más representativas de organización

| Autor y Año | Definición |
|---------------------------------|--|
| March y Simon (1958) | Las organizaciones son un conjunto de personas que actúan unidas y son los conjuntos más grandes en nuestra sociedad que poseen lo que más se parece a un sistema coordinador central. |
| Parsons (1966) | Las organizaciones son unidades sociales construidas en forma deliberada o reconstruida para alcanzar fines específicos. |
| Porter, Lawler & Hackman (1975) | Las organizaciones están compuestas de individuos o grupos en vistas a conseguir ciertos fines y objetivos, por medio de funciones diferenciadas que se procura que estén racionalmente coordinadas y dirigidas y con una cierta continuidad a través del tiempo (citado por Fernández-Ríos y Sánchez, 1977). |
| Aldrich (1979) | Una organización es una entidad social, que está orientada al logro de metas, tiene un sistema de actividad deliberadamente estructurado y un límite o frontera identificable. |
| Hall (1996) | Una organización es una colectividad con límites relativamente identificables, un orden normativo, rasgos de autoridad y sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, por un conjunto de objetivos. |
| Pfeffer (1997) | Las organizaciones pueden por diversas razones establecer nuevos objetivos, como si la meta de la organización una vez creada fuera su supervivencia y su perpetuación, por esto la define como un proceso de allegarse el apoyo suficiente para continuar existiendo. |
| Scott (1998) | Se conciben a las organizaciones como estructuras sociales creadas por individuos en apoyo del logro en colaboración de metas específicas (citado en Gil y Alcover (2014). |
| Daft (2011) | Una entidad social dirigida a metas diseñadas con una estructura deliberada y con sistemas de actividad coordinados y vinculadas con el ambiente externo. |
| RAE (2016) | Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines. |

Fuente: Elaboración propia, con datos de diversos autores.

Tomando las definiciones anteriores, se identifica que los diferentes autores coinciden en algunas características relacionadas con las organizaciones, entre ellas; es un sistema debidamente ordenado, que está compuesta por individuos o grupos, se tienen fines previamente establecidos que generalmente son para satisfacer necesidades

humanas a través de la producción de bienes y servicios, tiene funciones reguladas y coordinadas, con límites o fronteras claramente identificables, se espera su continuidad a lo largo del tiempo, y está vinculada con el ambiente externo. De lo anterior se puede identificar también que las organizaciones son complejas, y requieren mantenerse dinámicas e innovadoras con el fin de lograr su permanencia en los ambientes globales y competitivos actuales.

Cuando se abordan estudios en comunidades rurales, las organizaciones que predominan en este tipo de localidades, son las relacionadas con las empresas de la economía social, cuyas tres principales formas de organización son: las cooperativas, mutualidades y asociaciones.

En la tabla 2 se abordan diversas definiciones de economía social; es importante aclarar que hay una amplia discusión sobre los conceptos de economía social, sector sin fines de lucro y las denominadas del tercer sector, que incluso se llegan a usar de forma indistinta ya que comparten características ampliamente similares, sin embargo, tienen también rasgos que las diferencian, los cuales no son parte de la discusión de este trabajo¹, la siguiente tabla se centra en los conceptos de la economía social.

De las definiciones en tabla 2 se identifica que las empresas de la economía social, pertenecen al grupo de empresas privadas con características específicas como anteponer el beneficio de la colectividad antes que el lucro, tienen procesos de decisión y gestión democráticos, así como la igualdad de derechos.

La principal forma de economía social en México son las sociedades cooperativas, las cuales se definen según la Ley de Sociedades Cooperativas, como una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (DOF, 2009).

¹ Para ampliar sobre esta discusión ver Monzón (2006).

Tabla 2. Definiciones de economía social

| Autor y Año | Definición |
|---|--|
| CNLAMCA* (1982) | La Economía Social es un conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (citado Chaves y Monzón, 2001). |
| Conseil Wallon de l'Economie Sociale (1990) | La Economía Social es aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características: a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas (citado Chaves y Monzón, 2001). |
| CIRIEC** (2000) | La Economía Social, se define como la integrada por empresas privadas que actúan en el mercado produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y cuya distribución del beneficio y toma de decisiones no están directamente ligadas con el capital aportado por cada socio. El peso y la toma de decisiones es igual para todos los socios y nunca en función del capital aportado por cada uno de ellos (citado en Fernández, 2006). |

* Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas.

** Centro Internacional de investigación e información sobre la economía pública, social y cooperativa.

Fuente: Elaboración propia, con datos de diversos autores.

Cuando se trata de organizaciones sociales, éstas tienen características en común con los conceptos de organización que se abordan en este capítulo, sin embargo, se identifica que en las empresas de las comunidades rurales, aunque no sean parte de la denominada economía social, el beneficio hacia la comunidad y la familia se antepone a la rentabilidad económica y su producción está basada en el trabajo familiar.

Para Drucker (1993), existe una diferencia entre organización y comunidad o sociedad en general, comenta que la organización está hecha a propósito, con un objetivo en particular. Una organi-

zación se define por su labor. Comunidad y sociedad se definen por un lazo que mantiene unidos a los seres humanos, sea este lazo su lengua, su cultura, su historia o su geografía.

Por último, se reflexiona que las organizaciones son importantes ya que forman parte del ambiente económico y social de un país, se considera que son un eslabón relevante de una cadena que permite alcanzar el crecimiento, desarrollo y bienestar de las naciones. Desde un aspecto económico son generadoras de empleo, lo que impacta en el bienestar de individuos y familias, así mismo son productoras y transformadoras de bienes y servicios. Desde la parte social, permiten un sentido de unidad y pertenencia que un individuo requiere para su desarrollo integral, contribuyen en el impulso y crecimiento de una carrera profesional y a través de sus productos y servicios satisfacen las necesidades de la sociedad.

La organización como ente económico

Dentro de otras finalidades, la organización es considerada como ente económico indispensable en toda sociedad ya que provee la generación de ingresos a través de diversas acciones como la venta de productos y servicios que oferte la localidad; en donde la conjugación y participación de diferentes actores es importante; tanto a nivel de administración como gestión y promoción de los recursos disponibles para esta tarea, con miras al objetivo central del bienestar social de la propia comunidad en cuestión.

De acuerdo con el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de las Normas de Información Financiera, A. C. (2006), una entidad económica es aquella unidad identificable que realiza actividades económicas, constituida por combinaciones de recursos humanos, materiales y financieros, conducidos y administrados por un centro de control independiente que toma decisiones encaminadas al cumplimiento de los fines específicos para los que fue creada. La personalidad de la entidad económica es independiente de la de sus accionistas, propietarios o patrocinadores.

El impulso de actividades empresariales se encuentra tanto en áreas urbanas como rurales, dependiendo de varios aspectos como

infraestructura, ubicación geográfica, tamaño de la empresa, actividad económica, etc. Así, Méndez (2011) señala, que el proceso económico o conjunto de actividades económicas se desarrolla en la estructura económica de la sociedad, la cual constituye la base del desarrollo de la sociedad y se encuentra formada por todos aquellos elementos y factores que interrelacionados de manera dinámica forman un conjunto relativamente permanente en el tiempo y en el espacio. En términos generales, la estructura económica está integrada por la combinación dinámica de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción.

Coincidiendo con esta apreciación, la comunidad específicamente la rural, presenta intereses encaminados al bienestar común de sus pobladores; para ello el factor económico es trascendental. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016), afirma que la mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas rurales. En todas partes, el éxito en el desarrollo económico generalmente se ha visto impulsado en su fase inicial por un crecimiento rápido de la productividad agrícola y por un desarrollo rural más amplio.

En este desarrollo económico, juegan un papel determinante las organizaciones, empresas, instituciones públicos y privados; así como la presencia de la figura de los establecimientos como área de negocios para el desarrollo de las actividades empresariales y la búsqueda del mejoramiento económico de los pobladores.

Al respecto, la FAO (2016) indica que las familias rurales dependen también cada vez más de ingresos no agrícolas que constituyen un escape de la pobreza cuando la economía rural es próspera. Sin embargo, cuando la infraestructura y los servicios básicos son deficientes, es difícil conseguir créditos y las instituciones son débiles, la pobreza es muy frecuente entre los pequeños empresarios rurales, los asalariados no agrícolas y sus familias.

El contexto de la organización como ente económico, es la búsqueda de esos espacios y estrategias para la satisfacción de necesidades del ser humano en ámbitos personales y colectivos. La formación de diversas representaciones sociales como la comu-

nidad rural, enfrenta dificultades del orden económico tanto en qué producir como cuánto producir; es ahí donde podemos encontrar la confluencia entre empresas, instituciones y organizaciones.

Dimensiones de la organización

Daft (2011) refiere que para entender a las organizaciones es necesario buscar dimensiones que describan los rasgos de diseño organizacional específicos. Las cuales se dividen en dos tipos: estructurales y contextuales.

El diseño de una organización, permite construir un plan de trabajo a seguir en busca de la productividad y competitividad, así mismo revela las interacciones que se establecen entre la alta dirección, mandos medios y el medio exterior (competencia, proveedores, gobierno, etc.), que en conjunto delimitan su actuación para el cumplimiento de objetivos y metas atendiendo a su misión y visión.

Por su parte Hall (1991) destaca que para entender y evaluar a las organizaciones, es preciso analizar tanto las dimensiones estructurales como las contextuales. Daft (2011), plantea cada una de estas dimensiones a continuación:

Las dimensiones estructurales proporcionan etiquetas para describir las características internas de una organización. Crean una base para medir y comparar las organizaciones.

Dimensiones estructurales:

1. *La formalización* se refiere a la cantidad de documentación escrita en la organización. La documentación incluye procedimientos, descripciones de puestos, regulaciones y manuales de políticas. Estos documentos escritos describen el comportamiento y las actividades.
2. *La especialización* es el grado en el que las tareas organizacionales se encuentran subdivididas en trabajos separados. Si la especialización es muy extensa, cada empleado realiza sólo un rango limitado de tareas. Si la especialización es baja, los empleados llevan a cabo una amplia variedad de tareas.

3. *La jerarquía de la autoridad* describe quién le reporta a quién y el tramo de control para cada gerente. En el organigrama, la jerarquía se muestra por las líneas verticales.
4. *La centralización* se refiere al nivel jerárquico que tiene la autoridad para tomar una decisión. Cuando la toma de decisiones se mantiene en el nivel superior, la organización está centralizada. Cuando las decisiones son delegadas a niveles organizacionales más bajos, está descentralizada.
5. *El profesionalismo* es el nivel de educación formal y capacitación de los empleados. El profesionalismo se considera alto cuando los empleados requieren largos periodos de capacitación para tener ciertos puestos en la organización.
6. *Las razones de personal* se refieren a la distribución de personas entre las diversas funciones y departamentos.

Por su parte, las dimensiones contextuales caracterizan a toda la organización, incluidos su tamaño, tecnología, entorno y metas. Describen el escenario organizacional que incluye y da forma a las dimensiones estructurales.

Dimensiones contextuales:

- a) El tamaño para la organización se puede medir como un todo o por sus componentes específicos, como una planta o división. Como las organizaciones son sistemas sociales, por lo regular, el tamaño se mide por el número de empleados.
- b) La tecnología organizacional se refiere a las herramientas, técnicas y acciones empleadas para transformar los insumos en productos. Tiene que ver con la forma en que la organización produce realmente los bienes y servicios que ofrece a sus clientes.
- c) El entorno incluye todos los elementos fuera de los límites de la organización. Los elementos clave incluyen la industria, el gobierno, los clientes, los proveedores y la comunidad financiera. Los elementos del entorno que afectan una organización la mayor parte de las veces son otras organizaciones.
- d) Las metas y la estrategia de una organización definen el propósito y las técnicas competitivas que la diferencian de otras

organizaciones. A menudo, las metas se anotan como una declaración duradera de la misión de una empresa. Una estrategia es el plan de acción que describe la distribución de los recursos y las actividades para enfrentar el entorno y alcanzar las metas de la organización.

- e) La cultura de una organización es el conjunto subyacente de valores, creencias, entendimientos y normas clave compartidos por los empleados. La cultura de una organización no está escrita, pero se puede observar en sus historias, slogans, ceremonias, forma de vestir y distribución de la oficina.

Estas dimensiones son tareas y contribuciones que enmarcan el compromiso que las organizaciones tienen con la sociedad, particularmente con la comunidad y, como ésta también se ve inmersa en su actuar y participación. Coincidiendo con Jones (2008), las comunidades locales tienen interés en el desempeño de las organizaciones porque el empleo, vivienda y bienestar económico en general de una comunidad se ven fuertemente afectados por el éxito o fracaso de los negocios locales.

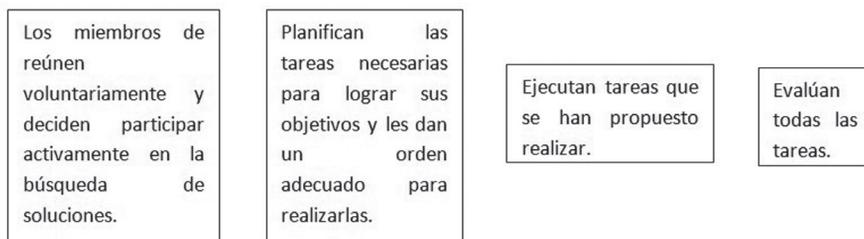
Por su parte Chaparro (1996) señala que por lo general, cuando las comunidades son el resultado de asentamientos humanos recientes cuyos integrantes son de escasos recursos, las primeras épocas de su construcción se centran con mucha fuerza en la reivindicación de los servicios públicos y los aspectos infraestructurales, ya sea por medio de la presión hacia el estado, por el camino de la autogestión o por una combinación de ambos.

Cuando estas comunidades logran consolidarse y alcanzar unas condiciones mínimas en materia de servicios e infraestructura, su construcción puede seguirse desarrollando haciendo más énfasis en las condiciones de reproducción social y cuando estas últimas adquieren una configuración mínima, el proceso de construcción comunitaria puede estancarse y tender a desaparecer o enrutarse por los caminos de lo cultural (Chaparro; 1996).

Así, las organizaciones que desarrollan sus actividades en comunidades rurales, tienen un papel económico importante, en donde sus dimensiones contextuales y estructurales se vislumbran en un

proceso de organización, de acuerdo con el Instituto de Formación Permanente el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional (PESANN/FAO) (2008): El proceso de la organización (ver figura 1), comienza cuando los miembros de un grupo, interesados en solucionar problemas comunes se reúnen voluntariamente y deciden participar activamente en la búsqueda de soluciones.

Figura 1. Proceso organizativo



Fuente: Instituto de Formación Permanente el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional (PESANN/FAO) (2008).

Este proceso organizativo impacta para atender las insuficiencias de las comunidades rurales, ya que los pobladores de este tipo de zonas vulnerables llámense campesino, comunal, sindicato, barrio, etc., se enfrentan a diversos tipos de necesidades, entre otras; económicas, políticas, recreativas; en donde la ayuda, el compromiso y participación de múltiples actores, es ineludible.

Marco legal de organizaciones en las comunidades rurales

El argumento legal forma parte de los objetivos que identifican a las organizaciones, así como su composición, limitaciones, nomenclatura, actuación, entre otras. Además expresan las formas jurídicas empresariales en que los grupos de una comunidad pueden ejercer trabajos colectivos para su bienestar social.

En ese tenor, el Código Fiscal de la Federación (2016) en su Artículo 16, menciona que se entenderá por actividades empresariales las siguientes:

- I. Las comerciales que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.
- II. Las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores.
- III. Las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- IV. Las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- V. Las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- VI. Las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

La formación y estructuración de organizaciones en comunidades rurales, implica un ordenamiento que abone a la interacción entre sus miembros, la sociedad y el gobierno, en relación al marco legal que deben tener las figuras organizativas que operan en espacios limitados de servicios básicos, como son las zonas rurales.

Al respecto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (2009), menciona que la normatividad interna en las actividades económicas de una organización, los acuerdos de intereses entre sus miembros, que se elevan a normas y reglamentos que deben cumplir, caracterizan la

formalidad, continuidad y trascendencia de las actividades de ésta. En la medida en que se da cumplimiento a los preceptos, se avanza en la integración y coherencia operativa de las organizaciones. Cuestiones básicas de la normatividad son los derechos y obligaciones de los socios, las facultades y limitaciones de las autoridades, los incentivos y sanciones para cada uno de los socios, la constitución y operación del capital, el régimen de responsabilidad, la administración del riesgo, los órganos de control, etc.

En México existen diversas leyes que regulan las actividades que están relacionadas con el ámbito rural (ver tabla 3), a continuación se mencionan algunas:

Tabla 3. Leyes con actividades en el ámbito rural

| Ley | Objeto |
|---|---|
| Ley General de Sociedades Cooperativas. | Tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento y extinción de las Sociedades Cooperativas y sus Organismos en que libremente se agrupan. |
| Ley de Aguas. | Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. |
| Ley de Organizaciones Ganaderas. | Tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas en el país, que se integren para la protección de los intereses de sus miembros; así como los criterios que sustenten el desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización de los productos ganaderos. |
| Ley de Instituciones de Crédito. | Tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano. |

| Ley | Objeto |
|--|--|
| Ley General de Sociedades Mercantiles. | Las sociedades mercantiles tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios. Podrán realizar todos los actos de comercio necesarios para el cumplimiento de su objeto social. Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I.-Sociedad en nombre colectivo II.- Sociedad en comandita simple III.-Sociedad de responsabilidad limitada IV.-Sociedad anónima V.-Sociedad en comandita por acciones VI.-Sociedad cooperativa, y VII.-Sociedad por acciones simplificada. |
| Ley Agraria. | La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. |
| Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. | Tiene por objeto crear y regular la organización, funcionamiento y operación del Sistema de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural. |

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016).

Las leyes permiten a las organizaciones del sector rural, enmarcar su actuar, ofrecen estrategias para constituirse, así como también la posibilidad de desarrollar proyectos y concursar por fondos estatales y federales para estas organizaciones económicas que llevan a cabo sus actividades en comunidades rurales.

SAGARPA (2009), presenta las figuras jurídicas de las organizaciones de primer nivel, caracterizándose éstas por componerse de pequeños grupos de personas físicas que se integran conforme a un objetivo económico determinado y que por su tamaño, generalmente pequeño, permiten que los socios comúnmente tengan relaciones personalizadas, precisas, responsables y de cooperación estrecha.

Se describen, en forma resumida, las características de las principales figuras asociativas de primer nivel (ver Tabla 4):

Tabla 4. Principales figuras asociativas

| Figura organizativa | Marco legal | Integrantes | Estructura interna | Capital social |
|--------------------------------------|---|--|--|--|
| Ejido | Art. 27 Constitucional; Ley Agraria, Título Tercero, Art. 9; Acta Constitutiva y Reglamento Interno. | Ejidatarios/ Comuneros. | Asamblea General, Comisariado Ejidal / Comunal, Consejo de Vigilancia. Reglamento Interno. | No están establecidos mínimos ni máximos. Adecuado a propósitos. |
| Sociedad Anónima de Capital Variable | Ley General de Sociedades Mercantiles, Arts. 87 a 206 y 213 al 221; Ley Agraria, Arts. 50, 75, 125-133. | Dos o más personas físicas o morales. | Asamblea General de Accionistas, Consejo de Administración, Comisario(s); Gerente(s). | 50 mil pesos como mínimo, íntegramente suscrito y el 20% exhibido (Capital fijo y variable). |
| Sociedad Cooperativa | Ley General de Sociedades Mercantiles, Arts. 1 y 212; Ley General de Sociedades Cooperativas; Ley Agraria, Arts. 50, 75, 108 y 125 a 133; Reglamento Interno. | 5 socios (ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, habitantes rurales jornaleros; prestadores de servicios, comerciantes e inversionistas). | Asamblea General, Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, Gerente(s). | Es variable, no se fija. Se integra con aportaciones en dinero, bienes, trabajo. Puede ser a un plazo. |

| Figura organizativa | Marco legal | Integrantes | Estructura interna | Capital social |
|------------------------------|--|---|--|--|
| Sociedad de Producción Rural | Art. 27 Constitucional; Ley Agraria, Arts. 108, 109, 111, 112, y 5to. Transitorio. | Dos o más "productores rurales", ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios o habitantes rurales. | Asamblea General, Consejo de Administración y Consejo de Vigilancia. (gerencia). | Ilimitada (sin monto mínimo), limitada (capital inicial 700 salarios mínimos vigentes en el D.F.) y suplementada (capital inicial 350 salarios mínimos vigentes en el D.F.). |
| Asociación Civil | Código Civil para el Distrito Federal (o de la entidad correspondiente) Art. 2670 a 2687. Ley Agraria. Arts. 50, 108, 109, y 5° transitorio. | Mínimo dos socios. Personas físicas o morales. | No se determina. Para acceder a crédito debe contar con recursos mínimos para iniciar un proyecto. | Combinación de recursos o esfuerzos para la realización de un fin común. Sin ser de carácter preponderantemente económico. Obtener donaciones. |
| Sociedad Civil | Código Civil en materia federal, Artículos 2688 al 2735. Ley Agraria, Artículo 50. | Dos o más personas físicas. | No se menciona, para acceder a créditos debe contar con recursos mínimos para iniciar proyectos. El capital social se constituye con la aportación de partes sociales. | Combinación de recursos o esfuerzos para la realización de un fin común. De carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial. Obtener créditos de todo tipo. |

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA; 2009).

El marco legal de la organización a través de estas figuras jurídicas da un rumbo de confianza a los pobladores que decidan unirse para constituirse de manera formal en sus actividades productivas y aprovechen los recursos naturales, culturales de su comunidad y que estos pequeños productores puedan trabajar mostrando un producto o servicio local competitivo.

Conclusiones

Esta revisión teórica de la organización y su participación en el bienestar de la sociedad nos permite entender la importancia y trascendencia de las organizaciones en la historia de la vida del ser humano y la relación con sus semejantes y el entorno que le rodea. Las organizaciones impactan en los ámbitos sociales, culturales, políticos empresariales y económicos y ésta explicación se basa en su génesis, comportamiento y consolidación, en donde están presentes su estructura, clasificación y dimensiones de estudio.

Por otro lado la reflexión teórica desde lo que es la comunidad rural, la presencia que tiene en las regiones; pero también la participación en la dinámica organizacional que permea en sus espacios y el involucramiento de los habitantes; cobra relevancia para la dinámica social, cultural y política de su desarrollo.

La colectividad se ve beneficiada con la presencia de organizaciones que coadyuven a su crecimiento y desarrollo, ya que a través de ellas el hombre ha podido lograr objetivos personales, profesionales y contribuir con los de la propia organización, es decir, existe una reciprocidad de preocupaciones y anhelos que superar ante la presencia de fenómenos que la afecta como la globalización, el ambiente interno y externo, el marco legal, la competencia, etc., de ahí la importancia de estudiar y entender a las organizaciones que permean en zonas rurales.

Bibliografía

- Aldrich, Howard (1979), *Organizations and environment*, Prentice Hall.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). *Leyes publicadas en el Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México.
- Chaparro Valderrama, Jairo (1996). *Metodologías para la construcción comunitaria: la generación de proyectos*. UNISUR Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Colombia.
- Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. L. (2001). *Economía social y sector no lucrativo*. Actualidad científica y perspectivas. CIRIEC-España Revista de economía pública, social y cooperativa, 2001, núm. 37, p. 7-23.
- Código Fiscal de la Federación (2016). *Artículo 16*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ciudad de México.
- Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de las Normas de Información Financiera, A. C. (CINIF) (2006). *Normas de Información Financiera: Postulados básicos de la contabilidad financiera*. México, D.F.
- Daft, Richard L. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. 10ma. Edición. Cengage Learning Editores, S.A. de C.V., México, D.F.
- DOF (13-08-2009). Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Drucker, Peter (1993). *La sociedad poscapitalista*, Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
- Fernández-Ríos Manuel y Sánchez José C. (1977). *Eficacia organizacional: concepto, desarrollo y evaluación*. Ediciones Días de Santos. España.
- Fernández S, María Eugenia. (2006). *Las cooperativas: organizaciones de la economía social e instrumentos de participación ciudadana*. Revista de Ciencias Sociales, 12(2), 237-253. Recuperado en 02 de noviembre de 2016, de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315_95182006000200004&lng=es&tln-g=es.
- Gil Rodríguez F. y Alcover de la Hera C.M. (2014). *Introducción a la psicología de las organizaciones*. Editorial Alianza. Madrid.

- Hall, Richard H. (1996), *Organizaciones: Estructuras, Procesos y resultados*, Editorial Prentice Hall, Sexta edición.
- Ibarra, D. (2006). *Reforma e instituciones*. *Economía*unam, 3(8), 11-20. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363542889002>
- Iborra, M., Dasí, A., Dolz, C. y Ferrer, C. (2014). *Fundamentos de dirección de empresas*. Conceptos y habilidades directivas. Segunda edición. Editorial Paraninfo.
- Instituto de Formación Permanente el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional (PESANN/FAO) (2008). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Folleto 1 Organización: Organización comunitaria. Nicaragua. Recuperado de <http://www.fao.org/3/aas496s.pdf> el 8 de agosto de 2016.
- Jones, Gareth (2008). *Teoría organizacional*. Quinta edición. México: Prentice Hall, pp.31.
- Lapassade, G. (1999). *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona: Editorial Gedisa. Tercera edición.
- Illanes, P. (2003). *El sistema empresa. Un enfoque integral de la administración*. Editorial Soelco. Séptima edición.
- March, James G. Y Herbert Simon (1958), *Organizations*, (Nueva York), John Wiley and Son. (Version en español).
- Méndez Morales, José Silvestre (2011). *La economía en la empresa en la sociedad del conocimiento*, 4ta. Edición, editorial Mc Graw Hill. México, D.F.
- Monzón, José Luis (2006). *Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector*. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, 56, 9-24.
- Münch, L. (2007). *Administración*. Escuelas, proceso administrativo, áreas funcionales y desarrollo emprendedor. México: Pearson Educación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). *Reducir la pobreza rural*. Recuperado de <http://www.fao.org/about/what-wedo/so3/es/> el 7 de agosto de 2016.

- Parsons, Talcott (1966). *Estructura y procesos en las sociedades modernas*. España, Editorial Instituto de Estudios Políticos.
- Pesqueux, Y. (2009). *Institución y Organización*. Cuadernos de Administración, 41, 7-25. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014901002>
- Pfeffer, Jeffrey (1997), *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*, Editorial Oxford.
- RAE (2016). *Diccionario de la Real Academia Española*.
- Reynoso, C. (2014). *Las transformaciones del concepto de empresa*. Revista latinoamericana de Derecho Social, Núm. 18, enero-junio, pp. 133-158. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870467014701678>
- Salinas, J.M., Gándara, J. y Alonso, A. (2013). *Empresa e iniciativa emprendedora*. Ed. McGraw Hill.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA), (2009). *Las organizaciones económicas del sector rural -Principios y Bases Jurídicas-*. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México, D.F.

Desarrollo y tipología de las organizaciones, sus características y funciones

Patricia García Castro

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Emma Rosa Cruz Sosa

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Jesús Hernández García

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

En este capítulo se expone la relevancia de las organizaciones, su participación en el desarrollo económico y social a través del trabajo que éstas realizan en el ámbito internacional, nacional y local. Se describen los diferentes tipos de organizaciones, sus características y funciones. Se prioriza el enfoque de competitividad sistémico, destacándose que las organizaciones y el Estado con acciones conjuntas conducen a mejorar las condiciones de la sociedad.

Realidad económica y entorno organizacional

Las empresas son el núcleo básico de la actividad económica de un país, trascendiendo como factor determinante en el desarrollo de la sociedad, debido a que contribuyen al ingreso nacional, generan empleos, satisfacen necesidades sociales, etc.

Con la globalización, la apertura y el dinamismo del mercado mundial, se ha venido a transformar la forma de operar los procesos organizacionales, demandando enérgicamente a las empresas ser competitivas, donde la tecnología es el factor protagónico en las for-

mas de producir, comercializar y distribuir los productos, el escenario complejo y exigente de un mercado evolutivo se hace presente, por lo que resulta importante precisar las condiciones del mercado en que se desarrollan las empresas, tanto a nivel local, regional, nacional e internacional, así como las variables económicas que inciden en las decisiones empresariales a fin de lograr ventajas competitivas en el ámbito en el que operan, siendo una realidad que en lo que respecta al desarrollo social, no ha generado los beneficios que se esperaban, por lo que es evidente que este fenómeno no ha permitido el crecimiento integrado que reduzca la brecha entre países ricos y pobres.

En ese contexto, las organizaciones deben analizar los factores del medio externo que les rodea y que enmarcan su desarrollo. El entorno se puede definir como todo aquello que es ajeno a la empresa u organización, y que puede influir o modificar sus actividades.

Dentro del entorno se pueden identificar distintos factores:

- A) Factor sociocultural, determinada por el conjunto de factores que explican la estructura social y cultural del entorno en el que se desenvuelve la empresa.
- B) Factor económico, determinado por el sistema económico y el mercado en el que funciona la empresa.
- C) Factor tecnológico, determinado por los factores que influyen en los métodos de producción disponibles para la empresa.
- D) Factor político-legal, definido por la forma de funcionamiento del sistema político, así como por el marco legal y regulador que delimita la actividad de la empresa a todos los niveles.

A su vez, este entorno se puede definir a distintos niveles, en función del ámbito geográfico que se considere, desde el nivel global a escala mundial, hasta un nivel local.

Todas las relaciones que la empresa realiza con los distintos componentes de su entorno influyen en la toma de decisiones de la empresa y en los resultados que esta obtiene, y al mismo tiempo, la actividad empresarial influye en dicho entorno.

Categorías del entorno (Kast, Rosenzweig, 1988):

- Entorno general, que afecta a todas las empresas de una sociedad dada. Está compuesto por variables culturales, tecnológicas, educativas, políticas, legales, medioambientales, demográficas, sociológicas y económicas.
- Entorno específico, en el que se incluyen las variables que afectan a cada una de las empresas por separado, clientes, proveedores, competencia, etc.

Tipología organizacional

Existen diferencias entre unas empresas y otras, por lo que se pueden clasificar de acuerdo a diversos criterios:

A. De acuerdo a la forma empresarial: unitaria-simple y múltiple-compleja.

1. La unitaria-simple, se caracteriza por representar una estructura jerárquica piramidal. Es una estructura muy orientada al proceso (técnico y administrativo), por lo que tiende a burocratizarse en exceso. Es una organización con una concentración del poder, con una fuerte centralización de la autoridad.
2. La forma empresarial múltiple compleja, se presenta como una solución a la creciente complejidad de las estructuras empresariales, que pretende una mayor eficiencia interna mediante una ruptura de la jerarquía y una mayor descentralización.

B. La clasificación en función del sector económico en relación a la actividad de la empresa, utilizado muy a menudo y pudiendo realizarse con diferentes niveles de desagregación:

- a) Sector primario,
- b) secundario y
- c) terciario.

C. Atendiendo a la clasificación en función del tamaño, esta se basa en el volumen de ventas, nº de empleados, sistema productivo, alcance geográfico, monto del capital, etc., y se suele simplifi-

car agrupando a las empresas en función de su tamaño simplemente en PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas) por una parte, y grandes empresas, por otra (NAFINSA, 2008).

De acuerdo a su magnitud se consideran cuatro tipos de organizaciones:

- Las microempresas o empresas familiares
- Pequeñas empresas
- Empresas medianas
- Grandes empresas

D. *De acuerdo al giro, objeto, actividad u ocupación principal de una empresa* (DOF, 2009):

- Comercial: Se dedica a la compraventa de un producto terminado.
- Industrial: Aquella empresa de producción que ofrece un producto final o intermedio a otras empresas.
- Servicios: Son empresas que ofrecen un producto intangible al consumidor y proporcionan un beneficio a la sociedad.

E. *Por el carácter de la propiedad* (DOF, 2009):

- De carácter privado, con el concurso de varias personas que aportan un patrimonio para constituir las.
- De carácter público, el Estado tiene la total participación en ellas.
- De carácter mixto, es la propiedad cuyo capital es producto de la mezcla de aportaciones tanto públicas como privadas.

F. *Según el origen de su capital* (DOF, 2009):

- a) Público. Aportación de capital público realizada por el Estado
- b) Privado. Aportación de capital privado o de particulares

G. *De acuerdo a sus fines, las empresas se clasifican en:*

- Organización lucrativa. Este tipo de empresas poseen fines de lucro o buscan un beneficio económico.
- Organización no lucrativa: Son organizaciones sin fines de lucro, su objetivo principal es la búsqueda del beneficio de la sociedad.

H. Por su alcance geográfico:

- Locales
- Regionales
- Nacionales
- Internacionales
- Multinacionales
- Globales

I. Por el tipo de capital:

- Nacionales. Consiste en las aportaciones hechas por los nacionales dentro de su país
- Extranjeras. Son las aportaciones hechas por los de otras nacionalidades
- De coparticipación. Cuando las aportaciones son tanto de nacionales como de extranjeros.

J. Clasificación por sectores de acuerdo al nivel de crecimiento de su mercado:

- a) Sectores Maduros: Su actividad productiva generalmente enfrenta una demanda relativamente estable o en función del crecimiento poblacional. La participación de mercado de las empresas es relativamente constante, y su aumento se da principalmente en función de fusiones y adquisiciones y eventualmente por la innovación. Se enfoca a la reducción de costos y a la diferenciación del producto o servicio.
- b) Sectores Dinámicos: Se caracterizan por ser actividades productivas altamente competitivas y con elevadas tasas de crecimiento. Con una base empresarial sólida, con presencia de empresas globales y una significativa planta de proveedores de grandes componentes con madurez en sus procesos de manufactura. Representan un peso importante en la capacidad de generar empleos, tienen un mayor uso de la tecnología y a su vez son generadoras de tecnología, así también, mantienen una importante vinculación con otros sectores.
- c) Sectores Emergentes de la economía: Se caracterizan por ser sectores económicos de alto potencial y crecimiento.

to hacia el futuro, que impulsan la creación de empresas y empleo de valor añadido, incorporan un fuerte componente de investigación, innovación y desarrollo en procesos, productos o servicios, así como nuevas aplicaciones tecnológicas. En mayor medida, están vinculados al sector industrial o al de servicios de las empresas, se basan en las tendencias globales, orientados a necesidades y mercados no sólo locales o nacionales, sino internacionales.

K. En relación a la estructura social de producción:

1. La empresa artesanal. Dentro de las características de este tipo de empresas es que realizan actividades manuales, poseen un número reducido de personal y sus sistemas de trabajo son rudimentarios.
2. Las de economía social. Se caracterizan básicamente porque los medios de producción pertenecen a los propios trabajadores.
3. Las empresas capitalistas (predominantes en la actualidad) suelen emplear tecnologías más estandarizadas y van dirigidas a mercados más amplios.

L. Según el régimen jurídico:

1. Empresas privadas individuales y societarias.

En la empresa individual el propietario es una persona física. En estas empresas es difícil diferenciar la propiedad de la empresa de su dirección, pues habitualmente recaen en la misma persona.

Empresas societarias. Las empresas societarias se caracterizan porque varias personas son aportantes de capital o de trabajo según un determinado contrato de asociación, por el que se crea una personalidad jurídica nueva, distinta de la que pueden tener los socios.

Las empresas societarias pueden ser:

Sociedades de personas o colectivas (los socios responden solidaria, mancomunada e ilimitadamente de las deudas sociales), debiendo figurar en la razón social de la empresa al menos el nombre de alguno de los socios. Éstos

participan en el beneficio en función del capital aportado y/o del trabajo realizado.

Sociedades de capitales o capitalistas, en las que la responsabilidad de los socios se limita únicamente al capital aportado, sin involucrar su patrimonio personal. Cuya razón social no contiene el nombre o nombres de los socios, pudiendo utilizarse siglas o nombres figurados. Dentro de este tipo de sociedades se distinguen la Sociedad anónima, la Sociedad de responsabilidad limitada, las Sociedades mixtas o intermedias, referidas como sociedades comanditarias o en comandita.

Sociedades de economía social, entre las que destacan las cooperativas y que de acuerdo a la Ley de Sociedades Cooperativas, se define como una organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (DOF, 2009).

La economía social según el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas (CNLAMCA), citado por Chávez y Monzón (2001), es el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

En opinión al Consejo de Economía Social, citado por Chávez y Monzón (2001), destaca que es aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí las siguientes características: a) Su finalidad es de servicio a sus miembros y a la colectividad,

b) autonomía de gestión, c) procesos de decisión democráticos y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.

2. Empresas públicas.

En las economías de mercado, el papel de la Administración Pública es relevante en la mayor parte de los países, dando lugar a lo que se conoce como economías mixtas de mercado, la participación pública subyace en atención al bienestar de la sociedad y a la satisfacción de las necesidades económicas de la colectividad. Sin embargo, también es cierto que existen consideraciones en cuanto a que las empresas públicas funcionan de manera menos eficiente que las privadas y en búsqueda de la mayor eficiencia posible se ha venido reduciendo significativamente la intervención pública mediante el proceso de privatización.

M. En función de su forma de organización:

- Organizaciones pre-modernas
- Organizaciones burocráticas
- Organizaciones flexibles
- Organizaciones pequeñas
- Organizaciones sociales

Funciones de operación y su enfoque estratégico

Las áreas de actividad, conocidas también como áreas de responsabilidad, departamentos o divisiones, están en relación directa con las funciones básicas que realiza la empresa a fin de lograr sus objetivos. Las áreas comprenden actividades, funciones y labores homogéneas, por lo que es importante conceptualizar a la empresa como un sistema que comprenda todas las funciones, de cuya coordinación conjunta dependerá su efectividad. Algunas de estas funciones son:

- **Área comercial:** Incluye al conjunto de actividades necesarias para hacer llegar a los consumidores los bienes y servicios producidos. Incluye tareas que tienen que ver con la venta y con los estudios del mercado, conocer el comportamiento del consumidor y efectuar las actividades publicitarias y de promoción.

- **Área de producción:** Esta función se responsabiliza de formular y desarrollar los sistemas y técnicas más apropiadas para la fabricación de los productos, controlando a su vez el aprovisionamiento de las materias primas y todos los insumos necesarios para la producción. Asimismo, lleva a cabo la planeación y el control de la calidad, así como todo lo relacionado con la ingeniería y diseño del producto. Este departamento se encarga además del buen funcionamiento de máquinas, de los equipos y de la infraestructura en general.

- **Área financiera:** Gestiona los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de la empresa, obteniendo el máximo aprovechamiento de los recursos financieros. Realiza las actividades contables, presupuestales, crediticias y de cobranza, también asume la responsabilidad con los agentes externos de la empresa con los que se relaciona en materia fiscal o financiera.

- **Área de recursos humanos:** Esta función se encarga de la gestión del capital humano para el mejor desempeño dentro de la organización, siendo responsable además, del desarrollo de las potencialidades del personal y, conservar y retener al talento humano. Realiza tareas de reclutamiento, selección, capacitación y mantiene la seguridad laboral y de salud del personal.

Para asegurar la permanencia y el desarrollo de la organización, se requiere que las funciones antes mencionadas sean llevadas a cabo eficientemente y de manera integrada, no solo en el corto o mediano plazo, sino proyectadas a largo plazo. Para tal efecto se plantea formular las estrategias, estableciendo los objetivos estratégicos, el análisis del entorno de la empresa, detectando debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas; y evaluando la capacidad de la empresa para competir en el mercado.

Dentro de las tendencias modernas de la administración encontramos a la administración estratégica y la innovación, destacándose autores como Peter F Drucker y Michael E. Porter cuya aportación de éste último se basa en las cinco fuerzas para la competitividad, el enfoque estratégico contribuye a que las organizaciones sean competitivas (Koontz, 2008).

Funciones administrativas

La administración ha evolucionado de acuerdo al contexto y a las condiciones imperantes en cada época, de tal manera que cada de una de las corrientes, teorías o escuelas surgidas a lo largo de la historia de la administración ha dado sus aportes y contribuido a atender las necesidades más apremiantes de las organizaciones, coadyuvando en la toma de decisiones a fin de solucionar los problemas e implicaciones del entorno.

La administración coadyuva en el desarrollo, buscando el crecimiento equilibrado y sostenido de las diversas funciones que conforman una organización y sus relaciones con el entorno, en el que se manejan recursos, infraestructura, estructuras, etc.

La administración de acuerdo al tipo de organizaciones en el que se aplica, pueden ser del orden privado o público. La de tipo privado se ocupa de planificar, controlar y dirigir la actividad de una empresa privada y que tiene como objetivo primordial maximizar sus beneficios económicos. La pública está conformada por un conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público que disponen de la misión de administrar y gestionar el estado y algunos entes públicos, bajo el compromiso del bienestar social y el desarrollo de la sociedad.

La administración se encarga de coordinar los esfuerzos a través de procesos sistematizados, para lograr la mayor eficiencia en las organizaciones (Koontz, 2008).

El proceso administrativo es la serie de etapas en que se ejecuta la administración cuyo proceso consiste en planear, organizar, integrar, dirigir y controlar los recursos de una organización para que ésta logre sus objetivos (Hernández, 2008). Una función administrativa es la realización de ciertas actividades o deberes, de forma eficaz y eficientemente coordinada en conjunto, con el propósito de lograr las metas y los objetivos de la organización.

Planeación. La ejecución de la planeación es de suma importancia para todo tipo de organización debido a que se establece anticipadamente el propósito general que se persigue definiendo las metas y los objetivos, se fijan las estrategias para alcanzarlos y se trazan

planes para integrar y coordinar las actividades, guiando las acciones conjuntas de manera estratégica, táctica y operativa. Se prevén las contingencias futuras, diagnosticando la situación de la empresa en el contexto local, regional, nacional y mundial.

Organización. Consiste en determinar las tareas, responsabilidades y coordinación de esfuerzos. Considera los elementos necesarios y las condiciones en que se desarrolla el trabajo de manera estructurada. Establece las jerarquías y la autoridad, así como la comunicación y las relaciones formales en el desarrollo de las tareas.

Dirección. Función de la administración que consiste en guiar e influir en los individuos y los equipos de trabajo para lograr los objetivos mediante la motivación, la comunicación y el liderazgo eficiente.

Control. Consiste en supervisar el desempeño, compararlo con las normas establecidas y ejecutar las acciones correctivas.

El enfoque de competitividad sistémica de las organizaciones

El concepto de competitividad sistémica parte de un fenómeno observado en muchos países en desarrollo, que se refiere a la inexistencia o insuficiencia de un entorno empresarial eficaz para alcanzar la competitividad estructural. Cada vez se acepta más que la creación de un entorno sustentador con el esfuerzo colectivo de las empresas, las asociaciones, el Estado y otros actores sociales, puede conducir a un desarrollo más acelerado de las ventajas competitivas (Esser, Hillebrand, Messner, Meyer, 1996).

Desde este enfoque, la competitividad de una economía se sustenta en condiciones y acciones a cuatro niveles del sistema económico y social –meta, macro, meso y micro– y en una concepción guía multidimensional de la competencia, el diálogo y la toma de decisiones compartida entre los más importantes grupos de actores (Esser et al., 1996).

Otra concepción, relacionada con la anterior, define a la competitividad como, la capacidad de la empresa para formular e implantar estrategias competitivas que le permitan ampliar o conservar de forma duradera una posición en el mercado, entendida a la vez

como una característica intrínseca de un producto o de una firma, la competitividad surge como una característica extrínseca, relacionada con el patrón de competencia vigente en cada mercado. (Ferraz, Kupeer, Lia, 1995).

En esta perspectiva los factores determinantes de la competitividad abarcan diversas instancias, desde la propiamente empresarial -eficacia en la gestión, capacitación- a la estructural -influencia del mercado, de instituciones públicas y no públicas extra mercado, regímenes de regulación- y hasta los sistémicos exógenos a la empresa productiva -factores macro, condiciones sociales e infraestructura.

- a) El nivel micro. Para afrontar con éxito la globalización de la competencia, la proliferación de competidores, la diferenciación de la demanda, el acortamiento de los ciclos de producción y las innovaciones; las empresas y las organizaciones necesitan readecuarse tanto a nivel interno como en su entorno. La consecución de eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción por parte de las empresas es necesaria a través de la introducción de cambios en la organización de la producción, en la del desarrollo del producto y en las relaciones de suministro.
- b) El nivel macro. Se refiere a la estabilidad del contexto macroeconómico, pues su inestabilidad perjudica la operatividad, transparencia y eficiencia de mercados de factores, bienes y capitales, que son claves para una asignación eficiente de recursos en la economía.
- c) El nivel meta. Para optimizar la eficacia en los niveles micro, macro y meso son esenciales la eficacia de la organización jurídica, política y económica, del esquema social de organización e integración y del sistema organizativo para la interacción estratégica, porque la competitividad sistémica no puede dar resultados sin la formación de estructuras a nivel de la sociedad entera.

En el nivel meta-económico se analiza la capacidad de los agentes en el nivel local, regional y nacional, con el objeto de crear las condiciones favorables para el desarrollo económico

y social. La tarea en el nivel meta está basada en hacer frente a la fragmentación social y en mejorar la capacidad de aprendizaje. La capacidad de desarrollo regional en este sentido, son gestión necesaria a nivel meta, interviniendo múltiples variables de análisis.

- d) El nivel meso. La formación del nivel meso es ante todo un problema de organización y gestión; se trata de establecer una estructura institucional eficiente y de promover la capacidad de interacción entre agentes privados, públicos e intermedios (empresas, asociaciones, institutos tecnológicos, sindicatos, entidades públicas) en el interior de un conglomerado.

El entorno de las empresas, constituido por instituciones y políticas situadas en este nivel, ha venido cobrando mayor importancia debido al cambio tecnológico organizativo. Así, el Estado y los actores sociales deben desarrollar políticas de apoyo específico, fomentar la formación y articular los procesos de aprendizaje de la sociedad con el objetivo de crear un entorno capaz de generar, integrar y multiplicar los esfuerzos de las empresas.

Estructurar el nivel meso para que pueda crear capacidades es una tarea permanente de los sectores público y privado. Ahora bien, dado que las políticas a nivel macro se van haciendo cada vez más similares en el mundo, es en el diseño de las localizaciones industriales, a través del conjunto de instituciones existentes en el nivel meso, donde se generan ventajas competitivas institucionales y organizativas, patrones específicos de organización y gestión y perfiles nacionales que sustentan ventajas competitivas difícilmente imitables por los competidores.

Uno de sus elementos definitivos es la especificación de las convenciones, normas, procedimientos y estructura organizacional para la realización del proceso permanente de coordinación entre agentes en la práctica real. El proceso ha de abarcar no sólo a los propios agentes productivos, como los empresarios y los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, sino también al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de la preservación del interés colectivo. Esta coordinación

es un proceso social de construcción interactiva de un arreglo colectivo sustentado en una institucionalidad para el relacionamiento entre los mismos agentes bajo condiciones de relativa autonomía, sin imposiciones desde afuera por parte del Estado de un determinado esquema institucional-organizacional, que favorezca los niveles con mayor eficiencia colectiva, del mejoramiento de la productividad y propiciadoras de ventajas competitivas al nivel sistémico.

Los factores sistémicos de la competitividad se distinguen por ser de carácter genérico, con una incidencia horizontal a través de los diferentes sectores productivos, a diferencia de los factores estructurales de ámbito específicamente sectorial. Abarcan una variedad de espectros de la competencia que van desde la organización institucional y el marco legal y regulatorio, hasta las políticas gubernamentales relacionadas con el sector productivo (comercio exterior, científica, tecnológica y tributaria), pasando por la disponibilidad y eficiencia de redes de transporte, energía eléctrica, telecomunicaciones, por el acervo de capital humano y las condiciones sociales del trabajo en la economía (Ferraz, 1995).

Si bien en la instancia macroeconómica le corresponde al gobierno la función de auspiciar el ambiente propicio para el crecimiento y preservar la estabilidad bajo condiciones de equidad distributiva, para lo cual puede actuar con una cierta autonomía relativa; en la instancia meso-económica le compete el papel de promotor, generador y catalizador de las condiciones adecuadas para el relacionamiento entre agentes y organizaciones con miras a crear y recrear un entorno funcional para la competitividad sistémica.

La instancia meso-económica, no puede ser configurada exclusivamente ni por el gobierno ni por las firmas privadas ni por instituciones intermediarias. Por el contrario, se requiere de una creciente coordinación y dependencia entre actores, con una variedad de formas de auto-coordinación. Como lo señala Esser et al., (1995), el nivel meso-económico es donde el Estado y los actores sociales crean ventajas en los niveles nacional, regional y local. De particular significancia es la configuración de una infraestructura material competitiva y de políticas sectoriales, sobretudo de políti-

cas de educación, de entrenamiento, de investigación y desarrollo y tecnológica; una política comercial específica y sistemas regulatorios que contribuyan a la generación de ventajas competitivas, además de políticas a nivel regional y local, para el mejoramiento de la calidad de la localización industrial.

En el entorno actual se observa cada vez una mayor tendencia a la competencia sistemática y estructural. La competitividad estructural es el resultado de la interacción de diversos factores en niveles interrelacionados, desde la empresa individual hasta el entorno regional (Porter, 1990), complejizándose al trascender la sustentada exclusivamente en precios para abordar otras formas como la diferenciación en la oferta y segmentación de nichos de mercado.

Con el progreso del capitalismo la competitividad productiva ya no se alcanza espontáneamente con la mera estabilización del entorno macroeconómico ni solamente con el esfuerzo aislado de empresarios individuales, todo es el resultado de una interrelación dinámica entre agentes, gobiernos, organizaciones privadas y públicas y el conjunto de normas, reglas y procedimientos que regulan acciones y comportamientos, legitiman derechos y estipulan obligaciones y responsabilidades en la sociedad.

Bibliografía

- Chávez y Monzón (2001). *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, mimeo.
- Diario Oficial de la Federación Mexicana (DOF, 2009)
- Esser. K., Hillebrand, W., Messner, D. Y J .Meyer (1996). *Systemic Competitiveness*. New Governance Patterns for Industrial development. German Development Institute, Berlín.
- Ferraz, J. C. Kupeer, D. y Lia H. (1995). *Desafíos competitivos para la industria*. Rio de Janeiro. Brasil.
- Hernández R. S. (2008). *Administración*. 2ª ed. México. McGraw-Hill
- Kast E. y Rosenzweig E. (1988). *Administración en las organizaciones*. Enfoque de sistemas y de contingencias. 4 ed. México. McGraw-hill.
- Koontz H. (2008). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*. 13ª. Ed. México. McGraw-Hill.
- Nacional Financiera S.A. México (NAFINSA, 2008).
- Porter, M.,(1990). *The competitiveness Advantage of Nations*. New York. USA. The Free Press.

PARTE IV

ESTRATEGIAS

El pensamiento estratégico como instrumento organizacional para la competitividad y el desarrollo local

Rubí del R. Vargas H.

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Emma Rosa Cruz Sosa

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Laura Gatica Barrientos

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

En este capítulo se presentan los fundamentos e importancia de la aplicación de la estrategia en las organizaciones, su conceptualización y proceso de desarrollo. Se describe el modelo de la estrategia competitiva de Michael Porter, como uno de los enfoques empresariales más reconocidos. Otro aspecto primordial que se expone en este apartado es el establecimiento de las estrategias como el instrumento adecuado que permite a las organizaciones una mayor interacción con su entorno y coadyuvar al desarrollo local.

Fundamentos básicos de la estrategia organizacional

El vocablo estrategia se deriva de la palabra griega *estrategos* que significa: general. (Procede de la fusión de dos palabras: *stratos* (ejército) y *agein* (conducir, guiar)). Este término fue usado durante años por el ejército con el fin de aludir a los grandes planes o ventajas que el enemigo no poseía y que se mantenían en secreto para ganar las batallas (Wehrich, Koontz, 1993).

Con lo señalado anteriormente, se hace referencia a que la estrategia es la manera de „derrotar a uno o a varios enemigos en el campo de batalla, sinónimo de rivalidad, competencia”; en el campo organizacional además de ser la acción para competir y obtener la hegemonía en el mercado, brinda una guía para lograr un máximo de efectividad en la administración de todos los recursos para el cumplimiento de la misión.

Por muchas décadas las organizaciones operaron de forma continua sin sufrir cambios significativos, ya que el entorno no representaba un desafío dado que las condiciones prevalecientes permanecían con poca variabilidad y baja participación competitiva. La Gerencia se centraba en los resultados de corto plazo, ocupándose principalmente de los procesos operativos y rutinarios, cumpliendo con los estándares de producción de los bienes y servicios, enfocándose solo a la obtención de resultados económicos en beneficio particular de los inversores, sin considerar las necesidades y los objetivos de todos los miembros de la organización; por otro lado, los sistemas de trabajo eran mecánicos ocasionando que las tareas se hicieran bajo las mismas reglas, generando de tal forma que la administración se apoyara en la misma estructura organizativa sin recurrir a cambios que eran innecesarios, por lo que no existía la gestión de la innovación y la creatividad. El entorno no jugaba un papel importante y determinante en el funcionamiento y crecimiento de la organización.

Las primeras contribuciones que dieron origen a esta corriente paradigmática se basaron en los estudios de Alfred Chandler expuestos en su obra „Strategg and Structure” (1962), en cuyas investigaciones introduce y desarrolla la noción de estrategia en el campo económico de las empresas (Ramos, 2008). Con este autor surge la dirección estratégica, en la década de los sesenta (siglo XX) en Estados Unidos, y que en los últimos 30 se ha difundido por todo el mundo, convirtiéndose en una de las herramientas más utilizadas en la práctica directiva. Con la evolución en la investigación de la estrategia ha emergido una gran variedad de paradigmas y enfoques sobre la forma de interpretar y actuar estratégicamente en una organización.

Otro autor pionero de este enfoque es Igor Ansoff (1965), quien planteó que la estrategia es la manera en que la empresa tiene para afrontar el futuro, teniendo en cuenta la relación producto-mercado, incorporando el concepto del entorno tanto como factor casual y explicativo de la estrategia, como criterio fundamental para diseñar el diagnóstico estratégico de la empresa, para este autor la estructura sigue a la estrategia, debido a que los diversos entornos obligan a que las empresas adopten nuevas y renovadas estrategias, demandando cambios en las estructuras organizacionales.

En el mundo empresarial, el diseño de estrategias nace en el siglo XX, su origen se demuestra en la obra „El arte de la guerra” de Sun Tzu, filósofo y militar chino de los años 400-340 (A.C.), que ha sido analizado en varias ocasiones por estrategias empresariales con el objeto de llevar sus ideas a los negocios. Muchas frases clave de los manuales modernos en gestión empresarial son referenciadas de su obra original y algunas de ellas se han adaptado a este campo, tal es el caso de ejército por empresa, armamento por recurso o enemigo por competencia (Codina, 2006).

La estrategia como campo de conocimiento es establecida por tres autores: Chandler en 1962 (escuela de configuración), Ansoff en 1965 (Escuela de planeamiento), y Andrews en 1965 (Escuela de diseño). Sus orígenes estuvieron planteados por Barnard, Simon, Selznick, Knight y Schumpeter. A mediados de 1970, se habla de estrategia como tal por medio de la creación del Planning Executive institute. En 1980 se crea el S. management journal y el Journal of business strategy con el objetivo de maximizar el beneficio económico de las empresas. En el cuadro 1 se muestra la evolución de la estrategia empresarial.

Cuadro 1. Evolución de la estrategia empresarial

| Conceptos básicos | Etapa previa (hasta 1965) | Etapa de nacimiento (1965-1975) | Etapa de madurez (1976-1980's) |
|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Entorno | Estable | Reactivo-adaptativo | Inestable- turbulento |
| Sistema de Dirección | Planificación y control | Planificación estratégica | Dirección estratégica |
| Organización | Enfoque estructural | Enfoque sistemático convencional | Enfoque sistemático moderno |
| Objetivos | Individuales | Del sistema | De la organización |
| Conceptualización | Política | Estrategia | Problema estratégico |
| Naturaleza del enfoque | Indefinido | Estático | Dinámico |
| Autores principales | Anthony Chandler Steiner | Ackoff Andrews Ansoff | Andrews Porter Mintzberg |

Fuente: Elaboración propia, con datos de diversos autores.

El pensamiento estratégico

En la era moderna, la globalización y el dinamismo de cambio han impactado de manera considerable a la sociedad en todas sus esferas, la nueva visión del mundo presenta características complejas e inciertas, en el ámbito organizacional ha repercutido en la forma de gestionar y tomar decisiones en un entorno ampliamente competitivo, este escenario inesperado trae consigo oportunidades para el desarrollo y crecimiento de las organizaciones, pero también grandes retos que deberán enfrentar, derivando en la necesidad de diseñar e implementar estrategias eficientes que respondan a las nuevas condiciones que ciñen y determinan la manera innovadora y creativa de competir, optimizando todos los recursos y valorando aquellos factores que aseguren el logro de los objetivos a largo plazo.

Aún en el siglo XXI, hay muchas organizaciones que no han podido adaptarse a las condiciones altamente cambiantes del entorno actual, debido a una serie de barreras organizacionales que generan un ambiente de resistencia y que tarde o temprano las con-

duce al fracaso. No obstante, las organizaciones tienen la necesidad de aumentar su eficiencia para hacer frente a la competencia que cada día se incrementa más, para así obtener el mejor rendimiento de sus recursos; esta situación exige que las empresas deban estar preparadas, a través de planificar su estrategia en función de los objetivos que persiga, definiendo claramente lo que ha de lograr y la forma de alcanzarlo, es decir su formulación e Implantación, partiendo del análisis de la propia empresa así como del entorno que la rodea.

Es necesario, para que una organización logre el liderazgo y determine su diferenciación sobre las demás, diseñar un plan de acción impulsado desde la gerencia, trazando estratégicamente la dirección que la conduzca a la obtención de ventajas competitivas. Adoptar una estrategia representa anticiparnos a los sucesos, estar preparados previamente para el futuro, conocer el medio que rodea a la organización a fin de minimizar la incertidumbre y poder cumplir con la misión y la visión. La gerencia moderna reconoce que la estrategia de negocios es la herramienta más eficaz para alcanzar el éxito organizacional.

Entendemos a la estrategia como un proceso innovador, un modelo coherente, unificador e integrador de decisiones que determina y revela el propósito de la organización en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción, y prioridades en la asignación de recursos, tratando de lograr una ventaja sostenible a largo plazo y respondiendo adecuadamente a las oportunidades y amenazas surgidas en el medio externo de la empresa, teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de la organización. La estrategia está ligada a la planeación de tal modo que se toman las decisiones en el presente, cuyos efectos se obtendrán en el futuro.

El concepto de estrategia no solo se ha aplicado en el campo empresarial, sino también las organizaciones sin fines de lucro han introducido esquemas y guías estratégicas para conducir sus acciones; múltiples instituciones a nivel gubernamental (local, regional y nacional) han adoptado modelos orientados al área estratégica, en el diseño de los planes, programas y los proyectos públicos.

Daft R. (2011) define el entorno como „Todos aquellos elementos que existen fuera de las fronteras de la organización y que tiene el potencial de afectarla total o parcial”, en tal sentido, los resultados de las empresas, instituciones y/o organizaciones depende de factores exógenos que van a emanar oportunidades o amenazas, y es a través de la dirección estratégica que se estudian a los mismos, para conocerlos con el fin de diseñar los objetivos.

Según Tarzijan (2008), la evolución y desarrollo del pensamiento estratégico se puede dividir en cuatro etapas:

La primera de ellas hacia el año 1920, se enfocó en la planificación financiera. Los presupuestos estaban asignados a cada una de las áreas: mercadeo, producción y finanzas; en esta fase, la característica fundamental era que la estrategia se basaba en dichos departamentos y no en la visión integradora como ocurre hoy en día.

La segunda etapa se refiere a la formulación de estrategias de una empresa en relación con la planificación financiera de largo plazo. Inicia aproximadamente en 1950, se basa en la búsqueda de la predicción del futuro a través de situarse en diversos escenarios (optimista, neutral, pesimista). [] el pensamiento estratégico estaba orientado, esencialmente, por una visión funcional de la empresa, en que se analizaban individualmente las diversas áreas y a partir de dicho análisis funcional se buscaba obtener respuestas globales para las necesidades de la empresa.

La tercera etapa se caracteriza por tener una visión global de la estrategia unificando cada una de las áreas empresariales. Lo anterior se visualiza con las investigaciones realizadas al respecto por Peter Drucker, Kenneth Andrews, Alfred Chandler e Igor Ansoff quienes ven la necesidad de formularla de una manera más articulada y dinámica, conjuntando las ideas individuales para cada una de las áreas funcionales, relacionándolas con el medio ambiente competitivo donde se desenvuelven. Las características fundamentales de esta etapa son la visualización de la empresa desde una manera global, el análisis del mercado y de los competidores que enfrenta.

La cuarta etapa se enfoca en el aprendizaje organizacional y el análisis del entorno de los negocios, explica que la formulación de

la estrategia comienza con el análisis del entorno de la empresa desde el punto de vista de las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas; evaluando la preparación de la empresa para competir en el mercado y a partir de ello, se define la estrategia, apoyándose en la misión, los objetivos estratégicos, ventajas competitivas y los planes de acción que a la postre sirven de sustento para el proceso de formulación de estrategias. Los autores más representativos en esta cuarta etapa son: Peter Drucker, Kenneth Andrews (autor de la Matriz FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) Igor Ansoff, Alfred Chandler y Michael Porter.

Según Gaynor (2002), la estructura es una consecuencia de la estrategia, de modo que primero uno adopta una estrategia y luego elige un arreglo organizacional. Distinguiendo ambos conceptos de la siguiente manera: estrategia es el establecimiento de objetivos y metas a largo plazo acompañadas por la adopción de distintos cursos alternativos de acción relacionados con la asignación de recursos para la consecución de dichos objetivos. Mientras que estructura es más bien la organización que se diseña para administrar las actividades que surgen de las distintas estrategias adoptadas.

Según Vivas, citado en Labarca (2008), el pensamiento estratégico es un estado de conciencia, una actitud y una cultura orientada a ser proactivos, que se adelanta al futuro para alcanzar una comprensión y un conocimiento de la empresa y el negocio de una forma más global, cuyo mecanismo facilita la transformación y adecuación de una empresa a su entorno competitivo. Señala además que, el nivel de aseguramiento en una organización se pueden obtener a través de:

- Actitud y cultura: se manifiesta a través de la cultura organizacional y se enfoca en los siguientes componentes: visión global, carácter proactivo, énfasis en un sistema de valores, promoción de la esencia del negocio y adaptación a los cambios
- Procesos: el pensamiento estratégico como proceso hace referencia a la aplicación consciente y eficiente de los cuatro sub-

procesos de la gerencia estratégica como son planeación, organización, dirección y control. En la planificación se detalla el análisis futuro de la empresa, haciendo el diagnóstico tanto a nivel interno como externo y reconociendo las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas. La organización estratégica, se refiere a la manera como la organización despliega sus recursos y estructura las actividades y niveles jerárquicos necesarios para la puesta en marcha del plan y la estrategia. El control estratégico es el proceso de evaluación de las estrategias, para detectar hasta qué punto estas siguen siendo válidas según las premisas y asegurar así los resultados esperados. En la dirección estratégica se hace referencia a las actividades orientadas a guiar, motivar, ejercer influencia y crear liderazgo frente a todos aquellos entes y factores internos y, sobre todo, externos que condicionan la actuación gerencial.

Para Jatar (2000) el pensamiento estratégico es un hábito que permite observar la realidad desde una perspectiva distinta, y el entorno debe ser visto como parte de un sistema complejo.

Asimismo, Morrisey (1997) define el pensamiento estratégico como la coordinación de méritos creativos dentro de una perspectiva común que permite a un negocio u organización avanzar hacia el futuro de manera satisfactoria.

Mintzberg H., Quinn J.B. y Voyer J. (1997), afirmaron que pensar estratégicamente significa la forma en que los gerentes, directores y demás miembros de una organización usan el idioma, las ideas y los conceptos cuando tratan de entender e interpretar el campo de objetivos y circunstancias que giran en torno a la empresa.

En definitiva, el pensamiento estratégico exige el desarrollo de una actitud gerencial estratégica para actuar en forma proactiva, adelantándose a los acontecimientos, en vez de reactiva, tratando de dar respuestas a hechos pasados, donde en situaciones normales predomina lo urgente sobre lo importante.

Elementos del pensamiento estratégico:

- La misión: según Weihrich y Koontz (1993) identifica el propósito, la función o tarea de una empresa o su razón de ser.

- La visión: es un proceso de la condición futura, suficientemente clara como para generar y desarrollar las acciones necesarias a fin de hacerla realidad (Goodstein, Nolan y Pleifer, 1997).
- Los objetivos, Weihrich y Koontz (1993), los definen como los fines hacia los cuales se dirige una actividad. Los objetivos estratégicos están enfocados en el competidor y por lo general son de largo plazo e involucran a toda la organización.
- La estrategia. Se refiere a la forma que seguirá una empresa para alcanzar los objetivos previamente establecidos y al mismo tiempo lograr alguna ventaja frente a la competencia.
- La filosofía, definida por Muñoz (2003) como el sistema de creencias y valores que posee la organización.
- Las políticas, Weihrich y Koontz (1993) las definen como los criterios o enunciados generales que orientan o encauzan el pensamiento en la toma de decisiones.

El pensamiento estratégico se centra en los siguientes principios:

- Concientizar que la “estrategia” implica cambios
- Construir una „visión” estratégica
- Invertir en „capacidad estratégica”
- Determinar la necesidad de un análisis de la situación actual que revele:
 - Los aspectos internos fuertes y débiles de la organización
 - Las oportunidades y amenazas externas a la organización
- La construcción de los escenarios futuros
- Asumir la flexibilidad como un principio
- Manejar los conflictos y la resistencia a los cambios

Análisis FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

Para realizar un diagnóstico integral de la situación de una empresa y del entorno que la rodea, se utiliza una herramienta estratégica que se usa en el mundo empresarial para la identificación de factores críticos llamada FODA (David, 1988). Esta matriz permite identificar internamente las debilidades y fortalezas de la empresa

así como las amenazas y oportunidades que ofrece el mercado en el que desarrolla su actividad. Este método de análisis está considerado como de gran valor por parte de las empresas y organizaciones que lo utilizan gracias a su sencillez y, a su vez, a la amplitud que abarca en su marco de análisis.

Fortalezas: o Puntos Fuertes que son ventajas competitivas de la empresa, es decir las características propias que facilitan o favorecen el logro de los objetivos empresariales y que le permiten aprovechar las oportunidades del mercado.

Oportunidades: son aquellas situaciones que se encuentran en el entorno de la empresa y que podrían favorecer el logro de sus objetivos o bien representar una posibilidad de mejorar su rentabilidad o de aumentar su cifra de negocio.

Debilidades: también conocidas como puntos débiles, son aquellos aspectos de la empresa o del proyecto, que constituyen obstáculos internos para el desarrollo de la idea de negocio o que limitan o reducen la capacidad de crecimiento de la empresa.

Amenazas: se refieren a las fuerzas del entorno de la empresa que podrían afectar negativamente las posibilidades de implantar una estrategia empresarial y de conseguir los objetivos empresariales, o bien incrementan sus riesgos empresariales.

Las oportunidades y las amenazas son elementos externos a la empresa que afectan por igual a todas las empresas. Las fortalezas y las debilidades, son elementos específicos de la empresa, cuya identificación proviene del análisis interno realizado.

El análisis FODA, sirve de fuente de información para plantear las acciones a ejecutar para aprovechar las oportunidades a través de las fortalezas del proyecto, para reducir las debilidades y para hacer frente a las amenazas que se ciernen.

Conceptualización de estrategia

La estrategia es concebida por los diversos autores desde diversas perspectivas, en los siguientes párrafos encontramos esta descripción, así como distintas aportaciones en cuanto a su conceptualización.

- a. La estrategia como plan: es un curso de acción que funciona como guía para el abordaje de situaciones. Este plan precede a la acción y se desarrolla de manera consciente.
- b. La estrategia como pauta de acción: funciona como una maniobra para ganar a un oponente.
- c. La estrategia como patrón: Funciona como modelo en un flujo de acciones. Se refiere al comportamiento deseado, y por lo tanto la estrategia debe ser consistente con el comportamiento, sea ésta intencional o no.
- d. La estrategia como posición: La estrategia es una posición con respecto a un medio ambiente organizacional. Funciona como mediadora entre la organización y su medio ambiente.
- e. La estrategia como perspectiva: la estrategia como perspectiva corresponde a una visión más amplia, implica que no solo es una posición, sino, que también es, una forma de percibir el mundo. La estrategia es un concepto, una abstracción en la mente de los actores. Lo importante es que la perspectiva es compartida por y entre los miembros de la organización, a través de sus intenciones y acciones bajo el ámbito de „mente colectiva”; individuos unidos por afinidades de pensamiento, comportamiento o ambos (Briola, 2007).

Uno de los conceptos de estrategia más aceptados, es el que sugiere Hax (1997), considerándola como una noción multidimensional que abarca todas las actividades fundamentales de la empresa:

- La estrategia como un medio de establecer el propósito de la organización.
- La estrategia como una definición del campo competitivo de la empresa.
- La estrategia como respuesta a las oportunidades y amenazas externas y a los puntos fuertes y débiles internos.
- La estrategia como una manera de definir tareas corporativas, de negocios y funcionales.
- La estrategia como un modelo de decisiones coherente.
- La estrategia como una definición de la contribución económica para sus sectores de interés.

- La estrategia como una expresión de los objetivos estratégicos.
- La estrategia como un medio para desarrollar las competencias centrales de la organización. La estrategia como un medio de invertir en recursos tangibles e intangibles para desarrollar las capacidades que garantizan una ventaja competitiva sostenible.

Competitividad

Modelo de la estrategia competitiva de Michael Porter

El análisis de la organización es el inicio de cualquier estrategia, los altos mandos deben conocer, estudiar y analizar la estructura organizacional de la competencia y porque es así, deben monitorear todos los cambios día a día, por ejemplo, avances tecnológicos, cambios legales y tributarios, etc.

El análisis interno de la organización sirve para identificar cuáles son los recursos, que permitirán tener una posición competitiva beneficiosa frente a los competidores, este recurso debe ser, difícil de imitar, de carácter permanente o tener una larga vida; ser más eficiente que el de la competencia y difícilmente superable por los competidores.

Michael E. Porter (1982), marca toda una corriente teórica al presentar tres propuestas básicas: La primera se refiere a la formulación del modelo ampliamente conocido y eficaz de las estrategias para la competitividad que establece una base conceptual dirigida al diseño de estrategias para una empresa y su relación con los agentes del entorno. Este autor estudió varias organizaciones de negocios y determinó la funcionalidad de la estrategia competitiva a través de un modelo en el que establecía cinco fuerzas determinantes estructurales de la competencia:

- La amenaza de nuevos competidores. La presión generada por la amenaza de nuevos competidores en una industria.
- El poder de los proveedores. Los proveedores grandes y poderosos pueden fijar precios altos, limitar los servicios o la calidad y cambiar los costos a sus clientes, conservando así

más del valor para sí mismos. La concentración de los proveedores y la disponibilidad de proveedores sustitutos son factores significativos para determinar el poder del proveedor.

- El poder de los compradores. Los clientes poderosos, el reverso de los proveedores poderosos, pueden obligar a reducir los precios, exigir una mejor calidad o servicio y hacer aumentar los costos para la organización proveedora.
- La amenaza de sustitutos. Los cambios de costos, nuevas tecnologías y tendencias sociales pueden influir en el poder de las alternativas y sustitutos para el producto o servicio, lo cual desviará la lealtad de los compradores y otros cambios del entorno.
- Rivalidad entre los competidores existentes. Además de la diferencia de costos y productos, las cuatro fuerzas anteriores influyen en la rivalidad entre los competidores.

Al buscar la ventaja competitiva en estas cinco fuerzas, Porter (1982) postula que una empresa puede adoptar una de tres estrategias: diferenciación, liderazgo en costos bajos o enfoque:

Diferenciación. En una estrategia de diferenciación, las organizaciones intentan diferenciar sus productos o servicios de otros en la industria.

Liderazgo en costos bajos. La estrategia de liderazgo en costos bajos busca aumentar la participación de mercado al mantener los costos bajos en comparación con la competencia.

Enfoque. Bajo este tipo de estrategia, la organización se concentra en un mercado regional o grupo de compradores específico.

Otra de las aportaciones de Porter (1982) es el modelo de la cadena de valor, que sirve para evaluar el posicionamiento competitivo de una empresa, a nivel global, intra y externa y permite describir las actividades de una organización para generar valor al cliente final y a la misma empresa. Bajo este enfoque, una empresa tiene una ventaja competitiva frente a otra cuando es capaz de aumentar el margen de contribución, ya sea bajando los costos o aumentando las ventas.

Un tercer aporte de este autor expresado en su obra „ventaja competitiva” en 1995, consiste en un nuevo enfoque a la teoría estratégica y de competitividad estableciendo que el logro de la competitividad no se restringe solo al marco de una empresa, sino que debe extenderse a sistemas sociales más complejos. Mediante el análisis del llamado „Diamante competitivo”, que es un modelo adecuado para afrontar el enfoque estratégico de una región.

Es importante señalar que no existe una única estrategia corporativa correcta o un conjunto de estrategias que puedan ser detonadoras del éxito organizacional. Sin embargo, si podemos determinar la efectividad de una estrategia considerando cinco elementos que como sistema conducen a una ventaja competitiva denominado „Triángulo de la Estrategia Corporativa”. Los tres lados del triángulo „recursos, negocios y organización” son la base de la estrategia y se encuentran alineados a la visión que se conducen hacia las metas y los objetivos, para obtener la ventaja competitiva.

Estrategia para el desarrollo local

Otro de los enfoques estratégicos que vamos a considerar en este trabajo, es el que se refiere al desarrollo local.

Bajo esta perspectiva, se considera a la estrategia como el conjunto de compromisos y acciones, integrados y coordinados para el logro de objetivos.

Las estrategias empresariales y de desarrollo territorial comparten dos grandes factores, por cuanto: el primero de ellos, está orientado a la definición de los pasos necesarios para alcanzar el objetivo propuesto y el otro factor se relaciona con la priorización de las acciones de acuerdo al grado de relevancia o incidencia en el cumplimiento del plan y logro de objetivos. No obstante, existen diferencias en cuanto a los objetivos, a las acciones básicas para definir el posicionamiento estratégico y al proceso de formación.

La corriente mayoritaria plantea que la estrategia empresarial debe buscar maximizar su valor y la rentabilidad económica; en cuanto a la estrategia territorial, se plantea que una buena estrategia de desarrollo debe buscar mejorar el bienestar de la población, de tal

manera que se liga a éste la consecución de objetivos económicos, sociales y medioambientales.

En la empresa se busca una diferenciación tanto con respecto de los mercados, como de los recursos y capacidades internas de la empresa, a nivel territorial la diferenciación se orienta a la decisión del tipo de proyectos que se priorizan, debiendo ser única y sostenible en el tiempo. La formulación de la estrategia empresarial es una función fundamental de los directivos o de los estrategas. En la estrategia a nivel territorial, los procesos participativos son esenciales, considerando a los múltiples actores.

Tomando como punto de partida lo planteado por Llamazares (2011), CEPAL (2010) y Albuquerque (2004) citados en Castellanos N. y Cruz P. (2014), respecto de la formulación de una estrategia para el desarrollo que debe integrar de forma explícita y concreta las variables de desarrollo económico y territorial, que efectivamente impacten en la calidad de vida de la población.

La elaboración de la estrategia de desarrollo local deberá considerar los siguientes aspectos:

- Determinación de una serie de objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local.
- Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso.
- Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada que permitan y faciliten el surgimiento de las iniciativas económicas, teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos; creando así un entorno favorable para las empresas y los negocios.
- Medidas de acompañamiento, aquellas relacionadas con la formación de los recursos humanos y con programas de índole social, subsidios específicos y aspectos relacionados con los sectores de salud y educación.

Bibliografía

- Andrews K. (1985). *El concepto de estrategia de la empresa*. Barcelona. Ed. Orbis.
- Ansoff I. (1965). *La estrategia corporativa*. México. McGraw-Hill
- Briola, J. (2007). *La estrategia organizacional*. Argentina. Universidad de Buenos Aires.
- Castellanos, N. y Cruz, P. (2014). *Una Mirada a la Evolución Histórica de la Estrategia Organizacional*. Revista de Estudios Avanzados de Liderazgo, Volumen 1, No. 3. Escuela de Negocios y Liderazgo, Regent University.
- Codina, A. (2006). *Sun Tzu y el arte de la guerra para los negocios*. Recuperado de <http://www.degerencia.com/articulos.php?artid=937>
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge, Massachussets. MIT Press.
- David, Fred R. (1988). *La gerencia estratégica. El proceso de gerencia estratégica*. EEUU. Legis Editores.
- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. 10 ed. México: Cengage Learning.
- Gaynor, E. (2002). *Comportamiento y desarrollo organizacional*. Congresos de desarrollo organizacional. Recuperado de <http://www.theodinstitute.org/joomla/que-dicen-los-expertos-en-empresas-ydo/10autores/48-chandler-alfred-d-.html>
- Goodstein, L., Nolan, T. y Pleiffer, J. (1997). *La planificación estratégica aplicada*. México Mc Graw-Hill.
- Hax, A. (1997). *Estrategias para el Liderazgo Competitivo*. 1ª. Ed. Argentina. Granica.
- Jatar, J. (2000). *El pensamiento estratégico y el mercado laboral*. Recuperado de <http://www.caveguias.com.ve/clasificados/trabajo/articulo38.html>
- Labarca, N. (2008). *Evolución del pensamiento estratégico en la formación de la estrategia empresarial*. Maracaibo, Venezuela. Universidad de Zulia.

- Mintzberg, H., Quinn J.B. y Voyer J. (1997). *El Proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*. 1a edición. México. Prentice Hall Hispanoamericana.
- Morrisey, G. (1997). *Pensamiento estratégico*. México. Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Muñiz, R. (2003). *Estrategia de marketing: La dirección estratégica*. Recuperado <http://www.marketing.xxi.com/la-dirección-estratégica16.htm>
- Porter, M. (1982). *Estrategia competitiva*. México. CECSA.
- Ramos, A. (2008). *La estrategia para empresas*. REVISTA Universidad EAFIT Vol. 45. No. 154. Colombia.
- Tarzijan, J. (2008). *Fundamentos de estrategia empresarial*. Elementos esenciales de la estrategia competitiva. México. Alfa-omega Grupo editor.
- Wehrich H., y Koontz. H. (1993). *Administración, una perspectiva global*. México. Ed. MC Graw-Hill.

La estrategia organizacional y su enfoque en comunidades rurales

Mónica Velarde Valdez

Universidad de Occidente

Marcela Rebeca Contreras Loera

Universidad de Occidente

Evelia de Jesús Izabal de la Garza

Universidad de Occidente

Introducción

Los orígenes de la estrategia se ubican desde el enfoque militar, un ejemplo clásico de estos orígenes puede ser la conquista de Filipo y su hijo Alejandro en la liberación de Macedonia (en el año 338 a.c.), de lo cual existe evidencia de que analizaron sus atributos y deficiencias, así como las disposiciones estratégicas y probables movimientos de sus contrincantes, buscando aprovechar sus atributos y contrarrestar sus deficiencias para el logro de esta conquista. Es evidente que la estrategia ha tenido una evolución significativa a través de los años, una de las principales es el enfoque de la misma hacía la organización. Sin embargo, poco se ha estudiado sobre las estrategias que realizan las organizaciones cuando el entorno en el que se desenvuelven son comunidades rurales, donde las condiciones socioeconómicas generalmente no son favorables. Por ello, en este capítulo se realiza un acercamiento teórico de la estrategia organizacional enfocándose en comunidades rurales.

Formación de la estrategia

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998) realizaron una investigación de la literatura sobre la estrategia y presentan una propuesta con diez enfoques, los orígenes de cada una de ellas, así como las premisas básicas de diez escuelas de pensamiento, cada una de ellas se asocia a un modelo particular de formación de la estrategia. Las escuelas son clasificadas en tres grupos: a) escuelas prescriptivas (escuelas de diseño, de planeación y de posicionamiento); b) escuelas descriptivas (escuelas empresarial, cognoscitiva, de aprendizaje, poder, cultural y entorno) y por último c) la escuela integradora (escuela de configuración).

Escuelas de formación de la estrategia

Según Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998) las escuelas prescriptivas que incluye las escuelas de diseño, planeación y posicionamiento se preocupan por el cómo se deberían formular las estrategias; en conjunto forman lo que se denomina el pensamiento estratégico racional que engloba la concepción convencional de la formulación estratégica y es de carácter normativo.

En la escuela de diseño, su modelo se basa en evaluar aspectos externos e internos; pretende que la organización se anticipe al futuro, representando los constantes cambios del entorno; esta escuela tiene al directivo como eje central. La formulación de la estrategia es un proceso conceptual de pensamiento; las estrategias surgen de este proceso de diseño, completamente desarrollado y listo para ser implantado.

En la escuela de planeación, la formulación de la estrategia es un proceso, controlado, consciente y formal que realiza la organización, dividido en pasos, cada uno delineado por una lista de aspectos a considerar. Las estrategias surgen de un proceso desarrollado por completo; luego son implantadas, por ese motivo la planeación se debe hacer con mucho cuidado, porque de ella se deriva el éxito o fracaso de la organización.

En la escuela del posicionamiento la formulación de la estrategia se basa en un proceso analítico, diferenciándose en que se ponen

límites en las estrategias sobre situaciones dadas, basando la formación de estrategia en el posicionamiento del mercado de la organización. También indica que la situación de la economía en el mercado debe ser definida en ese momento o a futuro. Su protagonista es el analista ya que proporciona sus conclusiones a la administración, de tal manera que las estrategias seleccionadas conducen a los cambios organizacionales y funcionales.

Las escuelas descriptivas que incluyen las escuelas empresarial, cognoscitiva, de aprendizaje, poder, cultural y entorno, adoptan un enfoque descriptivo de los aspectos específicos del proceso de decisión estratégica y que por tanto, se centran en mostrar descriptivamente cómo y por qué surgen y se desarrollan las estrategias en la empresa.

En la escuela empresarial la estrategia existe implícitamente en la mente del líder, es considerada como una perspectiva integrada, con un sentido de dirección a largo plazo, como una visión del futuro de la organización. Este líder mantiene un estrecho control personal tanto en el proceso de formulación de la visión como en su posterior proceso de implementación, poco se puede decir sobre sus principales características al considerarse como una caja negra encerrada en el cerebro humano.

La escuela cognoscitiva plantea entender la mente del estratega, para lo cual se utiliza el campo de la psicología cognitiva. Los estrategas desarrollan sus estructuras de conocimiento y procesos de pensamiento a través de la experiencia directa. Un papel central de esta escuela está dado por la dualidad de lo que estos líderes saben y lo que hacen, lo cual da lugar a dos ramas, una es la objetiva, que trata del proceso y la estructuración del conocimiento como un esfuerzo para producir alguna clase de película objetiva del mundo, la otra rama es la subjetiva, donde la estrategia es una especie de interpretación del mundo.

En la escuela del aprendizaje sus principales características se pueden resumir en los puntos siguientes: a) la formulación de estrategias adopta la forma de un proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo en el que la formulación y la implementación son fases

indistinguibles; b) aunque el proceso se puede centrar en un líder, lo más normal es que sea el sistema colectivo el que esté sujeto al proceso de aprendizaje; c) el aprendizaje se desarrolla de una forma emergente por medio de iniciativas estratégicas adoptadas en diferentes partes de la organización y en respuesta a presiones y hechos externos; d) el rol del líder no consiste en desarrollar estrategias deliberadas, sino en dirigir el proceso de aprendizaje estratégico a través del cual pueden emerger las nuevas estrategias. Por tanto, la dirección debe conjugar las sutiles relaciones entre pensamiento y acción, control y aprendizaje, estabilidad y cambio.

En la escuela del poder sus principales premisas se pueden resumir en los puntos siguientes: a) el proceso de formación de estrategias es fundamentalmente político y puede tener su núcleo dentro de la organización (micropolítica) o fuera de ella (macropolítica); b) en los procesos micropolíticos no existe un actor dominante, sino más bien un conjunto de grupos o coaliciones que compiten entre sí por el control de la organización; c) en los procesos macropolíticos, la organización promueve su propio bienestar a través del desarrollo de estrategias agresivas deliberadas de naturaleza política.

En la escuela de la cultura, la formulación de estrategias se convierte en la dirección del sentido de la colectividad, siendo sus principales premisas las siguientes: a) la formulación de la estrategia es fundamentalmente un proceso de comportamiento colectivo, basado en las creencias compartidas por los miembros de la organización; b) la estrategia adopta principalmente la forma de perspectiva, no de posición o de táctica, está basada en intenciones no necesariamente explícitas y se refleja en modelos que la hacen deliberada; c) la forma de organizar y los sistemas de control son ampliamente normativos, basados en la influencia de las creencias compartidas; d) dada la importancia del sistema de creencias internas, la organización tiende a ser ofensiva en relación a un entorno que parece ser pasivo y difuso en su influencia; y e) la cultura, y especialmente la ideología, no alienta el cambio estratégico sino que más bien promueve el mantenimiento de la estrategia existente.

En la escuela del entorno sus premisas se derivan de dos corrientes teóricas desarrolladas en el campo de la teoría de la organización: el planteamiento contingente y la teoría de la ecología de las poblaciones que postula que las condiciones externas fuerzan a la organización a las estrategias. Estas premisas son resumidas en los puntos siguientes: a) el entorno, en general manifestado por un conjunto de fuerzas abstractas, determina la estrategia ya que fuerza a la organización o a sus atributos a unos nichos de tipo ecológico; aquellas que se oponen a esta adaptación mueren con el tiempo; b) no existe estrategia interna real ni proceso interno de formulación de estrategias. El liderazgo es un mito y la organización adopta un rol totalmente pasivo en dicho proceso; y c) las estrategias son posiciones, nichos donde las organizaciones se mantienen hasta que se agota lo que las nutre.

La tercera categoría desarrollada por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998), es la escuela integradora que ve a la formación de la estrategia como un proceso de transformación, en ella se incluye únicamente a la escuela de la configuración, la cual como su nombre lo indica tiene una visión integradora de cada una de las nueve escuelas descritas con anterioridad.

Los autores afirman que cada una de las escuelas anteriores se puede considerar como la escuela de configuración, pero con un ángulo en particular, cada escuela en su momento, en su propio lugar, y las establece en los términos siguientes: a) los comportamientos de las organizaciones se describen mejor en términos de configuraciones -grupos distintos e integrados de dimensiones relacionadas con el estado y el tiempo-; b) en particular, la formación de estrategias es un proceso episódico en el que una determinada organización, adaptada a un tipo de entorno determinado, realiza el proceso de una forma concreta durante un periodo de tiempo diferenciado; c) el proceso puede ser de diseño conceptual o de planificación formal; de análisis sistemático o de visión intuitiva; puede ser de conocimiento individual o de aprendizaje o política colectivos; puede estar guiado por un liderazgo personalizado, por la cultura organizativa o por el entorno; y las estrategias resultantes pueden adoptar la for-

ma de planes o modelos, tácticas, posiciones o perspectivas; pero todo debe encontrarse en su propio momento y en su propio contexto. En general la contribución de esta escuela, ha sido importante al management estratégico, infunde orden al mundo confuso de la creación de estrategias y tiene una enorme y diversa bibliografía y práctica.

Tipos de estrategias

Después de describir las diferentes escuelas del management estratégico, respecto a la formación de la estrategia, es importante definir las diversas tipologías. Las estrategias deben estar enfocadas a satisfacer los objetivos y necesidades de los diversos grupos que interactúan con la organización. Uno de los elementos principales a considerar para la selección de la estrategia adecuada para una organización, está relacionado con el actual entorno dinámico y cambiante, se deben tomar en cuenta los recursos y las capacidades específicas de la empresa, la adaptación al cambio, así como la incorporación de elementos de innovación para alcanzar los objetivos estratégicos. Entre los principales precursores se encuentran: Porter, Mintzberg y David, a continuación se presenta la propuesta de estos autores.

Estrategias genéricas de Porter

Las estrategias genéricas se consideran tácticas para superar el desempeño de los competidores en un sector industrial; Porter (2001) identificó tres estrategias genéricas que podían usarse individualmente o en conjunto, para crear en el largo plazo esa posición defendible que sobrepasara el desempeño de los competidores en una industria. Esas tres estrategias genéricas son: 1) el liderazgo general en costos; 2) la diferenciación; y 3) el enfoque. A través de sus estudios, Porter introdujo un marco de referencia en el que señala que para implementar las estrategias genéricas se requieren varios recursos y habilidades, además de que hay que contar con planes organizacionales, con procedimientos de control y sistemas ingeniosos.

La estrategia de liderazgo en costos trata de incrementar la participación en el mercado al hacer hincapié en costos bajos en comparación con los competidores. Con este tipo de estrategia la organización busca eficiencia en las instalaciones y reducciones de costos; asimismo utiliza controles para elaborar productos con mayor eficiencia que sus competidores. Tiene que ver principalmente con la estabilidad, más que con la absorción de riesgos o la búsqueda de nuevas oportunidades de innovación y crecimiento. Una posición baja significa que la compañía puede ofrecer precios menores que sus competidores, proporcionar una calidad comparable y obtener utilidades razonables. La meta de esta estrategia se realiza por medio de la ganancia de experiencia, de la inversión en instalaciones para producción en escala, del uso de economías de escala y del monitoreo cuidadoso de los costos operacionales totales.

Con la estrategia de diferenciación, las organizaciones tratan de distinguir sus productos o servicios de otros en la industria. Una organización puede utilizar publicidad, características distintivas de sus productos, un servicio excepcional o nueva tecnología para lograr que un producto se considere único. Esta estrategia suele enfocarse en los consumidores que no están particularmente preocupados por el precio, de modo que puede ser bastante rentable; puede reducir la rivalidad con los competidores y eliminar la amenaza de productos sustitutos, porque los clientes son leales a la marca de la compañía. Involucra el desarrollo de productos o servicios únicos, en base a la lealtad a la marca del cliente. La empresa puede ofrecer una calidad más alta, mejor desempeño o características únicas y cualquiera de esos factores puede justificar precios más elevados. Las compañías que persiguen esta estrategia necesitan fuertes habilidades de mercadotecnia y empleados creativos y debe estar en busca de innovaciones.

En la estrategia de enfoque o focalización la organización se concentra en un mercado regional o un grupo de compradores. La compañía trata de lograr una ventaja baja en costo o una ventaja de diferenciación dentro de un mercado bien definido. El blanco estrecho busca atender segmentos de mercado definidos y estrechos.

La empresa puede enfocar grupos de clientes, líneas de productos o mercados geográficos. La estrategia puede enfocarse en la diferenciación; a través de ésta, las ofertas se diferencian en el mercado deseado o de atención en el liderazgo en costo, por el cual la empresa vende a bajo costo en el mercado deseado. Esto permite que la empresa se concentre en el desarrollo de su conocimiento y de sus competencias.

Cada estrategia genérica es un enfoque fundamentalmente diferente para crear y mantener una ventaja competitiva, combinando el tipo de ventaja competitiva que busca una empresa y el panorama de su objetivo estratégico. Si una empresa puede lograr el liderazgo de costo y la diferenciación simultáneamente, las recompensas son grandes porque los beneficios son aditivos; aunque es claro que la diferenciación lleva a precios superiores a la vez que el liderazgo en costo implica costos más bajos.

Estrategias genéricas de Mintzberg

Mintzberg, Quinn y Voyer (1997) plantean un grupo de estrategias que en su opinión son las familias de estrategias más representativas de las organizaciones en general y que se dividen en: 1) ubicación del negocio medular; 2) diferenciación del negocio medular; 3) elaboración del negocio medular; 4) ampliación del negocio medular; y 5) reconsideración del negocio medular. Las tres primeras se consideran que son las estrategias más adecuadas para el nivel de negocio y las dos últimas se consideran más convenientes para la estrategia a nivel de empresa¹.

De las estrategias a nivel de negocios propuestas por Mintzberg y sus colegas, la ubicación del negocio medular concibe la existencia de un negocio en conexión con una red de industrias que mediante

¹ La creación de estrategias a nivel de negocios se da cuando se considera a la unidad de negocios como una empresa contenida en sí misma que abarca un mercado concreto con una cantidad limitada de productos o servicios relacionados, sus resultados normalmente se miden con base en su rentabilidad (Bowman, 1996); mientras que la unidad a nivel de empresa se compone de una gran cantidad de unidades de negocios.

la venta y compra de materias primas entre unos y otros producen varios artículos terminados (o servicios). Este tipo de estrategias se pueden describir en relación con la etapa en la que se encuentra el negocio en la red de industrias y en la industria en cuestión.

La diferenciación del negocio medular, plantea que una vez localizado el círculo que identifica el negocio medular, el siguiente paso es ampliarlo para distinguir las características que permiten a una organización lograr la ventaja competitiva y con ello sobrevivir en su propio contexto, pudiendo recurrir a estrategias en las diferentes áreas funcionales como: estrategias de fuentes de abastecimiento de materiales, de procesamiento y de distribución; reforzadas por una serie de estrategias de soporte. Esto sería algo similar a la propuesta de cadena de valor de Porter, aunque él la presenta como una manera sistemática de examinar todas las actividades que desarrolla una firma y cómo estas actividades interactúan para analizar los orígenes de la ventaja competitiva; mientras que Mintzberg señala que la cadena y la manera en que desarrollan las actividades refleja la historia de la empresa, su estrategia, su enfoque para la implantación de la estrategia y las economías de las propias actividades; y plantea que las estrategias genéricas de Porter son para distinguir los negocios medulares.

La elaboración del negocio medular, se enfoca en desarrollar su oferta de productos dentro del negocio ya establecido o desarrollar su mercado vía nuevos segmentos, nuevos canales o nuevas áreas geográficas o simplemente promover el mismo producto con mayor vigor en el mismo mercado. Mintzberg retoma la propuesta de Ansoff de las estrategias de penetración, desarrollo del mercado, desarrollo de productos y de diversificación.

En las estrategias a nivel de empresa, la mayor parte de los negocios empiezan siendo pequeños, no es sino hasta que el negocio ha triunfado y crecido que adquiere importancia o resultan pertinentes aspectos como la expansión geográfica, la integración vertical y la diversificación; las compañías ni siquiera llegarán a esta etapa si no tienen éxito como negocio; incluso tratándose de una empresa diversificada, el éxito último de la estrategia depende del éxito de

las unidades de negocio de la compañía y solo una parte dependerá de su relación con las oficinas centrales de la empresa. Dado un negocio medular, con una posición competitiva bien definida, en términos de diferenciación y enfoque, se llega a la interrogante de ¿cuáles son las estrategias genéricas disponibles para ampliar o reconcebir este negocio medular? Se trata de las posiciones elaboradas para responder a la interrogante referente a la empresa: ¿cuál es el negocio en el que deberíamos estar? Para ello Mintzberg, plantea dos estrategias para nivel de empresas: ampliar el negocio medular y reformular el negocio o los negocios medulares.

Las estrategias para ampliar el negocio medular son para llevar a las organizaciones más allá del negocio medular; esto se puede hacer mediante la integración en forma vertical u horizontal o mediante una combinación de las dos. Mintzberg denomina a la integración vertical como integración en cadena y separa la integración horizontal a la cual identifica como diversificación ya que abarca otros negocios paralelos que no están en la misma cadena de operaciones.

En el caso de reformular el negocio o los negocios medulares; cuando se ha identificado, distinguido, elaborado y ampliado un negocio medular con frecuencia se presenta la necesidad no solo de consolidarlo, sino también de redefinirlo y reconfigurarlo. Algunas organizaciones conforme se desarrollan pasan por todas las oleadas de expansión, integración, diversificación y pierden el sentido de lo que son. En tal caso, la reformulación se convierte en la forma última de consolidación, la cual se puede realizar a través de la estrategia de redefinición del negocio, la recombinación del negocio o la reubicación del negocio medular. Mintzberg plantea que si bien un marco de estrategias genéricas puede contribuir a analizar la situación de una organización, el usarlo como una lista fija puede colocar a esa organización en desventaja ante aquellos competidores que desarrollen sus estrategias de manera más creativa.

Estrategias según Fred David

David (1997) identifica diversos tipos de estrategias que la empresa puede usar dependiendo de su situación, integrándolos en diver-

Los grupos: estrategias de integración, intensivas, de diversificación y defensivas. Para este autor las estrategias de integración permiten que la empresa controle a los distribuidores, proveedores y la competencia a través de la integración hacia delante, hacia atrás u horizontal; mientras que el grupo de estrategias intensivas se integra por las estrategias de penetración en el mercado, desarrollo del producto o desarrollo del mercado. En el grupo de estrategias de diversificación se encuentran la concéntrica, horizontal y en conglomerado. En las estrategias defensivas están: la de riesgo compartido, de encojimiento, desinversión, liquidación o combinación.

La estrategia en comunidades rurales

Las condiciones para lograr un nivel de vida razonable en el medio rural son un desafío; sus habitantes viven en situaciones económicas y sociales difíciles y las organizaciones que operan en estos espacios geográficos no están exentas. Dávila (2005) siguiendo a Pérez y Farah (2002) señala que para considerar las estrategias de desarrollo rural es necesario entender el cambio que ha sufrido el medio a partir de aspectos (ocasionados por el modelo de desarrollo global imperante): 1) demográficos, alta densidad de la población con una escasa cantidad de tierra disponible; 2) económicos, originados por la pérdida de importancia de la producción agropecuaria en las economías nacionales y las diferentes reformas y medidas económicas que se han implantado para favorecer la aplicación de los modelos de desarrollo; 3) institucionales, transformaciones en el rol del Estado, en las relaciones entre lo público y lo privado, y en las funciones de lo local, regional, nacional y lo supranacional; 4) ambientales, degradación de recursos naturales, contaminación del ambiente. Por otro lado, Dávila (2005) agrega que otros aspectos del cambio productivo se exteriorizan considerando: 5. el cambio en los sistemas productivos agropecuarios que se traduce en la pérdida progresiva de la autonomía alimentaria (Barkin, 2001, citado en Dávila, 2005) y, 6) el cambio en la política de comercio exterior que se ha producido en la mayoría de los países, expresado en el efecto liberalizador que ha conducido a menores regulaciones arancelarias para los pro-

ductos agropecuarios y la desaparición de subsidios (Teubal, 2001, citado en Dávila, 2005).

En el siguiente apartado se exponen los tipos de estrategias que desarrollan las organizaciones que llevan a cabo sus actividades en comunidades rurales, para ello se retoma la conceptualización de éstas considerando que las organizaciones económicas en comunidades rurales son un conjunto de organizaciones bajo diferentes modalidades jurídicas: cooperativas, asociaciones, empresas comunales, micro y pequeñas empresas rurales, entre otras; lo que las une y define es la identidad de ser organizaciones de familias rurales, con actividades dirigidas a tomar posesión en el mercado y elevar la producción e ingresos en el área rural. Tienen objetivos económicos, sociales y culturales, con un conjunto de servicios para los asociados y su finalidad es alcanzar el autodesarrollo con identidad y equidad (Jiménez, 2016).

Tipos de estrategias de organizaciones en comunidades rurales

Mora Delgado (2008) destaca el hecho de que las sociedades campesinas sobreviven a la modernización e industrialización, refiere que el saber que los campesinos poseen sobre su entorno natural y sus sistemas productivos les ha permitido desenvolverse mejor bajo condiciones adversas a través de múltiples estrategias para asegurar el ingreso basadas generalmente en el conocimiento de su entorno. Menciona que el conocimiento local, constituido por los saberes, creencias y costumbres compartidos en una comunidad dada, tales como vocabulario y taxonomía botánica, sistemas de conocimiento de suelo, conocimiento de animales, entre otros, es acumulativo y dinámico, esto es, el conocimiento local de las generaciones actuales y futuras tiene raíces asentadas en el pasado.

El autor refiere que estas comunidades han implementado estrategias de supervivencia basadas en el conocimiento de los ecosistemas y la cultura, las cuales constituyen un recurso fundamental para la reproducción de la unidad familiar y sus sistemas de producción. Menciona que el uso de mano de obra familiar, su conocimiento

sobre el medio y la integración de múltiples actividades para asegurar el ingreso constituyen pilares fundamentales de las estrategias de vida de sociedades campesinas.

Al respecto, Sabate Martínez (1992) menciona que la diversificación económica se genera desde el ámbito familiar y que la pluriactividad (realización de actividades agrarias y no agrarias) debe de ser interpretada como una estrategia de las familias del medio rural para defenderse de la inestabilidad económica y lograr la supervivencia del grupo pese a que la mayoría de los trabajos desempeñados individualmente sean poco rentables.

La autora refiere que estas estrategias familiares van orientadas a que parte de sus componentes consigan distintos tipos de trabajos externos los cuales clasifica en: 1) trabajos derivados de la propia explotación y realizados en la vivienda familiar, tales como la elaboración de productos alimenticios; 2) actividades no agrarias pero también desarrolladas en la vivienda (agroturismo, artesanía, etc.); 3) trabajo asalariado, a jornal, en otras explotaciones agrarias; y 4) actividades no agrarias por las que se obtiene un salario.

Sumado a lo anterior, González y Camarero (1999) plantean la existencia de una redefinición de los papeles y estrategias de los agentes colectivos o grupos sociales, desde los grupos primarios hasta colectivos más amplios. Mencionan que en los primeros se desarrollan las estrategias familiares, las cuales consisten en complejos mecanismos de adaptación y previsión en los que en unos casos predomina la complementariedad de los esfuerzos individuales para la consecución del bienestar grupal y en otros persiste la individuación de sus miembros. Por otra parte, explican que en las grandes agrupaciones el sentido de pertenencia se define por la interacción compleja de factores tales como las trayectorias vitales, los valores, la posición en la estructura social y la posesión de una representación común de lo local.

Adicionalmente, González y Camarero (1999) exponen que actualmente en el medio rural comienzan a tener éxito las figuras emprendedoras que despliegan lo que llaman estrategias post-productivistas; agentes sociales capaces de combinar el conocimiento

tradicional local con el de las expectativas de un consumidor altamente receptivo a mensajes de tipo simbólico incorporados a los productos.

Por su parte, Narváez-Rodríguez (2014) en su estudio sobre asociaciones y cooperativas rurales de Viotá, Cundinamarca en Colombia, refiere la importancia de la asociatividad para productores rurales, expresa que identificó que estos productores manifiestan dos principales objetivos para asociarse: en primer lugar, la formación de capacidades técnicas para mejorar las prácticas de manejo de sus cultivos, buscando que esto impacte en calidad y productividad, y por otro lado consideran que la asociatividad puede serles de utilidad como medio para procesos de comercialización. Sin embargo, también refieren diversos problemas en el funcionamiento de tales asociaciones.

Los cambios experimentados en las últimas décadas han exigido la necesidad de poner en marcha nuevas estrategias conducentes al mantenimiento del medio rural. Hasta aquí, es posible señalar que la estrategia es una guía para el logro de objetivos. Representa el plan de actuación que vincula la realidad de la organización con su entorno; acciones encaminadas a favorecer la relación entre las actividades primarias y el medio rural; es el camino para dinamizar las organizaciones no solo las que se encuentran en zonas urbanas sino las que se localizan en espacios rurales.

Diez (2016) señala que los directivos buscan, a través de las estrategias, reducir costos, maximizar beneficios, apoyarse en la toma de decisiones, es por ello que requiere enfocarse en un modelo de desarrollo rural orientado al cuidado del medio ambiente, recuperación social y económica; desarrollándolas con calidad, sin perder el arraigo a la comunidad y en la tradición y cultura, contribuyendo a la cohesión social y facilitando la incorporación de las nuevas generaciones. El autor plantea que las organizaciones rurales requieren de diferentes tipos de estrategias, dependiente de sus condiciones, tales como la innovación tecnológica, asociacionismo, multifuncionalidad (funciones productivas y no productivas) y diversificación de las explotaciones agrarias; las cuales se exponen a continuación.

La innovación tecnológica es una de las fuerzas más importantes que guía el cambio estructural, fomentando el progreso técnico, afectando el proceso productivo y contribuyendo a mejorar la productividad y las condiciones de seguridad, estimulando la desaparición y concentración de explotaciones; favoreciendo la protección del medio ambiente. El empresario rural debe ser innovador, mejorar las expectativas de su empresa, adoptar nuevas técnicas de producción, nuevas variedades de productos y nuevas tecnologías; introducir las nuevas tecnologías de la información para disponer de información sobre precios, ayudas, políticas agrarias, tendencias del mercado. Dado que es un proceso continuo, considerar que su adopción requiere determinado grado de formación del empresario rural.

El asociacionismo se refiere a que el empresario rural debe crear entidades asociativas, que articulen sus intereses y los del medio rural, con el fin de transformar la organización y de incrementar la eficiencia en la gestión empresarial. En el plano general, el cooperativismo es una de las fórmulas de integración más antiguas y tradicionales en el sector rural. Diez (2016) siguiendo a Sumpsi (2002) señala que existen diversas formas, tales como la vía asociativa, la vía societaria y la vía de servicios. La primera puede adoptar la de cooperativa, sociedad laboral, sociedad agraria de transformación. La segunda se basa en la constitución de empresas agrarias considerando grupos de socios que aportan capital y otras tierras, con criterios de rentabilidad. La vía servicios se basa en que los propietarios que han heredado las tierras y que no tienen interés en cultivarlas directamente, porque ni son agricultores ni viven en el medio rural, contratan con una empresa de servicios la realización de alguna o todas las labores o incluso la gestión completa de la explotación.

La multifuncionalidad plantea la reorientación de la actividad del sector rural en función de la demanda de nuevos mercados y de los estímulos de una política rural multifuncional. Diez (2016) menciona que actualmente el empresario rural para poder ser competitivo va a asegurarse que la actividad que desarrolla cumpla toda una serie de funciones para su mantenimiento y para el desarrollo

rural; expone que el sector rural está obligado a asumir un número mayor de funciones, ya que las transformaciones que sufre la sociedad propicia la demanda de nuevas funciones al sector rural; ya no sólo va a producir alimentos que era su función básica, sino atender la demanda de nuevos bienes y servicios públicos.

La función productivista se refiere a la producción de alimentos; función básica, tradicional y convencional del empresario rural. Sin embargo, el consumidor ha cambiado su comportamiento, exigiendo productos de calidad, seguros, variedad de productos y a buen precio. Dentro de las funciones no productivistas, se identifican las de índole ambiental, territorial y social. En la primera, existe una relación estrecha entre lo rural y el medio, considerando que las decisiones del empresario rural repercuten inmediatamente sobre el medio ambiente, de ahí la necesidad de contribuir en su conservación. Se trata de producir sin degradar el medio ambiente y los recursos naturales. En la de índole territorial y social, la actividad rural debe contribuir a un equilibrio social del territorio, manteniendo a la población en el medio rural y mejorando la calidad de vida, es decir, debe contribuir a la viabilidad de las áreas rurales.

“El empresario agrario debe impulsar la multifuncionalidad, garantizando productos autóctonos, manteniendo la población, conservando el medio ambiente, la cultura, el paisaje y la identidad y manteniendo el equilibrio territorial” (Diez, 2016: 8).

Por último, la diversificación de las explotaciones agrarias incluye no solo la evolución hacia producciones no convencionales, tales como los procesos de comercialización o elaboración de productos agroindustriales, sino también la oferta de servicios turísticos o de actividades de ocio.

El proceso de implantación de la estrategia

Johnson y Scholes (2001) afirman que la implantación de la estrategia se ocupa de cómo traducir la estrategia en acción organizacional mediante el diseño y la estructura de la organización, la planificación de recursos y la gestión del cambio estratégico. Por su parte, Mintzberg et al. (1997) consideran que la formulación y la implan-

tación están entrelazadas en un complejo proceso interactivo en el que las políticas, los valores sociales, la cultura organizacional y los estilos administrativos determinan o restringen decisiones estratégicas específicas.

Ejecutar lo planeado es el paso determinante de la labor ejecutiva, por mucho que la estrategia haya sido muy bien pensada, si la ejecución no se encuentra acompañada de talento directivo y de liderazgo, la estrategia no funcionará. Estudios relevantes en relación a las estrategias organizacionales demuestran que una vez formulada se requiere un esfuerzo muy grande para lograr su implantación, ya que una implantación eficaz puede hacer que una adecuada decisión estratégica se vuelva ineficaz, o viceversa. Por todo esto, es importante enfatizar que las estrategias en las organizaciones, no pueden ser tomadas como un concepto aislado, una estrategia debe tener un enfoque integral.

Otro factor que debe tomarse en cuenta es el cambio, el cual amenaza aún a las estrategias bien establecidas, al ser una organización un sistema abierto, existen factores externos como pueden ser: tecnológicos, políticos, sociales, económicos, los cuales generan oportunidades, o en su defecto amenazas para la organización, para eso debe diseñarse un mecanismo de seguimiento o evaluación para los acontecimientos externos que permitan vislumbrar beneficios y perjuicios, utilidades o pérdidas potenciales.

Conclusiones

El acercamiento teórico realizado en este capítulo, permite en primer momento identificar que la variedad de literatura que ha girado en torno a la estrategia organizacional, requiere un esfuerzo desde su formulación hasta lograr su implantación. Con esta revisión teórica queda clara la importancia de la estrategia organizacional, sin embargo, es necesario enfatizar que existen diferencias significativas cuando se habla de las estrategias que llevan a cabo las organizaciones establecidas en comunidades rurales.

En el recorrido de Mintzberg et al (1998) a través de las diez escuelas de la formulación de la estrategia, se puede concluir que

las estrategias organizacionales de las comunidades rurales se basan principalmente en lo que se denomina estrategias emergentes en la escuela de aprendizaje, las cuales reconocen la capacidad de la organización para experimentar, se estimula el pensamiento y abre la puerta al aprendizaje estratégico, donde el papel del líder es dirigir este proceso y a través del cual emergen las nuevas estrategias. Es así como un empresario en comunidades rurales, a través de su experiencia, desarrolla las estrategias que se llevan a cabo, sin conocimiento académico y científico sino más bien cotidiano derivado de su experiencia y de la realidad que enfrentan sus organizaciones.

Retomando a Diez (2016) y Mora (2008), se identifica que las estrategias que desarrollan los directivos en comunidades rurales, están enfocadas en reducir costos, maximizar beneficios y en su conocimiento, donde elementos fundamentales para su realización es el arraigo a la comunidad y sus tradiciones, la mano de obra familiar y sus conocimientos del medio en que se desenvuelven. De igual forma se puede identificar que lejos de beneficios meramente económicos las organizaciones en las comunidades rurales anteponen el beneficio familiar y el de la propia comunidad.

Bibliografía

- Bowman, E.H. (1996). *Strategy changes: Possible worlds and actual minds*, en Fredrickson, J.W. (ed.). *Perspectives on Strategic Management*. Harper & Row. Nueva York. pp. 9-38.
- David, Fred R. (1997). *Conceptos de administración estratégica*. Prentice Hall.
- Dávila, Ladrón de Guevara, R. (2005). *Estrategias futuras de desarrollo rural*.
- Desafíos políticos, sociales y culturales; una propuesta para América Latina. En biblioteca electrónica de Altos Estudios Solidarios del Instituto de Estudios Rurales. De la Pontificia Universidad Javeriana. Consultado el 15 de julio de 2016. <http://www.javeriana.edu.co/ier/?idcategoria=109>
- Diez Simon, E. (2016). *Las estrategias del empresario agrario en un mundo rural globalizado*. Ponencia del grupo de trabajo 14. Sociología rural y del sistema alimentario. Consultado el 15 de julio de 2016. http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_ponencias/diez.pdf
- González Fernández, M., & Camarero Rioja, L. (1999). *Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad*. Política y Sociedad, 55-68.
- Jiménez, M. J. (2016). *Estrategias de gestión de empresas campesinas*. En Foro de desarrollo local. Consultado el 15 de julio de 2016. http://www.condesan.org/e_foros/DesLocal/MJimenez.pdf
- Johnson, G. y Scholes, K. (2001). *Dirección Estratégica*. Ed. Prentice Hall, 5ª edición. España.
- Mintzberg, H., Quinn J.B. y Voyer J. (1997). *El Proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*. Prentice Hall hispanoamericana. 1a edición. México
- Minztberg, H., Ahlstrand, B., y Lampel, J. (1998). *Safari a la Estrategia*, Editorial Granica.
- Mora Delgado, J. (2008). *Persistencia, conocimiento local y estrategias de vida en sociedades campesinas*. Revista de Estudios Sociales No. 29, 122-133.

- Narváez-Rodríguez, C. (2014). *Asociaciones y cooperativas rurales: factores internos y externos que influyen en su estabilidad y eficiencia. Una reflexión sobre el caso de Viotá, Cundinamarca*. Cooperativismo & Desarrollo Volumen 22. Número 104, 63-81.
- Porter, M. (2001). *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. CECOSA. México, D.F.
- Sabate Martínez, A. (1992). *Trabajo, género y diversificación económica en zonas rurales*. Treballs de geografia, ným 44, 99-107.

PARTE V

POLITICAS PÚBLICAS

El Estado latinoamericano; debates e interrogantes en un escenario complejo

Gloria Edel Mendicoo

Universidad de Buenos Aires – Argentina

María Beatriz Lucuix

Universidad de Buenos Aires – Argentina

Nahuel Lizitza

Universidad de Buenos Aires – Argentina

El Estado, sus características, mediaciones son ejes de trabajo del capítulo en el que se desagregan algunas ideas acerca de las políticas públicas en la cristalización que son las instituciones. Una articulación entre sujetos sociales caracterizada por la desigualdad- La evidencia de normas, instituciones y costumbres impulsan reciprocidad, colaboración y cooperación y para el Estado, la realidad social y su capital social están ahí. La política pública conduce a una preocupación acerca de pensarla desde lo local, regional y global lo que implica buscar mecanismos innovadores de articulación entre diferentes actores y ámbitos de implementación. Derivando de ese modo en la Agenda Pública, en quiénes la actualizan y de qué modo se resuelven las necesidades que en ella se incluyen. Teniendo presente para ello el esquema de las tres i : las ideas para la política, los intereses en pugna entre los actores y las instituciones que intentan responder a las necesidades sociales. Pues bien, finalmente el tema de la agenda, cómo se implementa la misma, quiénes participan y quiénes no, a quiénes beneficia.

El Estado, una mirada Latinoamericana

Según el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1978) el Estado "es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial determinada" con el poder de dominación: "la capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia". Para *lo político* se circula por la parte analítica del fenómeno de la dominación, o sea, la supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. Por ende relacional, es decir la articulación entre sujetos sociales caracterizada por la desigualdad. Esta asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos del poder: coerción física, control ideológico, control de recursos económicos, control de recursos de información en donde este último también supone el control de recursos tecnológicos. Entonces, aparece un gran diferenciador que en forma directa genera situaciones que permiten ese acceso a los recursos. Ese gran diferenciador es la clase social, o más precisamente, la articulación desigual y contradictoria de la sociedad en clases sociales.

Se subraya el vínculo con la noción de ciudadanía, el Estado capitalista es la primera forma de dominación política que postula su fundamento en la igualdad de todos los sujetos en su territorio. La ciudadanía es un producto puro de la sociedad capitalista. En torno a la noción de Nación, se plantea que es el arco de solidaridades que une al nosotros, definido por la común pertenencia al territorio acotado por un estado.

Entonces, si la ciudadanía es fundamento óptimo, lo que la caracteriza es la condición de generalidad abstracta. La Nación en cambio, es una generalidad concreta, lo que permite imputarle el interés general que es referente del estado cosificado. O'Donnell (1978) considera que. "Si el Estado fetichizado es verosímil como Estado para la Nación y como Estado de ciudadanos, es entonces además de coerción, organizador del consenso Con ello legitimación de las instituciones estatales y su consecuencia más general, la hegemonía.

La mediación de pueblo, si bien en las dos nociones anteriores han obrado en la concepción del estado desarrollado del mundo occidental, para América Latina, el autor plantea una mediación de menor envergadura que es la noción de pueblo. Son los pobres, los seres comunes, los no privilegiados que se incluyen en la ambigüedad relativa a lo popular y ésta ambigüedad se devela entre el arco de solidaridades por encima de los clivajes de clase, abarcando genéricamente a los que se reconocen como desposeídos. Tal es el sentido de revisar las principales mediaciones que hoy se nos proponen y que sintetizadas son tres: La mediación de capital social, desarrollo local y nuevamente la noción de ciudadanía.

El estado es una forma política determinada históricamente y en un espacio geográfico por lo que no es un concepto universal válido para todo tiempo y lugar. Las tres dimensiones del Estado moderno son:

1. Un conjunto de instituciones manejadas por el propio personal especialmente las que se destaca la que se ocupa de los medios de coerción física,
2. Un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido a la sociedad.
3. La instancia que monopoliza el establecimiento de las reglas en el interior del territorio, lo cual conduce a crear una cultura política común a todos los ciudadanos.

Según O'Donnell el sesgo u orientación de las instituciones estatales hacia la reproducción de la sociedad, se manifiesta en dos ocasiones:

- a) En las tareas rutinarias de la administración pública (tejido habitual y poco visible de las decisiones, de sostén y organización de la sociedad, mantenido por la actividad burocrática y la vigencia del derecho).
- b) Respuestas a situaciones percibidas como problemas o crisis.

En síntesis el estado con sus particularidades temporales podríamos sintetizarlo como un estado en acción (Gobert, Muller, 1987); es un Estado como proyecto de gobierno, a través de políticas públicas.

Derivamos por consiguiente en el interrogante central para la política pública ¿Qué es un problema? Y una de las respuestas es: La diferencia entre el estado actual y el estado ideal, es decir la brecha o distancia entre lo que se anhela como resultado de un proceso y la resultante realmente obtenida. Los problemas, pueden ser definidos desde fuera o desde dentro del aparato estatal, pero siempre los actores sociales involucrados lo deben percibir como tal. Se colige, que no cualquier insuficiencia es un problema, sólo lo alcanza aquella que es descifrada así por los actores sociales con poder, competentes de colocarlas en el interés común, e integrar la agenda pública.

Es en ese momento que se identifican como problemas socialmente relevantes, los que para convertirse en cuestiones deben estar efectivamente en la agenda política o estatal. Por lo tanto, los problemas que entran en la agenda estatal. Es el resultado de las relaciones de fuerza, de las luchas y las contradicciones sociales entre los actores involucrados y de ellos con el Estado, lo que abre, posterga o excluye el ingreso de un problema socialmente relevante a la agenda del Estado. Quién y cómo problematizó el asunto? - quién, cómo y cuándo lo convierte en cuestión? - sobre la base de qué recursos y alianzas? con qué oposición? - cuál es la definición inicial de la cuestión? Como afirmamos, frente al problema el estado trata de resolverlo mediante las políticas públicas que consisten en: “Un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención de las sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1987).

La relación de fuerzas mencionada adquiere un nivel de importancia que condiciona la misma definición semántica del problema y esta depende a su vez de la percepción que cada actor tiene del problema. Esto es de tal importancia que, cada vez predomina más la certeza de que se producen muchos más desaciertos como consecuencia de la errónea definición de un problema, que como resultado de ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (Subirats 1989). A su vez, afirmar la existencia de *facetas del problema*, nos lleva a la deducción que los problemas que generan la formación de

las políticas públicas, son casi siempre interdependientes, es decir, nunca es un sólo problema.

Los problemas responden a las definiciones que se den de los mismos y a la resolución que se considere conveniente, por esta subjetividad y por lo tanto una construcción social. Los actores y sus enfoques deben de formularse correctamente. (Subirats 1989), se trata de una toma de decisiones, de seleccionar entre distintas alternativas de solución, contando con las técnicas apropiadas. Una decisión, en el sentido de la teoría de decisiones, es una elección o un juicio, realizada en base a datos disponibles, entre recursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en *varios estados de la naturaleza* se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta desde la situación presente las consecuencias probables de cada posible discurso de acción. Los teóricos de la decisión gustan de citar a Pascal *Il faut parier, il faut choisir* (Majone 1992)

Cuando frente a las cuestiones, el estado fija una posición a lo largo del tiempo, serán varias agencias estatales las que se impliquen en ellas, lo que hace que la toma de decisiones no sea nunca unívoca, ni uniforme, ni estable, dado que aunque supongan cierta direccionalidad, los intereses de las numerosas organizaciones estatales y sus beneficiarios van a acordar en un conjunto de variadas percepciones de la situación problemática, tanto en sus definiciones como en la gama de alternativas. Frente a la *cuestión*, el estado, aparece como un actor más en el proceso social. Aunque complejo y contradictorio, su decisión puede desembocar en acción: hacerse cargo y legitimarla; profundizarla, moderarla, bloquearla, o bien omisión: la resolución de dará en la arena privada, esperar a que se definan los actores involucrados, no salir de la omisión por considerarlo lo mejor para el régimen (Subirats 1989).

Puede ser por distintos motivos que no se actúe: falta de conciencia, de recursos, naturalización del problema, amenazas, cooptación. Lo que perfila claramente el proceso social complejo. Las estrategias de acción de los actores están muy vinculadas a sus recursos y a sus expectativas respecto al comportamiento de otros actores. La

complejidad del entramado de actores estatales y sociales comprendidos en la *cuestión*, que al tomar la decisión y obtener resultados es trabajoso conocer la parte atribuible a cada uno. Pero la toma de posición estatal por la condición coactiva y por su nivel de generalización invariablemente es significativamente mayor que la de los otros actores.

Estado y políticas públicas

“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio” (Guillermo O´Donnell, 2002).

Reiteramos que el Estado incluye al menos tres dimensiones. Una, un conjunto de burocracias que son organizaciones complejas, que tienen legalmente asignadas responsabilidades tendientes a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público general. En segundo lugar, es la representación de un sistema legal, como soporte de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Finalmente y siguiendo al autor especialmente en democracias, la ligazón entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes el estado se expresa en la gramática del derecho. En la actualidad cuando se piensa en el Estado todo se comprime a una sola dimensión, esto es a un conjunto de burocracias (Evans et al. 1985). También podemos decir que: analizar las políticas públicas requiere de hacer una revisión del propio término *política pública*. Lasswell (1951) presenta la distinción entre la idea de lo público como espacio donde la acción gubernamental regula la actividad humana. Por otra parte, el concepto moderno de policy se relaciona con la capacidad del

gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos.

La ciencia de las políticas públicas incluye:

1. los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas,
2. los resultados del estudio de las políticas y
3. las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo (Lasswell 1951).

Este mismo autor pero en un trabajo de 1970 considera que la ciencia de las políticas públicas se precipitó en dos enfoques:

- Análisis de las políticas públicas: se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas.
- Análisis del proceso de las políticas públicas: se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas.

Como señala Parson (2013) “el enfoque de las políticas públicas se desarrollaría precisamente en el contexto de aquel *nuevo liberalismo* formulado por Dewey, Keynes y otros autores, que encontró su expresión práctica en el New Deal de Roosevelt y la administración y la reforma en tiempos de guerra.

Después de la segunda guerra mundial y la devastación que dejó, la formulación de políticas públicas propició la intervención del Estado en el mercado y en la sociedad. La influencia de las ideas Keynesianas desarrolló un modelo que plantea la búsqueda del pleno empleo, crecimiento económico a través de un aumento en el gasto público y en consecuencia, de la presión fiscal. De este modo, se da lugar al proceso de constitución del Estado de Bienestar, en el cual se brindan derechos a los ciudadanos ligados a la seguridad social y otros derechos sociales que serán garantizados por el Estado.

Hacia fines de los años 60 y comienzos de los años 70 se realizan estudios e investigaciones dirigidas por Aaron Wildavsky, en la Universidad de California, para analizar el funcionamiento del gobierno y la implementación de decisiones públicas. Las políticas públicas como objeto de estudio comienzan a tener una estrecha re-

lación con el ámbito académico y una profundización del campo teórico dentro de las ciencias sociales (H. Lasswell, J. Dewey o C. Lindblom, entre otros). Mientras que en Estados Unidos se estudiaban las políticas públicas desde una perspectiva científica para lograr las mejores decisiones, en América Latina en cambio, el enfoque estaba centrado en cómo el Estado podía solucionar los problemas públicos.

Ya en la década de 1970, la administración pública y las reformas aplicadas al sistema de bienestar comienzan a no dar respuestas a los problemas sociales y económicos por los cuales se habían creado. El mercado avizora su presencia y con el surgimiento de las ideas de referentes como Friedman y Hayek se considera que el intento de usar las políticas públicas para promover el “interés público” era un error. Debía fomentarse la participación del *sector privado* y expandir la gestión y el management hacia el sector público.

Este pensamiento fue hegemónico hacia 1980 y 1990 dando lugar a una fuerte corriente de reforma del Estado que se ha hecho sentir en las administraciones públicas de los países occidentales, transformando el modelo de políticas públicas basado en las ideas de la nueva gerencia pública, el New Public Management que surge de la combinación de diversos factores, tales como la crisis de las finanzas públicas producida por el aumento del gasto público, la globalización, las nuevas tecnologías de información y comunicación y la crisis de representación en los partidos políticos tradicionales.

La crisis conllevó la desarticulación del Estado de Bienestar y un proceso de reformas económicas que ha generado que los gobiernos locales, por ejemplo a partir de la descentralización, tengan que asumir nuevas responsabilidades a fin de dar respuestas a las demandas tradicionales y a las nuevas demandas que se suman a la lista de la agenda pública (Cravacuore, Ilari, Villar, 2004).

En la actualidad el estudio de la política pública conduce a una reflexión sobre su correlación con la elaboración de políticas desde lo local, lo que implica buscar mecanismos innovadores de articulación entre diferentes actores y ámbitos de implementación.

Para concluir, cabe destacar que es posible ver cada etapa del ciclo de las políticas públicas por medio de diferentes enfoques. Mientras que el análisis *macro* comprende las explicaciones centrales de la problemática histórica y conceptual, el análisis *meso* estudia cuestiones del proceso de elaboración y los elementos implicados en su puesta en funcionamiento. Parsons (2013) señala que el meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. Meso, o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas, explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (input) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”.

Como se adelantó, el estado representa un paradigma de decisión diferente. Las políticas deben reconocer al Estado como una entidad de toma de decisión diferente al del mercado, que requiere su propio esquema normativo para definir su misión a la hora de resolver los problemas colectivos. Mientras que el individuo como ciudadano es algo más que un consumidor.

El decisor debe asumir que cada persona es un actor estratégico con capacidad para combinar valores y principios con preferencias y sobre todo con una racionalidad más compleja que la que le otorga la economía como mero *homo economicus*.

Todas las políticas tienen una dimensión normativa, en la que se debe reconocer algo más que los valores instrumentales y ser capaz de incorporar el carácter moral de las demandas de los individuos y reconocer distintos tipos de valores que pueden tener prioridad en los criterios de políticas. A su vez, un proceso decisional, o conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas. Por lo tanto se presentan como estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva

En su concepto moderno el Estado es el cuerpo político especializado por una organización dotada para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio. Joan Subirats indaga en la política como producto de esa acción. Considerar ese trabajo, que ha logrado restaurar distintos sentidos de las políticas. Nos facilita entender por política : la etiqueta de un campo de actividad, la descripción de una propuesta general o de una perspectiva deseada, un medio para alcanzar fines, un sinónimo de decisión gubernamental sobre lo crucial, como opción y como acciones puestas en práctica, un conjunto de normas (formalizadas, aprobadas por la instancia deliberativa) sobre determinada problemática, un conjunto de grandes metas que definen lineamientos para la acción, un conjunto de programas y proyectos que desagregan pautas, un resultado final (output o producto), un impacto concreto sobre la realidad, un modelo teórico aplicable, como explicación causal de los hechos o un proceso global (como secuencia de hechos y decisiones) que implica alguna modificación sobre la realidad.

Lo que nos admite recapitular acerca de que es un concepto que no consiente univocidad, pero sí reconoce un orden funcional de las actividades detectables en el curso del proceso de una política. Entre los '70 y '80 con los aportes de Anderson, Wildavsky entre otros, se condujo al ordenamiento y subdivisión-descomposición de la dinámica en un cierto número de fases. Con variedades, las subdivisiones de la dinámica del proceso consideran: la construcción de la agenda (la emergencia del problema o cuestión socialmente problematizada, su definición y su inclusión entre las cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la formulación de la política (consideración de alternativas de intervención y decisión sobre la estrategia a aplicar), la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma.

Al plantear el modelo del Welfare State al Welfare Mix Jonhson (Figura 1), describe la Iniciativa privada –mercado- que comprende las entidades que desarrollan actividad con ánimo de lucro. Se

mueve por la dinámica empresarial del mercado, servicios y las prestaciones *se cobran*, no para cubrir los costos, sino para obtener beneficios. Se responsabiliza del crecimiento económico. Sumando a la interacción la iniciativa pública –estado–:

La representación son las administraciones públicas, los organismos autónomos y las empresas públicas. Financiada con fondos públicos a través de las distintas administraciones en favor de todos los ciudadanos. Se responsabiliza de una distribución más adecuada de recursos, asegurando el crecimiento y procurando corregir los efectos no deseados por el mercado. En conclusión, la iniciativa social que se plasma en-asociaciones, ONG, movimientos ciudadanos- son aquellas que develan sus características a positivo podemos hablar en vez de no gubernamental y sin ánimo de lucro, de voluntariedad, sociedad civil y mejora de la calidad de vida. Ha sido la crisis del Estado de Bienestar –Welfare State- la que replantea el rol del Estado, del Mercado y de la Sociedad Civil que se perfila como una gestión pluralista del Estado de Bienestar (Johnson 1990) (ver figura 1).

Si bien el caso del término capital social, mencionado con anterioridad como una de las nuevas mediaciones, es frecuentemente usado como una conceptualización que *amenaza* con convertirse en un nuevo paradigma de tecnologización del desarrollo social y de agente principal de las hasta ahora persistentes guerras contra la pobreza., puede señalarse (Durstun 2000) que el término hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación.

El paradigma del capital social (y el del neoinstitucionalismo económico) proyecta que las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios: reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables El capital social, se encuentra presente en todas partes y requiere su búsqueda para encontrarlo. Es decir la nueva función mediadora entre el nuevo estado capitalista globalizado del capitalismo mundial integrado.

Figura 1. WelfareMix



Fuente: Norman Johnson.

Al saber de la existencia de normas, instituciones y costumbres que provocan reciprocidad, colaboración y cooperación para el estado se configura una mediación a costo cero, la realidad social y su capital social están ahí. El objetivo es construir una mediación, suficientemente prolífica como para producir un concepto de amplio espectro y así ser convincente para mediar en el alarmante abismo que dejó el estado neoliberal a partir de la década del 70, entre otros el juego entre desarrollo local-descentralización. Definir lo local y su lugar exacto en la nueva situación y como este *nuevo paradigma* puede lograr el objetivo de un desarrollo humano. La noción es criticada por distintas corrientes académicas que muy luego abandonan esa posición pues queda en evidencia que es un núcleo aglutinador de un pensamiento profesional.

En Mendicoa (2014) se recuerda que el contexto social, geográfico y cultural donde se instala el proyecto debe ser visto como un pliegue articulado que subsume visiones del mundo, lo cual remite a un plano tipológico y procesal lo que nos amplía la visión acerca de las políticas públicas.

Conclusión

A modo de conclusión, en los últimos diez años se produjo una vuelta sobre el tema del Estado. El debate acerca del Estado y su rol se reinstala en el ámbito académico y junto a ese redescubrimiento, sale a la luz la temática de las políticas públicas como resultado de la interacción del Estado con la Sociedad y emerge una revalorización de ciertas dimensiones, sobre todo las capacidades internas que habían sido subestimadas.

Es innegable que el redescubrimiento de las instituciones abrió una agenda interesante de investigación en el análisis acerca de la injerencia del modelo económico-social vigente y de los actores con peso específico en la hechura de las políticas públicas. El estado debe construir nuevas políticas públicas que se instituyan como ámbitos de mediación entre la sociedad y el mercado, entendiendo de la especificidad del Estado Latinoamericano. Igualmente se requiere de un exhaustivo estudio acerca del nuevo mapa de actores en las distintas etapas de la política pública que finalmente develan el accionar o las inacciones del Estado en los diferentes contextos.

Bibliografía

- Anderson, J. (1990). *Public policy making*. Boston, Houghton Mifflin
- Cravacuore, D., Ilari, S. R., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Durston, J. (2000): *¿Qué es capital social comunitario?* Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 38. 44p.
- Evans, P.; Rueschemeyer D.; Skocpol T . (1985). *Bringing the State Back In*. United Kingdom: Cambridge Press.
- Gobert, Muller In, VAZ., L.G.D.; Políticas públicas. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biología – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007. Pp 47-49
- Johnson N. (1990) *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Colección Informes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.
- Lasswell, H (1970). *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, Policy Sciences 1: 3 – 14.
- Lasswell, H. (1951) “*The Policy Orientation*”, en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1990), *Inquiry and Change*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Majone G. (1992). *Los usos del análisis de políticas*. En *La Hechura de la política*(342-366). México: Porrúa.
- Mendicoa G (2006). *Evaluación Social. La fase ausente de la agenda pública*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Mendicoa G (2013) *La Mercociudades, redes de cooperación e intermunicipalidad*. ¿Son la globalización y la distribución del poder factores limitantes de su consolidación? Resultados aproximados y continuidad de debate. Buenos Aires, Institucionalidad Social y Mercosur.

- Mendicoa G. (compiladora). (2004). *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur*. Opciones para el debate. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Mendicoa G.(2014) *La formación de Agentes para el Desarrollo Local*. Buenos Aires. Argentina. Espacio Editorial.
- O´Donnell G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós Editorial.
- O´Donnell G. (2002) *Acerca del Estado en América Latina contemporánea*. Diez tesis para discusión. Buenos Aires: PNUD,. Web. 31 Mar. 2016. “La Democracia En América Latina,” Propiciado Por La Dirección Para América Latina y El Caribe del Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (DRALC-PNUD).
- O´Donnell G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires Argentina: Prometeo Libros.
- O´Donnell, Guillermo (1978): *Apuntes para una teoría del Estado*, *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/Nº 4 Octubre – Diciembre 1978, UNAM, México
- Oslak, O. y G. O´Donnell (1987), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Revista Redes, Buenos Aires.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Subirats J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid España. Ministerio para las Administraciones Públicas
- Subirats J. (1993). *Análisis de políticas públicas y gestión pública Promesas y riesgos de una vida en común*. Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía, 26, 144-149.
- Wildavsky, A. (1972). *The self-evaluating organization*. Public Administration Review, 509-520.
- Wildavsky, A. (1980). *The self evaluating organization*. En Nachmias, D., *The Practice of Policy Evaluation*. New York, St. Marin´s Press.

Etapas y tipos de política pública; una reflexión teórica

María Estela Torres Jaquez

Universidad de Occidente

Marcela Rebeca Contreras Loera

Universidad de Occidente

Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia

Universidad de Occidente

Introducción

En general, una política pública se refiere a los programas que un gobierno desarrolla en función de un problema o situación determinada y éstas son representadas por las acciones emitidas que buscan responder a las demandas de la sociedad. El estudio de las políticas públicas plantea discutir aspectos como: qué tipos de políticas desarrolla el Estado en sus esferas de acción, cómo las elabora y las desarrolla, cómo las evalúa; por otro lado, analizar qué hacen los gobiernos, quiénes participan, cómo participan, cómo y por qué lo hacen, entre otros.

Las políticas públicas son consideradas como un proceso de decisiones que se refleja en un conjunto de fases o etapas o ciclos, el cual se lleva a cabo a lo largo de un periodo de tiempo. Este capítulo presenta una reflexión teórica de diversos autores respecto a las etapas o ciclo de las políticas públicas y su tipología.

Etapas del proceso de la política pública

La política pública representa un conjunto de actividades diseñadas tanto por el gobierno como por distintos actores y son implemen-

tadas por mandato constitucional a través de funcionarios que conforman la administración pública en las entidades federativas, municipios y localidades que atienden problemas públicos de la población.

El desarrollo de la política pública atraviesa varias etapas, los autores proponen diferente número de etapas y denominación, pero coinciden en que éstas no tienen una dinámica secuencial (ver tabla 1).

Parsons (2007) señala que el ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas, aunque sigue siendo útil para el análisis del proceso, puntualiza que su división es sólo para el análisis y afirma que en la práctica las etapas están vinculadas y no necesariamente se dan una detrás de la otra.

Por su parte Delgado (2009) describe que la noción de *ciclo* ayuda en el análisis de las políticas. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se *cierra* con un proceso de retroalimentación (la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema donde inició el ciclo).

Parsons (2007) considera que el modelo por etapas, de las políticas públicas, es un dispositivo heurístico útil con el que hay que tener precaución sin embargo, afirma que permite hacer manejable la complejidad de la realidad. El autor identifica el proceso de las políticas públicas como un círculo sin principio y fin, esto se debe a que las políticas públicas no son estáticas, deben evolucionar acorde a los cambios que presente el problema y debe de redefinirse si no cumplió con sus objetivos.

Aguilar (1992) señala que la noción de ciclo de políticas es, en sentido estricto, un dispositivo analítico con fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Consecuentemente, no debe ser entendido como una representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que suceden uno tras otro, pues en la práctica el proceso de las políticas públicas no es lineal, aunque paradójicamente así pareciera (Ver diagrama 1). Inde-

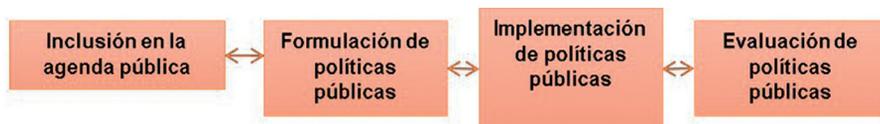
pendientemente de las propuestas que proponen los autores, en este capítulo se expone el orden de las etapas que plantea Aguilar (1992).

Tabla 1. Etapas del proceso de la Política Pública

| Arellano-Blanco (2013) y Parsons (2007) | Bardarch (1998) | Franco (2013) | Aguilar (2011) |
|--|---|--|--|
| 1) Entrada en la agenda gubernamental 2) Definición del problema 3) Diseño 4) Implementación 5) Evaluación | 1) Definición del problema 2) Obtención de la información 3) Construcción de alternativas 4) Selección de criterios 5) Proyección de resultados 6) Confrontación de costos 7) Decisión, y 8) Divulgación de los resultados | 1) Gestación, 2) Diseño o formulación, 3) Implementación o ejecución y 4) Evaluación de impacto | Operaciones que integran el proceso 1) Formación de la agenda 2) Definición del problema público, 3) Hechura o formulación de la política (construcción de opciones para enfrentar el problema) 4) Decisión o selección de opciones 5) Comunicación de la política 6) Implementación de la política, y 7) Evaluación de la política. Etapas generales: 1) Inclusión en la agenda pública 2) Formulación, 3) Implementación y 4) Evaluación |

Fuente: Elaboración propia, con datos de diversos autores.

Diagrama 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia, con datos de Aguilar (1992).

Etapa 1) Agenda

La primera etapa de la política pública incluye la elección y definición del problema (Aguilar, 2011). Espejel, Flores, Flores y Rodríguez (2013, p.20) señalan: “La definición de los problemas públicos es una guía para orientar las políticas”, la forma en que estos problemas son definidos, construidos, delimitados, no es un simple ejercicio mecánico, ya que a final de cuentas la identificación de un problema público es ya por sí mismo una construcción social. Es decir, al ser asumido un problema público, éste es reconocido por segmentos de la población que lo consideran acreedor de una respuesta así como de una intervención pública, teniendo tales grupos sociales la capacidad y autoridad para impulsarlos en la agenda pública.

Al respecto abundan Espejel et al (2013:21):

“La definición de los problemas públicos ha sido tema de dos escuelas de pensamiento del análisis y formulación de políticas, por una lado el racionalismo y por el otro el incrementalismo. Ambas perspectivas surgen de la percepción de la racionalidad limitada de Herbet Simon, según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima, en virtud de que carece de la totalidad de la información o de cálculos inconclusos”.

Parsons (2007:159) señala que “la construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con interés y atención acuciosa”.

Por otro lado, Parsons (2007) citando a Cobb y Elder (1972) afirma que hay dos tipos de agendas: sistémica e institucional. La sistémica está compuesta de todos los temas percibidos por los

miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones. Por otra parte, la agenda institucional se define como la serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones).

Considerando lo anterior, podemos definir a la formación de la agenda como el proceso a través del cual ciertos problemas llegan a llamar la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública. Por otro lado, para definir un problema se debe contar con información suficiente que dé cuenta de los componentes del mismo, identificando cuáles de ellos son los que requieren de atención inmediata y los que pueden ser nocivos.

Jaime, Dufour y Amaya (2013) mencionan que para definir el problema se debe dar respuesta a preguntas, tales como: ¿Cuál es el problema?, ¿Cuáles son sus dimensiones?, ¿Cuáles son las causas del problema?, ¿A quién afecta y en qué medida?; mientras que Ortegón (2008) propone otro tipo de interrogantes, como: ¿Cuál es el problema o problemas centrales de la política?, ¿En qué grupos o áreas se focaliza o localiza?, ¿A quién se va a beneficiar?, ¿Cómo se van a entregar los bienes y servicios?, ¿Cuánto cuesta la solución o los programas?, ¿En qué tiempo se entregan los bienes y servicios?, ¿Con quién se va a llevar a cabo la política?, ¿Cuál es el esquema institucional ideal de la política?, ¿Qué instrumentos se emplearán?, ¿Qué tipo de incentivos se usarán?, ¿Cómo se supervisará la política (seguimiento y evaluación)?, ¿Qué roles y responsabilidades cumplen los actores principales?

Por su lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (citado en Ortegón, 2008), señala que es útil considerar preguntas como: ¿Quiénes son los actores clave que participan en estos procesos?, ¿Cuáles son sus facultades y funciones?, ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?, ¿Cuáles son sus horizontes temporales?, ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?, ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?, ¿Cómo se toman las decisiones y cómo interactúan los individuos?.

Las anteriores interrogantes se enfocan en identificar los componentes del problema: que sea un asunto público, definir a quién afecta, sus causalidades, sus dimensiones, el rol de los actores involucrado, sus facultades y sus motivaciones, entre otros.

Aguilar (1992:29b) define a la agenda pública como “un conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben de actuar o han considerado que tienen que actuar”. Entonces, de lo que se trata es de cómo el tomador de decisiones perciba un asunto y el que éste se integre a la agenda pública significa que los actores políticos están dispuestos a darle solución.

Etapa 2) Hechura

La segunda etapa es la hechura/formulación/diseño; ésta debe incluir las necesidades de la sociedad y conjugar una gran cantidad de intereses sin perder su fin social, así como considerar desde sus inicios el proceso de implementación y los posibles obstáculos a los cuales se puede enfrentar. De tal manera que en la práctica no existe una línea divisoria entre estas dos primeras etapas.

“La formulación de políticas tiene lugar en el contexto de los límites económicos, sociales, geográficos, históricos y culturales. Los diseñadores de las políticas evalúan cuáles son esas realidades. En lo que respecta al modelo de las coaliciones promotoras, cada una de ellas se dedica a tener sus propias ideas o formarse un juicio propio sobre lo que es el “mundo real” y tratan de acercar a los tomadores de decisiones a sus valores y creencias.” (Parsons, 2007:236).

El punto de partida de Lindblom (1990) es la elaboración/formulación de las políticas y ésta es planteada como la cuestión específica de la racionalidad en la conducción de los asuntos públicos de una sociedad liberal-democrática. La tensión entre la racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación y vigilancia de la ciudadanía, acompaña entonces cualquier discusión acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas o cómo han

normativamente de elaborarse. “A fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios neto. En efecto, la elaboración racional de políticas, la toma de decisiones, la solución de problemas y el análisis de políticas se vuelven casi la misma cosa” (Majone, 1997:47).

“El enfoque de diseño parte de la noción de que la formulación de políticas es una actividad que tiene que ver con consolidar valores o cumplir metas. En este sentido, no se diferencia de la actividad del ingeniero o el arquitecto. Los seres humanos *diseñan* la *realidad* que rodea a la formulación de políticas, por eso la idea de la posibilidad de ser *objetivos* ante un producto de valores humanos no constituye un fundamento adecuado para *evaluar* una realidad siempre cambiante, moldeada por los significados que los seres humanos crean e imponen al mundo” (Parsons, 2007:582).

La formulación se presenta al realizarse la estructuración de la acción gubernamental, esto es, el análisis científico del problema a enfrentar, con el fin de identificar las estrategias, los mecanismos, los recursos necesarios (humanos, físicos, políticos, presupuestarios, morales) para hacer frente en forma efectiva e inmediata a dicha problemática (Salcedo, 2011).

De acuerdo con Richardson y Jordan, el mapa de la hechura de políticas en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales; cada segmento está habitado por conjuntos distintos de grupos organizados y generalmente impenetrables por *grupos no reconocidos* o por el *público general* (Richardson y Jordan, 1979:73).

Aguilar (2003) señala que esta etapa consiste básicamente en los planes y acciones que se realizarán para atacar el problema público. La tarea del analista consiste en identificar cuál fue o cuál es el criterio dominante en la deliberación y decisión de la política pública o el que estableció la graduación de la importancia de los demás criterios: “¿fue o es la racionalidad económica estricta, la legalidad, la viabilidad política, la factibilidad administrativa, la popularidad, la satisfacción de los ciudadanos, la rentabilidad electoral, la oportunidad de

riqueza personal mediante la apropiación de los recursos públicos?” (Aguilar, 2011:206).

Etapa 3) Implementación

La implementación es la tercera etapa de las políticas públicas y es definida por Van Meter y Van Horn (1992:99) como aquella que “abarca acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos públicos y privados”, los cuales son identificados cuando un asunto sube a la agenda y se establecieron en el proceso de formulación. La implementación no es entonces un asunto exclusivo de las instancias gubernamentales, también individuos o grupos privados pueden implementar política pública. El principal problema de la implementación es el acatamiento, el cual se da mediante sanciones y motivaciones, esto con el fin de que las buenas intenciones se conviertan en acciones que lleven a los objetivos planteados.

Clausewitz (citado en Parsons, 2007) afirma que la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios. “Sin embargo, tradicionalmente hemos tendido a ver al sistema político de una manera que refuerza el problema, estableciendo una línea de separación entre las políticas públicas y la administración. La labor del administrador es poner en práctica las políticas diseñadas por los tomadores de decisiones y el papel de proveedor de servicios es ejecutar las políticas administradas por el burócrata” (Parsons, 2007:482).

Por su lado, para Pressman y Wildavsky (citado en Parsons, 2007) la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. En esencial, se trata de una habilidad para *forjar eslabones* en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Es un proceso que involucra a los implementadores tanto en la formulación de las políticas, como en su ejecución o puesta en práctica desde una posición jerárquica (Parsons, 2007:485). Este enfoque de arriba hacia abajo o *top-down* entraña una visión de la relación políticas públicas-implementación.

El modelo racional está impregnado de ideas acerca de la implementación como una forma de conseguir que las personas hagan lo que se les dice y de controlar una secuencia de etapas dentro de un sistema, además de incluir el desarrollo de un programa de control que minimiza el conflicto y la desviación de las metas establecidas” (Parsons, 2007).

El modelo de Lipsky aborda la implementación como algo que implica el reconocimiento de que las organizaciones tienen límites humanos y organizacionales y de que éstos deben verse como un recurso y continúa... “La implementación efectiva es una condición que puede construirse a partir del conocimiento y la experiencia de aquellos que tienen contacto directo con el público en el momento de la implementación y los resultados” (Parsons, 2007:490).

En cambio, para Bardach (citado en Parsons, 2007) la implementación es un juego de negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre.

Para Parsons, este modelo sugiere que la política va más allá de las instituciones políticas formales. “La política no termina cuando un proyecto de ley se convierte en ley; no termina en el proceso político ni en el proceso de toma de decisiones. Los modelos como éste, constituyen un exhorto a redefinir las fronteras entre la política y la burocracia y entre el proceso de toma de decisiones y la implementación y los resultados de esas decisiones” (Parsons, 2007:491).

Rein y Rabinovitz (1978) afirman que si por implementación entendemos 1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, tendremos que concluir que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia.

Así, puede verse que de no reconocerse las dificultades que imponen a las políticas, la intervención de diversos actores, agencias, grupos de poder o interesados, se caería en lo que Berman (1978:301) denomina como la *falacia de la adopción*, esto es, "... la suposición de que el proyecto adoptado equivale y es igual a la práctica implementada". De acuerdo al mismo autor, el enfoque subyacente en la visión: política es igual a resultados ($P=R$), no es otro que el modelo de la Research and Development (Investigación y Desarrollo).

De acuerdo a Havelock (citado en Berman, 1978:286) "este modelo supone la existencia de una secuencia de pasos preestablecidos para lograr una implementación exitosa, los cuales consisten en: 1) Invencción de un tipo de tecnología y aplicación de pruebas «de laboratorio», 2) realización de pruebas y demostración en el campo, 3) comunicación de la tecnología a los usuarios potenciales y 4) adopción de la tecnología por parte de los usuarios".

Sin embargo, la implementación de las políticas no sigue el plan trazado por el modelo de Investigación y Desarrollo. Van Meter y Van Horn (1975:112) señalan que las políticas pueden ser clasificadas de acuerdo a dos características que las distinguen: "...la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno a las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación". Así, la implementación será fuertemente influenciada por la magnitud del cambio exigido a las agencias, siendo más difícil *implementar* aquellas políticas que impliquen cambios profundos al interior de las organizaciones, que las políticas que exijan solamente cambios marginales en las relaciones existentes en las agencias participantes.

En un sentido similar Van Meter y Van Horn (1975:99) comentan que "...la implementación de políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos". Esto es, la implementación consistirá en la ejecución de un plan o programa, destinado a producir objetivos previamente seleccionados.

Aguilar (2007) señala en sentido amplio que el vocablo *implementar* se refiere a: llevar a cabo, producir, efectuar, realizar, cum-

plir, completar o culminar una actividad, denotando una acción “... que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento”.

Jaime et al. (2013) indican que esta etapa consiste en identificar todas aquellas alternativas –las diferentes políticas y medios disponibles– que permiten resolver efectiva y definitivamente el problema, considerando los riesgos y/o beneficios que acompañan a cada una de ellas. En esta etapa un elemento crucial de acuerdo a la opinión de Arellano y Blanco (2013) es la factibilidad de llevar a cabo la estrategia idónea que está relacionada a las restricciones políticas, financieras y administrativas a que se pudiera enfrentar el gobierno para su aplicación.

Ante las restricciones señaladas, Arellano y Blanco (2013) proponen un modelo general de dos pasos: 1) encontrar los factores que pueden ser efectivamente manipulados, esto es, las “variables de la política”, y 2) formular un conjunto de estrategias alternativas de entre las cuales surgirá finalmente una política pública concreta. Esto supone, realizar una distinción entre las variables que serán modificadas, mismas que emergen de la problemática identificada, mientras que las alternativas son aquellas “acciones, que toman el o los diseñadores de la política pública, para la solución del problema público elegido; podemos decir que son los escenarios a seguir y mediante los cuales se diseñará la política más acorde, bien informadas y con la mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa, cuando ello es factible” (Arellano y Blanco, 2013).

Finalmente, Aguilar (1992c) identifica que no porque se diseñe un programa público, como solución a un problema público es suficiente, ya que al momento de implementarse nada garantiza el cumplimiento de objetivos, reglas y procedimientos, ya que “en el momento en que se echa a andar, desata oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las dife-

rencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental.

Etapa 4) Evaluación

En lo que respecta a la última etapa en el ciclo de las políticas, esto es, la evaluación de políticas, se impone como primera necesidad, antes de abordar los conceptos que distintos autores ofrecen, el diferenciar a la evaluación de políticas respecto de otros. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin. Ejercicios similares pero que no reúnen los requisitos metodológicos y de propósito para ser considerados como evaluativos.

De acuerdo a Mejía (2003) la evaluación de políticas es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.

Levine (1981) citado por Mejía (2003:13) define a la evaluación de políticas como “el examen de los efectos, resultados u *outputs* de un programa”. Un concepto más comprensivo sobre la evaluación de políticas, es el de Aguilar y Ander-Egg (1994:17) quienes señalan que:

“La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de for-

ma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados.

Salcedo (2011:23) señala que la evaluación de políticas puede definirse como "...la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; [que] pone el énfasis en los efectos *reales* de la acción gubernamental". Siendo importante para el referido autor, identificar con precisión las diferencias entre la etapa de análisis de políticas y su evaluación ya que mientras en la evaluación son valorados los efectos reales del programa implementado en el análisis de políticas, mediante el uso de técnicas y métodos propios de las ciencias sociales, se aborda sólo la cuestión de cuáles serían los efectos *probables* de un programa de ser implementado en un medio social dado.

Ahora bien, el hecho de que sean utilizadas las ciencias sociales en el análisis de políticas no significa que éstas no puedan ser usadas en la última etapa evaluativa, sino que la diferencia entre las mismas estribará en sus propósitos, el realizar un pronóstico o proyección en el análisis, y en la evaluación, la medición y asignación de un juicio de valor sobre sus resultados.

Dye define de manera general la evaluación como: "La investigación y la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas¹ públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretender alcanzar" (Dye, 1987, p. 351)

Parsons (2007) señala que la evaluación se encarga de dos cuestiones, por un lado busca cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar y por el otro, cual es el impacto real de la política en cuestión; el autor presenta una serie de enfoques o técnicas a incluir en el análisis de la evaluación, tales como:

Técnicas que miden la relación entre los costos y los beneficios y la utilidad.

¹ Cabe aclarar que un componente de la estrategia de intervención de la oferta pública del Estado, en materia de política pública, son los programas públicos.

Técnicas que miden el desempeño

Técnicas que recurren a experimentos para evaluar las políticas y los programas.

Para Jacob (citado en Mejía 2003) la evaluación se trata de medir y juzgar, es decir, evaluar una política pública consiste en medir sus efectos en función de criterios bien definidos, significa emitir un juicio de valor sobre estos efectos, sean queridos o perversos, directos o indirectos, inducidos a corto o largo plazo. Este mismo autor señala que para hacer un juicio de valor, el evaluador debe comparar lo que es con lo que debería de ser y para hacerlo, se apoya en los siguientes criterios:

1. El criterio de la pertinencia compara los objetivos de la política y la presión que ejerce el problema colectivo que aquella busca resolver. Se llama pertinente a una política cuyos objetivos son adaptados a la naturaleza y distribución temporal y socio espacial del problema del cual se encarga.
2. El criterio de eficacia compara el efecto de la política y los objetivos fijados. Pone en relación los efectos previstos con los que aparecen en la realidad. Para medir la eficacia, la evaluación se refiere por lo general a los objetivos explícitamente formulados, a veces inclusive de manera cuantitativa. Pero los objetivos negociados durante el proceso político siguen, a menudo, poco explícitos, poco claros, no cuantificados e inestables en el tiempo. Su aplicación correcta presupone, entonces, un laborioso trabajo de reconstrucción de los objetivos explícitos e implícitos.
3. El criterio de eficiencia analiza la relación entre los recursos invertidos y los efectos de la política. El análisis costos-beneficios monetariza directamente los costos y efectos de un instrumento de acción. En cuanto al análisis costo-utilidad, compara diferentes intervenciones posibles para lograr un efecto determinado. El evaluador se pregunta si se podían lograr los mismos efectos con menos recursos o si se podría asegurar un grado mejor de realización de los objetivos con los mismos recursos y

4. El criterio de la economía remite a la misma lógica, pero se limite sólo en considerar las actividades de puesta en marcha. Compara los recursos investidos con los productos administrativos. Esta evaluación, inspirada en el *management*, se concentra de hecho en el funcionamiento interno del Estado y no en los efectos buscados con la política.

De esta manera las políticas públicas surgen como una forma racional de detectar problemas y proponer soluciones mediante métodos mixtos, es decir, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas en el proceso, pero también este enfoque es un medio para que la ciudadanía pueda participar en política y colabore en la solución de problemas (Parsons, 2007).

Parsons (2007:586) considera que “la evaluación representa cierto tipo de retroalimentación al interior del proceso de las políticas que tienen por consecuencia el cambio en las políticas y los programas. El cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una evaluación racional o de una investigación”.

Ahora bien, el que los problemas públicos pasen de la agenda sistémica a la pública, lográndose la formulación de una política pública y/o programas públicos, para que posteriormente la administración pública implemente, no significa la inexistencia de riesgos derivados de intenciones ocultas de ciertos actores políticos, ya que tal como lo señala Mejía (2003:10). “También hemos de admitir que, en ocasiones, la evaluación es un instrumento de poder al servicio de quienes la ostentan, pudiendo la dirección utilizarlo como un medio de control hacia diversos agentes de una organización”. Implicando esto, riesgos de manipulación ajenos a los propósitos de los ejercicios evaluativos.

Tipos de políticas públicas

La clasificación de las políticas públicas es un proceso complejo debido a la heterogeneidad de las acciones públicas, por ello los autores han diseñado clasificaciones o tipologías de las políticas públicas con el objetivo de organizarlas, facilitar el orden, la sistematización, su es-

tudio y comparación. Para la clasificación optan por tomar uno o varios criterios objetivos, que les permita encontrar puntos comunes en las diferentes políticas en momentos o temas distintos (Roth, 2002).

Si bien existen distintas clasificaciones, la mayoría de las tipologías de políticas públicas están inspiradas en la tipología de Theodore Lowi (1972). La tipología expuesta por Lowi afirma que las políticas pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados, a partir del cruce de dos variables que muestran el tipo de coerción utilizada: a) Coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de la población afectada *versus* coerción por parte de la política pública sobre el entorno del comportamiento de la población afectada; y b) Coerción indirecta o lejana *versus* coerción directa o inmediata de la política pública. Por otro lado, Lowi distingue cuatro tipos de políticas: distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes (Ozlak, 2006).

Las políticas distributivas llevan implícitas la distribución de servicios o beneficios a segmentos particulares de la población tales como individuos, grupos, corporaciones, y comunidades. Este tipo de política que busca asistir a grupos particulares o comunidades usualmente está asociada al uso de recursos públicos (Lowi, 1964), mientras que las políticas redistributivas involucran esfuerzos deliberados del gobierno por cambiar la distribución de la riqueza, ingreso, propiedad, o derechos entre las distintas clases sociales o grupos de la población (Ripley, 1985).

Por su parte, las políticas regulatorias conllevan la imposición de restricciones en el comportamiento de los individuos y grupos. En esta perspectiva, dichas políticas difieren de las políticas distributivas, pues a diferencia de éstas, las políticas regulatorias buscan limitar la libertad de las personas o grupos afectados (Lowi, 1964) y las políticas constituyentes tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública (Aguilar, 2007).

Si bien la tipología que hace Lowi es sencilla y explícita, en algunos casos es complejo determinar si una política pertenece a determinada categoría debido a la multiplicidad de sus contenidos (Roth, 2002).

Anderson (1990) propone otra tipología, separando a las políticas en 1) sustantivas y 2) procedimentales; y señala que las sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer, (construcción de hospitales, subsidios, entre otros) es decir, son políticas que tienen el objetivo de generar a la población ventajas y desventajas, así como costos y beneficios. Por su parte las procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a implementar una acción pública o quién será responsable de la misma; hacen referencia a los asuntos organizativos de las administraciones públicas, tales como: cuál es el centro directivo responsable de aplicar la legislación sobre igualdad o medio ambiente o aquellas que especifica los métodos o procedimientos para realizar determinadas funciones y actividades (Anderson, 1990).

Una tercera tipología clasifica las políticas públicas en políticas 1) materiales y 2) simbólicas, en función del tipo de beneficio que suponen para sus beneficiarios (Delgado, 2009). Las políticas materiales pueden facilitar la entrega de recursos o altas cuotas de poder a sus beneficiarios como así también pueden traducirse en desventajas para aquellos que son adversamente afectados (Anderson, 1990). En contraste, las políticas simbólicas tienen escaso impacto material real sobre los diferentes grupos sociales. Todavía más, dichas políticas no reparten o distribuyen lo que aparentan hacer; consecuentemente, tanto las ventajas no tangibles como las desventajas son focalizadas por ellas (Edelman, 1964, Elder y Cobb, 1983).

Salisbury (citado en Roth, 2002) desarrolla otra clasificación a partir de las características de integración o fragmentación del sistema de decisión y de las estructuras de la demanda. Por otra parte, propone un enfoque estructuralista que distingue tres clases de políticas públicas: 1) políticas hegemónicas, 2) transnacionales y 3) de dominación. Parsons (2007) explora los costos y beneficios desde el punto de vista de las posibilidades de resultados diferenciales, formas de negociación y conflicto, y una gama de opciones.

Podemos aseverar que la discusión del análisis de las políticas públicas por la búsqueda de una tipología que las incluya y clasifique a todas sigue vigente. Sin embargo, según Meny y Thoenig (1992:223) el análisis comparativo, se enfrenta todavía a obstáculos por la ausencia de datos homogéneos, el difícil acceso a datos comparables y la cantidad de variables existentes entre las políticas. A su vez, Roth (2002) establece que otra de las cuestiones que afecta la integración de resultados, es la tendencia de los analistas de políticas públicas de presentar cada quien su propia tipología de políticas públicas.

Reflexiones finales

Los problemas sociales que experimenta la sociedad, son base para que los gobiernos generen soluciones acordes a las situaciones de la realidad y los entornos complejos a los que se enfrentan. Los funcionarios públicos afrontan retos, considerando las exigencias de transparencia y responsabilidad como ejes básicos de toda acción política, donde la eficiencia y la austeridad ejercen influencia en su gestión. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para quienes deciden en la administración pública y sólo algunos de ellos se convierten en problemas públicos y pasan a la agenda política.

Las políticas públicas son reconocidas como el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar determinados problemas, donde existe un proceso a seguir; dicho proceso está identificado por etapas o como ciclo, el cual inicia cuando el gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Los autores coinciden que pueden existir diversas etapas o diferente denominación de la etapa o ciclo de las políticas públicas, sin embargo coinciden que se pueden concretar en cuatro etapas básicas: la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación. Cada una de ellas enfrenta desafíos y oportunidades; no son etapas

causales y consecutivas, son momentos analíticos, de calidad, de duración heterogéneas, interdependientes.

La definición de la agenda es un proceso continuo que depende de la dinámica de fuerzas sociales y políticas en la que algunos actores tienen mayor capacidad para incluir, jerarquizar y excluir temas de la agenda; en este sentido la agenda puede ser el resultado de un juego de poder. Mientras que la formulación de la política pública es un proceso de decisión en la que después de identificar el problema es necesario establecer objetivos, metas, costos, beneficios, entre otros, después de realizar una búsqueda y selección exhaustiva que favorezca la mejor decisión para la solución al problema y por ende el diseño de la política pública que se implementará.

La implementación de la política pública, requiere la definición de recursos a utilizar, la puesta en marcha y las actividades a través de las cuales se alcanzarán los efectos que se buscan a través de la intervención pública utilizando la estructura institucional; en esta fase se requiere el monitoreo y coordinación (de arriba abajo y de abajo a arriba). En esta fase se identifica los problemas del diseño y los imprevistos o cambios de contexto. Finalmente, la etapa de evaluación, permite determinar en qué medida y cómo se logran los objetivos, a través de ésta se retroalimenta el proceso en cualquiera de las fases y permite analizar las políticas públicas para mantenerlas, modificarlas o terminarlas; su eficacia o ineficacia, suficiencia o insuficiencia, entre otros. El ciclo o proceso de las políticas públicas establece, el camino de la acción pública.

Las clasificaciones son necesarias ya que facilitan el orden y el estudio. En relación a los tipos de políticas públicas, éstas son categorías analíticas en sí mismas que ayudan a tomar mejores decisiones. Para la clasificación optan por criterios objetivos enfocados en puntos comunes en las políticas, sin embargo se reconoce que la discusión por la definición de un solo tipo de políticas públicas continua, ya que el análisis comparativo enfrenta desafíos debido tanto a la existencia de información variada como a la cantidad de variables existentes que lo dificulta.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1992) *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- _(1992b) *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- _(1992c). *La implementación de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- _(2007). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _(2011). *Políticas Públicas y transversalidad. La evaluación de las políticas públicas en México, La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2011) *Políticas públicas y transversalidad*. En Ramos, Sosa y Acosta (Coord.). *La Evaluación de Políticas Públicas en México*. COLEF e INAP. México.
- Aguilar, M. y Ander-Eegg, e. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen.
- Arellano, D. y Blanco F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Disponible en: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf. Consultado el 14 de junio de 2016.
- Anderson, J. (1990). *Public policymaking. An introduction*. USA: Houghton
- Berman, P. (1978). *El estudio de la macro y micro-implementación*. En Aguilar, Luis F. *La implementación de las políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Delgado Godoy, Leticia (2009). *Las Políticas Públicas. El ciclo de las Políticas Públicas. Clases de Políticas Públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Documentación sobre gerencia pública del subgrupo AZ, cuerpo técnico, especialidad de gestión administrativa, de la Administración de la Junta de comunidades de Castilla La Mancha. Tema 3*. España: Escuela de Administración Regional.

- Dye, T. R. (1987). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Espejel, J., Flores, M., Flores, L. y Rodríguez, J. (2013). *Políticas públicas: motor de desarrollo y de la calidad de vida*. En Guerrero, Miguel y García Alejandro. *Políticas Públicas: entre la teoría y la práctica*. México: Editorial Fontamara.
- Franco J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A de C.V.
- Jaime, F, G.Dufour, M. Alessandro y P. Amaya (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Disponible en: <http://www.ses.unam.mx/curso2014/pdf/Jaime.pdf>. Consultado el 22 de junio de 2016.
- Lindblom, Charles (1990). *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, N.Y
- Lowi, T. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, en *Public Administration Review*, Vol. 32.
- Majone G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mejía, J. (2003). *La evaluación de la gestión y políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I. & Thoenig J. (1992). *Las políticas Públicas*. España: Editorial Ariel. Oslak,
- Ortegon, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168 Disponible en: http://ielat.com/inicio/repositorio/guia_gestion_politicas_publicas_ortegon.pdf. Consultado el 27 de junio de 2016.
- Parsons W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso-México.
- Rein, M. y Rabinovitz, F. (1978). *La implementación: una perspectiva teórica*. Entre la intención y la acción. En Aguilar, Luis F. *La implementación de las políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979). *Governing under Pressure: the policy process in a Post Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson

María Estela Torres Jaquez, Marcela Rebeca Contreras Loera,
Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia

- Roth D. y André-Noel (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas Públicas*. México: Editorial Siglo XXI.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). *El proceso de implementación de políticas, un marco conceptual*. En Aguilar, Luis F. La implementación de las políticas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

PARTE VI

DESARROLLO LOCAL
Y POLITICAS PUBLICAS,
EXPERIENCIAS
EN POLONIA

El desarrollo local y las organizaciones en comunidades rurales; miradas desde Polonia

Bogumila Lisocka-Jaegermann

Universidad de Varsovia – Polonia

Katarzyna Sierocińska

Academy Of Social Sciences – Polonia

Elżbieta Żuławska-Sobczyk

Academy Of Social Sciences – Polonia

Introducción

Las investigaciones concernientes al desarrollo local y a las organizaciones en las áreas rurales realizadas dentro de las ciencias sociales tienen una base teórica general, compartida por investigadores de varios países. Existe un cuerpo común de perspectivas y temas que se abordan en los estudios emprendidos tanto en Europa como en América Latina (Lisocka-Jaegermann 2007b). El papel del capital social en el desarrollo local es sin duda alguna uno de ellos, igual al papel de organizaciones e instituciones en el mundo rural. Sin embargo, la especificidad de las situaciones rurales en algunas regiones, o en los países con trayectorias de transformaciones del campo particulares propician la preferencia por ciertos enfoques que no resultan ser tan populares en otros contextos geográficos. Las tradiciones académicas nacionales también contribuyen a la diversificación de posturas frente a estudios rurales.

En el caso de Polonia es la dinámica de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que van afectando el campo a lo largo de los últimos 25 años la que determina los problemas, los temas y el transfondo teórico de los estudios rurales. Antes de la 2da guerra mundial, el 73% de los habitantes de Polonia vivían en el campo, tal como indicaba el censo de población realizado en 1931. La guerra, la ocupación nazi y la política económica y social de los gobiernos socialistas en poder desde 1945 han cambiado el campo profundamente. Después de la reforma agraria coexistían en Polonia las fincas agrícolas estatales (*PGR*), las cooperativas agrícolas y las fincas particulares de economía de familia. En el campo funcionaban numerosas organizaciones de tipo asociativo, propios de los países socialistas, que coexistían con algunas organizaciones tradicionales de stirpe más antigua, tales como por ejemplo los grupos de bomberos voluntarios o los clubes deportivos¹. Es importante subrayar que tanto la estructura de tenencia de la tierra como la voluntad y el interés de los habitantes de campo en asociarse diferían considerablemente entre regiones. El reajuste de las fronteras políticas de Polonia acordado en 1945 significó la pérdida de una parte considerable del territorio situado en la franja oriental del país, compensada parcialmente por los territorios adheridos en la franja occidental, y el territorio de la antigua Prusia oriental en el noroeste. Las tierras adheridas al territorio polaco se poblaron con expatriados de las regiones orientales y de inmigrantes de otras partes de Polonia (fig.1). El proceso de la consolidación de las comunidades locales de origen inmigrante mixto en las condiciones de la postguerra resultó ser difícil y largo y según muchos autores, no ha concluido hasta la fecha (Niedźwiedzki 2006, Lisocka-Jaegermann 2007a).

La transformación política y económica iniciada en 1989 trajo cambios acelerados: la disolución de las fincas estatales en 1991 y la pauperización de una parte considerable de sus trabajadores, la pri-

1 Según el Informe El campo polaco 2008 (Wilkin Nurzyńska 2008) la actividad principal de más de la mitad de asociaciones que funcionan en las áreas rurales polacas es el deporte.

vatización y la concentración de tierras, el desarrollo del sector de servicios y la política encaminada hacia el desarrollo multifuncional de las áreas rurales. Con el cambio del sistema político-administrativo y el establecimiento del poder local en forma de las autoridades autogestionarias se ha transformado por completo el cuadro de la gobernanza local. Surgieron nuevas formas organizativas de cooperación a nivel local, tales como p.ej. los grupos locales de acción o las asociaciones de agroturismo.

La adhesión de Polonia a la Unión Europea trajo inversiones en la infraestructura rural, subsidios a la producción agrícola, y fondos considerables adscritos a diversos programas del desarrollo local, aunque en los resúmenes de la situación del campo polaco se concluye por lo general, que los cambios han ido ocurriendo más lentamente de lo esperado y con el ritmo más lento que en otros sectores de economía nacional. No se han logrado todas las metas previstas: la estructura de la tenencia de tierra sigue siendo poco satisfactoria – con un porcentaje considerable de fincas pequeñas con vínculos débiles al mercado y posibilidades limitadas de modernización. El sistema fiscal del sector agrícola y el del seguro social para las familias de agricultores, ambos sin reformas adecuadas, parecen perpetuar la estructura agraria desfavorable. Los habitantes del campo, parecemos poco propensos a asociarse, cooperar y crear las instituciones que faciliten actividades realizadas en común (Wilkin Nurzyńska 2010). En 2016 Polonia cuenta con un 10,6% de la PEA agrícola, comparado a un 22% a mediados de los años 90. del siglo XX² y sus áreas rurales difieren considerablemente de su imagen de hace 25 años.

El presente trabajo resume algunas de las tendencias teóricas presentes en los estudios recientes dedicados al desarrollo local en el campo, emprendidos dentro del seno de la geografía rural, sociología rural, antropología económica y microeconomía polacas. Se prestará atención particular a los temas del papel del capital social, organizaciones y participación y a los del rol del capital cultural y patrimonio en el desarrollo local.

2 Datos de la Oficina Nacional de Estadística según www.rynekpracy.org.

Creemos que las bases teóricas, herramientas y algunos resultados de investigaciones dedicadas a las comunidades rurales sometidas al cambio acelerado pueden resultar interesantes y proporcionar inspiraciones a los estudiosos del desarrollo local en el campo mexicano.

Factores geográficos como condicionantes del desarrollo rural. Identificación y análisis de las áreas rurales exitosas

Los estudios geográficos dedicados a las áreas rurales, por el carácter de la disciplina se encaminan hacia tales temas como la organización y diversificación espacial del campo, su estructura demográfica y funcional (Bański 2006). Dadas las transformaciones de las áreas rurales polacas mencionadas ya en la parte introductoria del texto, los geógrafos enfrentan nuevos desafíos, intentando entender los patrones espaciales de cambios y factores que los condicionan. Se dedica cada vez más atención al desarrollo multifuncional del campo y dentro de este tema, a las actividades nuevas, tales como p.ej. turismo (Lisocka-Jaegermann 2004) o la producción artesanal tradicional recuperada (Lisocka-Jaegermann 2000). Se definen las regiones rurales problemáticas, con el fin de buscar soluciones para áreas que no prosperan en el contexto económico y político nuevo (Bański 2006). Konrad Czapiewski (2011) realizó un estudio interesante intentando encontrar los factores del éxito en el desarrollo de los municipios rurales de la región de Masovia (fig.1.)³. En el primer etapa del trabajo identificó los municipios exitosos, aplicando un criterio mixto compuesto de una serie de indicadores, a seguir:

- I. indicadores de carácter económico –financiero 1. actividad económica de la población medida por el número de empresas industriales y de servicios por 1000 personas de la PEA, 2. el nivel de comercialización de la producción agrícola medido con el valor de la producción comercializada por agricultores individuales en la moneda nacional por una hectárea de la

³ La región administrativa – voivodía - situada en el centro del país, que rodea la capital – Varsovia

superficie agrícola y 3. la situación financiera del municipio medida por el valor de ingresos locales propios en el presupuesto municipal por un habitante del municipio

factores

- II. indicadores de carácter socio-demográfico 1. el nivel de educación medido por la proporción de habitantes de 18 años y más con la educación media y superior, 2. el índice de feminización (número de mujeres por cada 100 hombres en el grupo de habitantes de la edad entre los 20 y 29 años) y 3. el índice de carga demográfica (el número de personas en edad postproductiva por cada 100 personas jóvenes – en la edad preproductiva)
- III. indicadores de carácter infraestructural – ambiental 1. la longitud de tuberías de suministro del agua por cada 100 km cuadrados de la superficie del municipio, 2. la proporción de habitantes que usan el sistema de acantrillado o fosas sépticas, 3. la proporción de niños en la edad entre 3 y 6 años quienes atienden a los colegios prescolares

El autor concluyó que en el período 1988-2002 una cuarta parte de los municipios de las región (24%) pudieron considerarse como exitosos, demostrando: el crecimiento continuo del número de habitantes, el nivel alto de educación y de preparación de los representantes del poder autogestionario local, el predominio de funciones no-agrícolas o de la agricultura comercial. Los municipios de éxito se caracterizan por uno de los dos rasgos siguientes: forman parte del área periurbana de Varsovia⁴ o de los subcentros urbanos regionales, tales como p.ej. Płock y Radom (fig.1), o están muy bien comunicados con los mismos. Cumplen, en su mayoría las funciones no-agrícolas o las de la producción agrícola comercial.

⁴ El estudio del capital social realizado en la región de Łódź (fig.1) – una ciudad que desde la transformación enfrenta múltiples problemas indica que en los municipios colindantes con la ciudad sus índices son muy bajos – lo que sugiere un patrón diferente de relaciones ciudad-campo en aquel caso (Frykowski, Starosta 2005)

Figura 1. Territorio de Polonia con partes adheridas después de la II Guerra Mundial (marcadas en gris claro), la región de Masovia (en gris oscuro) y las ciudades y localidades mencionadas en el texto



Fuente: Elżbieta Żuławska-Sobczyk.

El trabajo demuestra una fuerte correlación entre los factores de éxito endógenos y los exógenos: los recursos y el potencial locales atraen a inversionistas. Las recomendaciones formuladas en base a los casos de éxito se dirigen a tres grupos de municipios con condiciones endógenas diferentes. El primer grupo de los municipios colindantes a las áreas urbanas tienen que resolver los problemas del manejo armonioso de sus recursos, cuidando su medioambiente, y el del acceso cómodo y rápido a la ciudad. Los municipios del segundo grupo – los de la agricultura comercial enfrentan los retos del desarrollo de la agroindustria y del establecimiento de redes de productores y redes de cooperación con la agroindustria y el co-

mercio. El tercer grupo de municipios periféricos de bajo potencial demográfico educativo y de infraestructura débil, deberían buscar alianzas con los centros urbanos más dinámicos, cooperar con los municipios vecinos, buscar inversiones en reestructuración y educación/entrenamiento en vez de subsidios, desarrollar la infraestructura y postar por el patrón del desarrollo multifuncional (Czapiewski 2010:177)

El autor observa la creciente importancia de los factores ‘blandos’ que no formaban parte de su repertorio analítico, concordando con los postulados de otro geógrafo rural, según el cual parece que para identificar y entender bien los fenómenos y procesos nuevos – es imprescindible enriquecer los enfoques tradicionales disciplinarios con las perspectivas postcientistas, viendo el campo como espacio co-habitado por actores cada vez más diversos, con intereses que difieren (Wójcik 2012). Los escasos estudios cualitativos de la calidad de vida en el campo van en la misma dirección (Kalamucka 2008, 2009).

El paradigma de la agencia social: estudios de estrategias de las familias campesinas ¿juntos o separados?

Muchos de los factores ‘blandos’ – difíciles de abordar en los estudios geográficos se hacen visibles en los trabajos emprendidos por los sociológicos quienes recurren a la perspectiva de estrategias individuales y las de las estrategias de familias rurales, adoptadas frente a cambios dramáticos en su entorno. Comparten dicha postura con los antropólogos económicos (Krzyworzeka 2014) reconociendo la necesidad de antropologización de los estudios sociológicos rurales (Wieruszewska 2011) y la de tratar el campo como un lugar cargado de significados y emociones y no como una área abstracta (Wieruszewska 2005). Esta postura difiere considerablemente de los métodos aplicados tradicionalmente en los estudios de sociología rural, tales como métodos sociométricos, sondeos, métodos monográficos, biográficos, histórico-comparativos y experimentales (Turowski 1992). Numerosos estudios de caso analizan situaciones locales aplicando el concepto de adaptación al entorno cam-

biente –por medio de la pluriactividad (Kaleta 2005), innovaciones económicas y sociales (Bartkowski 2005), entre ellas, desarrollo de agroturismo (Niedziółka, 2011) y de microempresas de otras especialidades, entre ellas, elaboración de productos alimenticios regionales (Gorlach, Nowak 2011), o búsqueda de nuevas formas de producción distribución y comercialización de productos (Knieć, Goszczyński 2011). La observación de que predominan las estrategias individuales o de familias y no tanto de grupos de intereses comunes requiere interpretaciones que vas más allá de opiniones que vinculan la desconfianza en cooperación con otros al pasado socialista.

Los habitantes del campo no funcionan en un vacío institucional ni legal. Tales factores como el carácter de las estructuras institucionales del entorno social de agricultura y los patrones de su funcionamiento, así como las normas institucionales que cada vez más a menudo adquieren formas de regulaciones legales impuestas que no necesariamente corresponden a las condiciones de vida y a la cultura de personas que están obligadas a respetarlas, limitan las estrategias de adaptación (Podedworna 2005).

En los estudios antropológicos se identifica valores intrínsecos que desempeñan el mismo papel. En las conclusiones del trabajo de Amanda Krzyworzeka, son la honestidad, la independencia y la justicia las que rigen la toma de decisiones cotidianas y las estrategias del trabajo y de sobrevivencia en una comunidad rural (Krzyworzeka 2014).

Los casos extremos del predominio de factores que están fuera del control de los habitantes del campo aparecen en los estudios dedicados a la reproducción de la pobreza rural, y en especial, la observada en aldeas donde antes del 1991 existían las fincas agrícolas estatales. Karwacki (2006) habla del ambiente local negativo, que limita en gran parte la agencia de los actores que han pasado por una trauma de cambio brusco consistente en la desaparición de las bases institucionales y materiales de su existencia sin que se les ofreciese cualquier tipo de asesoría o de apoyo directo.

El capital social, organizaciones y el desarrollo local en Polonia

El capital social del campo polaco

En la mayor parte de los estudios polacos⁵ sobre el capital social de las comunidades rurales, se usa la definición de Robert Putnam, quien entiende por el capital social “tales aspectos de la organización social como la confianza, las normas, y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (Putnam 1995:56). Otra definición de importancia es la de Francis Fukuyama quien define el capital social como “todas las situaciones en las cuales la gente coopera para lograr determinados objetivos comunes sobre la base de un conjunto de normas y valores informales compartidos” (Fukuyama 2003:169).

Independientemente de la definición del capital social, se distingue entre su nivel alto o bajo. El nivel alto de capital social de una sociedad o comunidad es equivalente a un nivel alto de confianza, que entre otros, resulta en la reciprocidad y previsibilidad de comportamientos, el sentido de seguridad, en el nivel más bajo de riesgo, lo que se traduce en un número creciente de transacciones y en sus menores costos. La sociedad/comunidad comparte normas y valores similares y existe una densa red de relaciones interpersonales que facilita el flujo de información. La gente puede cooperar con los demás, lo cual aumenta la eficiencia de acciones.

También los grupos del nivel alto de capital social son más competitivos e innovadores. Por todo lo anteriormente mencionado, se puede decir que un nivel alto del capital social posiblemente puede ser un elemento importante del desarrollo económico. Por el contrario, un nivel bajo del capital social significa la falta de la confianza. En las sociedades/comunidades que tienen un nivel bajo del capital social se observa una imprevisibilidad de comportamientos, la falta del sentido de seguridad, alto nivel de riesgo, cantidad más baja de transacciones y sus altos costos. Las normas y valores entre la

5 Véase, por ejemplo, *El Diagnóstico Social 2015*. Ed Janusz Czapiński, Tomasz Panek, Consejo de Vigilancia Social, Varsovia 2015.

gente son diferentes, lo que causa la falta de red de relaciones interpersonales y por lo tanto la falta de flujo de información. La gente no coopera, sólo compete. En resumen, el nivel bajo del capital social puede frenar el desarrollo económico.

El capital social del campo polaco, según la evaluación de muchos estudios (por ejemplo, Czapiński Panek 2015; Halamska 2008) desde hace años es baja y no mejora, lo que no difiere del nivel nacional promedio. El nivel bajo del capital social se refiere tanto al nivel de confianza generalizada, como a la participación en las organizaciones. Es común que la gente declare la actitud de sospecha y la desconfianza generalizada en las relaciones con otros y la falta de confianza en las instituciones del poder y en la clase política en general (Mularska-Kucharek 2010). De acuerdo con el informe *Diagnóstico Social 2015* (Czapiński, Panek 2015) la proporción de personas que formaron parte de alguna de las organizaciones en el país, en 2011 ascendió a un 13.7%, mientras que en 2015 bajó a un 11.6%. Así que el índice no sólo es bajo sino que en los últimos años se ha reducido. Una de las muchas razones que se dan como explicación es que las experiencias negativas de la época de la República Popular de Polonia todavía están presentes en las normas existentes y siguen influyendo a las relaciones interpersonales.

Por lo general, en los estudios del capital social se evalúa el nivel de la confianza generalizada. Estos datos se obtienen a partir de las encuestas. La participación en organizaciones de diversa índole, tanto formales como informales, es otro indicador frecuentemente utilizado. Se estudia también el funcionamiento de las organizaciones y el carácter de la actividad de sus miembros. El nivel alto de la participación indica un mayor nivel del capital social.

Los datos sobre el nivel de la participación en las organizaciones formales se extraen de los registros legales de las asociaciones y otros tipos de las organizaciones formales, o se consiguen directamente, por medio de encuestas. A continuación se presentarán las organizaciones formales más importantes que operan en el campo polaco.

Los tipos seleccionados de las organizaciones formales en el campo polaco

Con el fin de definir la organización se decidió adoptar el enfoque sociológico, que más plenamente que el económico refleja el funcionamiento de la organización⁶. La organización se entiende aquí como “grupo social secundario social asociativo, establecido con una finalidad definida, separado del entorno externo, que se caracteriza por un predominio de relaciones internas ordenadas de manera formal, que logra sus objetivos y mantiene el equilibrio interno por medio de tales recursos de regulación social de la conducta de sus participantes como los patrones de comportamiento, los patrones de roles personales, organizacionales, las normas del grupo, las instituciones, el control social y otros” (Morawski 1976: 18).

Las organizaciones rurales en Polonia tienen menos miembros que las organizaciones presentes en las ciudades. Una de cada dos organizaciones del país cuenta con menos de 35 miembros. Sus miembros son en general más activos que los miembros de una organización urbana. Las organizaciones se basan principalmente en el trabajo social y raras veces tienen empleados. Tienen menos recursos financieros que sus contrapartes urbanas y aproximadamente un 70% de ellas concentran sus actividades exclusivamente en los asuntos locales (Herbst 2008).

De acuerdo con un estudio llevado a cabo en 2007, en Polonia, había aproximadamente 43,5 mil. organizaciones sin ánimo de lucro. Entre ellos predominaban las organizaciones registradas como asociaciones - aprox. 26 mil, entre ellas 15 mil de Brigadas de Bomberos Voluntarios, 700 fundaciones, 900 otras organizaciones sociales, que incluyen entre otros: círculos de caza, aproximadamente 1.3 mil sindicatos, aproximadamente 3 mil organizaciones de autogobierno

⁶ El enfoque económico se limita al estudio del impacto de la organización sobre la economía, mientras que los sociólogos se interesan en el funcionamiento de los miembros de las organizaciones y en el estudio de las organizaciones mismas: sus estructuras, objetivos, acciones y relaciones de la organización con el entorno.

y económicos (incluyendo los círculos agrícolas, organizaciones de productores, asociaciones de comercio agrícola), más de 4 mil cooperativas, así como aprox. 7600 organizaciones de la Iglesia Católica y más de 300 organizaciones de otras iglesias. Temáticamente, el tipo más común de organización son los clubes deportivos – que representan el 55% de todas. Otras organizaciones se centran principalmente en la educación, los servicios sociales, el desarrollo local y las actividades culturales (Herbst 2008).

Por razón de ubicación geográfica, se pueden distinguir dos tipos básicos de organizaciones: 1) las que funcionan tanto en las ciudades como en el campo, 2) las organizaciones específicas de las zonas rurales.

El primer grupo incluye todos los tipos de círculos de interés: grupos de música, danza, los clubes para la gente mayor dirigidos por las Casas Rurales de Cultura, las bibliotecas –grupos similares también existen en las Casas de Cultura Urbana. Las parroquias también juegan un papel importante, tanto en las zonas urbanas como en rurales: las asociaciones del Rosario Viviente, equipos de caridad, equipos de monaguillos, las estructuras de Cáritas, también grupos de música, del teatro, los deportes etc. Las organizaciones relacionadas con el desarrollo local también aparecen en todo el país, en el caso de las zonas rurales, sus actividades están relacionadas principalmente a agricultura, el turismo rural y el turismo en general. También hay varios tipos de cooperativas, fundaciones, sindicatos, etc.

El segundo grupo incluye las organizaciones específicas para el campo polaco. En este estudio hemos identificado cinco: las Brigadas de los Bomberos Voluntarios, los Círculos de las Amas de Casa, los Equipos Deportivos Populares, los círculos de caza y los círculos de pesca.

Brigadas de los Bomberos Voluntarios

Las primeras Brigadas de los Bomberos Voluntarios (BBV) se crearon en el siglo XIX. Actualmente en Polonia están registradas un poco más de 16 mil de BBV, que reúnen a más de 690 mil personas.

La gran mayoría se encuentran en las zonas rurales. Sólo uno de cada veinte de BBV funciona en una ciudad. Formalmente las BBV funcionan como asociaciones y son miembros de la Asociación de Brigadas de los Bomberos Voluntarios de Polonia.

La fuente principal de los ingresos de BBV consiste en las subvenciones provenientes de los fondos municipales, ya que los municipios están obligados por la ley a transferirlas. Otra fuente la constituyen cuotas de afiliación pagadas por los miembros. La situación financiera de Las Brigadas de los Bomberos Voluntarios es mejor que la de otras organizaciones en las zonas rurales, sin embargo muchas carecen del equipamiento adecuado necesario para llevar a cabo sus actividades principales, que se definen como: “la protección de la vida, la salud y la propiedad en casos de incendios, desastres naturales y amenazas ecológicas u otras amenazas locales”⁷.

La Brigada de los Bomberos Voluntarios típica tiene un promedio de 33 miembros, el 92% de los cuales son hombres. La actividad de la organización se basa en la obra social – el 90% de miembros participan en sus actividades de forma gratuita. Los empleados representan tan sólo el 2% del personal de las BBV, mientras que el 8% son voluntarios externos.

Aparte de la actividad principal las BBV son a menudo los principales organizadores de la vida social en las zonas rurales. El 18% de las Brigadas de los Bomberos Voluntarios toman acciones para proteger el medio ambiente, la protección de los bosques, reservas naturales, parques nacionales, etc. El 17% de las BBV organizan grupos de varios tipos de deportes para los niños, jóvenes y adultos, así como competiciones deportivas y eventos para promover la cultura física. Más de un 10% de BBV desarrollan también actividades culturales: organizan bibliotecas, orquestas, grupos de música, teatros de aficionados, coros. Las BBV juegan un papel importante en las comunidades rurales e influyen en la formación del capital social.

7 Misión y objetivos que aparecen en el sitio web de Asociación de Brigadas de los Bomberos Voluntarios de Polonia: <http://www.zosprp.pl/?q=node/785> acceso: 06.07.2016

Círculos de las Amas de Casa

La Unión Nacional de Agricultores, Círculos y Organizaciones Agrícolas define los Círculos de las Amas de Casa (CAC) como las organizaciones voluntarias, autónomas e independientes de mujeres que operan principalmente en las zonas rurales.

Los Círculos de las Amas de Casa surgieron a mediados del siglo XIX. Su objetivo inicial era apoyar el desarrollo de las zonas rurales a través de la promoción de la higiene, la salud y la nutrición. Organizaban también el cuidado de niños durante la cosecha y las vacaciones escolares. Los miembros de los Círculos participaban en los cursos de hornear, cocinar, el procesamiento de la carne y fruta, la avicultura, el corte y la confección, la higiene, la alimentación equilibrada, etc. También organizaban fiestas y reuniones sociales.

El mayor crecimiento del número de los Círculos y de su membresía tuvo lugar durante la época de la República Popular de Polonia. Sus objetivos y tipos de actividades encajaban en la política social de autoridades de aquel tiempo, lo que les garantizaba el acceso a apoyos distribuidos por la Unión Nacional de Agricultores, Círculos y Organizaciones Agrícolas. En la década de los noventa, en el período de cambios políticos el número Círculos de las Amas de Casa disminuyó. En los últimos años, CAC reaparecen en el panorama rural, adaptándose a las condiciones nuevas.

Aunque en el sitio web de la Unión Nacional de Agricultores, Círculos y Organizaciones Agrícolas desde hace muchos años aparece el mismo número de aprox. 26 mil organizaciones, con cerca de 857 mil miembros, se desconoce el número verídico, ya que según una investigación reciente (Biejat, Wójcikowska, 2015) un 49% de los Círculos de las Amas de Casa operan de manera informal. Al no ser una asociación formal, no pueden solicitar apoyos que se ofrecen a la mayoría de las organizaciones no gubernamentales.

Hoy en día los Círculos centran sus actividades en el mantenimiento de las tradiciones y la cultura popular cuidando las tradiciones culinarias, el arte y el folclore: el 92% de CAC preparan la comida regional, el 77% hacen artesanías, el 26% tienen sus grupos del baile o canto folclórico (Biejat Wójcikowska 2015).

Los miembros de los Círculos preparan platillos tradicionales que se venden durante los eventos locales y festivales. Participan en competencias culinarias. Son las formas más importantes de recaudar fondos para la organización. Los Círculos de las Amas de Casa tienen buenas relaciones con el entorno: un 80% cooperan con las autoridades de los municipios, más de un 50% tienen contactos con las Brigadas de los Bomberos Voluntarios y trabajan con otras instituciones locales, por ejemplo, con las Casas Rurales de Cultura, parroquias, escuelas etc. (Biejat Wójcikowska 2015).

Se considera los Círculos de las Amas de Casa son actores claves en las comunidades rurales promoviendo sus singularidades e integrando a los habitantes.

Equipos deportivos populares

Aunque en las áreas rurales las actividades deportivas forman parte de las agendas de organizaciones de toda clase, las actividades de los Equipos Deportivos Populares (EDP) tienen el mayor alcance y logros más notables. Los EDP comenzaron a funcionar en 1946. Al principio, no tenían equipos ni instalaciones deportivas adecuadas.

De acuerdo con los datos publicados en la página web de la Asociación Nacional de los EDP⁸ en 2012, los 4850 clubes contaron con más de 270 mil miembros. Cada año organizan alrededor de 140 mil eventos y torneos en todo el país, que cuentan con asistencia de más de 5,7 mil personas. Los EDP entrenan atletas, ciclistas, luchadores, arqueros, levantadores de pesas, jugadores de tenis de mesa y canoeros a dos niveles: el del deporte popular y el deporte de competición, de que se deriva muchos de los mejores deportistas del país. Sus actividades también cumplen con el papel de integrar a la gente en las comunidades rurales.

Círculos de caza y los círculos de pesca

Los círculos de caza afiliados a la Asociación de Caza Polaca existen formalmente desde 1923. Los círculos de pesca, que pertenecen

⁸ <http://www.lzs.pl>

a la Asociación de Pesca Polaca, tienen una tradición más larga: sus orígenes se remontan a 1879. El número de ambos tipos de círculos es similar – 2503 círculos de caza y aprox. 2500 círculos de pesca. Algunos de ellos operan en las ciudades, pero son más comunes en las zonas rurales. Ambos tipos de organizaciones se ocupan principalmente de la popularización de sus actividades y de la protección de sus recursos. Además, los círculos organizan una serie de eventos dedicados a la comunidad en la que operan. Estos son en su mayoría picnics, juegos, concursos etc.

El capital social del campo polaco está de un nivel bajo, lo que indica, entre otros, el nivel de participación en las organizaciones que en 2015 es de tan sólo un 11,6%. Aunque un grupo relativamente pequeño de la población rural forma parte de organizaciones, se puede ver una gran diversidad de tipos de las organizaciones. Las organizaciones más comunes son los clubes deportivos, que representan el 55% del total. Todas las organizaciones además de su actividad principal, desarrollan otras dirigidas hacia la animación de vida social y cultural en las comunidades donde operan, contribuyendo al fortalecimiento del capital social.

El poder local, participación, cultura y el desarrollo rural

Algunos autores de textos dedicados al capital social en el campo polaco intentan formular conclusiones de carácter más teórico y metodológico más general (Bednarek-Szczepańska, 2013). Según Kaźmierczak, p.ej. el capital social resulta particularmente importante en las comunidades con escasez de otros tipos de capital. El capital social no las sustituye, sin embargo facilita el acceso a recursos (Kaźmierczak, 2007:64).

Hay estudiosos quienes demuestran cierta desilusión con el valor aplicativo del concepto del capital social medido con métodos descritos en el párrafo anterior. Ruta Śpiewak opina que: „el hecho de que polacos, y en particular, los que viven en las áreas rurales no demuestran gran interes en la actividad de las organizaciones no-gubernamentales [...] no necesariamente significa que no emprenden acciones comunes de varios tipos.

Los habitantes del campo, a menudo actuando juntos por generaciones, no ven razones para crear organizaciones formales, tales como asociaciones o fundaciones, o no saben hacerlo „ (Śpiewak, 2008:156-177). Fedyszak – Radziejowska (2005) constata que aunque es posible determinar el nivel del capital social en cada uno de los casos estudiados, no se puede definir factores que lo construyen ni los que impiden la transformación de recursos sociales en el capital social. Igual – son dudosas las pruebas de la existencia de relaciones causa - efecto entre los niveles del capital social y los del desarrollo socio-económico. Las limitaciones de conceptos comunes aplicados al contexto rural polaco aparecen también respecto a la noción de la sociedad civil (Klekotko 2005).

En efecto abundan trabajos cuyos autores se concentran en los fenómenos y procesos concretos intentando entender su carácter y mecanismos – sin buscar apoyo del marco conceptual más general. Este es el caso de grupos locales de acción – elemento indispensable del programa europeo LEADER⁹. Los grupos juntan a representantes del sector público (p.ej. el poder autogestionario, escuelas locales), de las organizaciones sociales (ONGs), y a los actores económicos (empresas locales, los agricultores individuales) de un área rural entre 10 y 100 mil habitantes.

Cada grupo tiene acceso a recursos del programa bajo la condición de elaborar una estrategia local integrada encaminada hacia las mejoras de las condiciones de vida en su territorio (Kamiński, 2008). Las experiencias LEADER de distintos países europeos han fortalecido el capital cultural, sin embargo las evaluaciones de sus efectos en Polonia indican que el proceso de la formación de grupos locales de acción ha sido más lento de los esperado y que abundan ejemplos de casos de su dominación por un sólo sector – el público, representado por las autoridades locales autogestionarias. Aunque tal situación no perjudica la captación de recursos – queda lejos de la

⁹ LEADER – nombre de sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea – sus siglas creadas en base al nombre francés del programa corresponden a ‘Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural’.

idea inicial de los grupos de acción de base – inscrita en el programa (Zajda, 2011).

En vistas de las limitaciones del valor explicativo y aplicativo del concepto de capital social hay quienes optan por el concepto de la movilización de los recursos endógenos (Burdyka, 2011), confianza social (Marcysiak, 2011), sociedad civil local (Kurzewska, 2006) o el de la participación, entendida como la práctica social de involucramiento de los ciudadanos en los procesos de gobernanza pública. El capital social constituye tan sólo una de las condiciones de las que depende la participación. Hay estudios contextualizados de las autoridades locales autogestionarias y de su papel en la modernización de las áreas rurales y en la movilización de sus habitantes (Tuziak, 2011, Bondyra, 2011). En un análisis exhausto de cuatro casos de iniciativas locales realizadas en cuatro comunidades diferentes, entre la red de agroturismo rural, dos iniciativas del desarrollo de servicios turísticos más diversificados y una de organización de un festival del cine, el autor demuestra que aparte de los factores histórico – culturales, es el estilo en el que las autoridades locales ejercen el poder lo que decide sobre la movilización y participación de los actores locales, y por ende sobre el éxito o fracaso de las iniciativas emprendidas en el lugar (Niedźwiecki, 2003).

Son de interes particular los trabajos de corte más aplicado, realizados según el paradigma de participación-acción, por lo general dentro de proyectos de animación local, tales como el proyecto ¡Decidamos juntos! realizado por dos organizaciones según dos metodologías – una, dirigida hacia las autoridades de autogestión con la idea de promover participación desde arriba, como remedio contra posturas pasivas, y otra, dirigida hacia los habitantes pasivos, con la idea de actividades desde abajo, que trata participación como condición del desarrollo local (Olech, 2013).

Dada la extensión limitada del presente texto sólo se van a mencionar otros temas que aparecen dentro del ámbito de estudios rurales polacos: el impacto de la globalización en la agricultura y en el campo (Gorlach 2004, Kośmicki 2005), las múltiples consecuencias de la adhesión de Polonia a la Unión Europea (Szczepański 2008),

el papel de cultura y del patrimonio histórico – cultural en el desarrollo local (Bukraba-Rylska 2000).

El párrafo siguiente del texto corresponde al último tema, refiriéndose al caso de la región montañosa de los Tatras y su arquitectura ‘tradicional’.

La patrimonialización del campo como herramienta del desarrollo local. El caso de la arquitectura vernacular

La gente en todas partes del mundo, dependiendo del lugar donde viven, crean su propia forma de construcciones. Las formas de las casas – viviendas tradicionales, especialmente en el campo son resultado de procesos largos que tardan siglos y constituyen una especie registro de la vida histórico-cultural de la comunidad. No son solamente refugios para los seres humanos, sino las imágenes del patrimonio cultural de las sociedades locales. La arquitectura se vuelve uno de los elementos muy importantes del patrimonio local y la arquitectura vernácula es particularmente rica en los elementos patrimoniales.

La calidad de vivienda en buena parte determina la calidad de vida. Por lo general la calidad de vivienda en el campo es peor que en las zonas urbanas. Esto es válido tanto en los países más desarrollados como en los menos avanzados, aunque la discrepancia entre el nivel de vivienda en el campo y en la ciudad parece ser mayor mientras el nivel del desarrollo es más bajo.

La arquitectura campesina aparte de ser, „un problema” por resolver, puede ser también la fuente de inspiraciones para los arquitectos y un elemento importante del pilar socio-cultural del desarrollo sostenible. Así es el caso de la arquitectura vernácula. Esta sin embargo debe también tomar en cuenta las exigencias de la arquitectura ecológica (*low-tech*). Las organizaciones que promueven el desarrollo regional concentrando su interés en el mejoramiento de la vivienda popular podrían en el mayor grado adaptar los logros de este tipo de arquitectura, asegurando así la realización de principios del desarrollo sostenible.

Para mejorar las condiciones de vivienda la gente necesita financiamiento, ya que por lo general carecen de recursos propios

suficientes. El ganador del premio Pritzker 2016 - Alejandro Aravena propuso una solución interesante: ofrecer a la gente tan sólo la parte más complicada (en el sentido de ingeniería) de su vivienda, financiada por el gobierno u otras organizaciones externas, en espera de que los inquilinos/dueños, con el tiempo construyan el resto por su propia cuenta, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. La tecnología usada en este sistema tiene ajustarse a las condiciones locales.

La arquitectura vernácula

El concepto de la arquitectura vernácula nació a mediados del siglo XIX en Inglaterra y hoy en día denomina la arquitectura arraigada en la tradición local, creada por los constructores y artesanos anónimos, locales, que no tienen preparación académica¹⁰. De la misma manera le definen los especialistas polacos en este campo (Kurzątkowski 1985). La definición de la arquitectura vernácula parece ser bastante simple y exacta. Corresponde, sin embargo, a la enorme cantidad de tipos de edificios construidos en todo el mundo, que difieren según la región. Este tipo específico de arquitectura refleja la sabiduría colectiva de la región. Los edificios que se forman de acuerdo con su espíritu, aunque por lo general se erigen sin siquiera haberlo consultado con un arquitecto o ingeniero, satisfacen plenamente las necesidades de los residentes. Se suele usar materiales locales y técnicas perfeccionadas por generaciones de constructores. Aunque no son erigidos por profesionales, cumplen no sólo con los requisitos funcionales que resultan de las tradiciones de la región, sino también los requerimientos de clima o los culturales.

El mundo moderno, abrumado por la globalización, al contrario de las tendencias descritas arriba, opta por un universalismo irracional. Construimos edificios que consumen cada vez más energía para crear artificialmente el deseado microclima deseado en el interior. Tratamos de poner los mismos edificios en las montañas y las tierras bajas, en el clima caluroso y frío, construyendo en todas partes los

mismos rascacielos de cristal. La pregunta es ¿para qué? Y ¿por qué? La arquitectura, especialmente las edificaciones grandes e importantes, en lugar de cumplir con objetivo de buena utilidad se ha convertido en un ícono. Este problema también puede ser visto cada vez más en los hogares residenciales de todo el mundo. En los suburbios de Varsovia, en Polonia se puede encontrar una villa tomada directamente de plantación de algodón norteamericano, y paseando por el Pedregal mexicano encontramos una villa en el estilo inglés.

Mientras tanto, en los lugares más alejados del “núcleo” de la civilización occidental, la arquitectura se vuelve más racional desde el punto de vista de sus usuarios, con más elementos provenientes de la tradición local y de la profunda sabiduría de los antepasados. Una ventaja adicional de estos objetos es su economía. Erigidos a partir de materiales locales no requieren el transporte costoso, respetan las costumbres y tradiciones locales, están adaptados al clima local. También forman un paisaje coherente con otros objetos, aunque guardan fuertes características individuales. Utilizan la experiencia de muchas generaciones en el campo de la ingeniería popular. En los humedales las casas están construidas sobre pilotes, pero los nómadas del desierto para su hogar consideran una tienda de campaña que se puede implementar en cualquier lugar.

No se trata de decir que el único enfoque correcto es el fortalecimiento de los patrones culturales antiguos, pero ¿por qué olvidarnos de ellos? La respuesta a esta pregunta es la arquitectura neo-vernácula o arquitectura regional. Se trata de la arquitectura que por encima de todo respeta el contexto, no sólo los objetos que la rodean, sino también la tradición y la cultura, mientras que busca modernizar las formas antiguas, adaptándolas a las necesidades y exigencias actuales. Esta mezcla hace que sea posible preservar la identidad local y la racionalidad en la arquitectura sin sacrificar la modernidad.

Caso del estilo de Zakopane

El estilo de Zakopane es un fenómeno polaco de finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Radziejkowski 1901). La iniciaron los movimientos socio-intelectuales internacionales que alen-

taban a los artistas nativos a buscar inspiración para sus obras en sus propios países. Esta idea estuvo en consonancia con la rápida difusión en el mundo de la ideología de *Arts & Crafts*¹¹. No se sabe hasta qué punto Stanisław Witkiewicz, el creador del estilo de Zakopane, haya conocido el movimiento como tal, sin embargo, sin duda alguna, su trabajo se inscribe en las tendencias globales de sus tiempos.

Zakopane, el pequeño centro urbano de la región de las montañas más altas y más pintorescas del país, comenzó a crecer rápidamente en la segunda mitad del siglo XIX. Se transformó de un pueblo en una ciudad balneario promovida por un médico reconocido, Tytus Chalubiński. Entre la multitud de los primeros visitantes del balneario estuvo también un artista, Stanisław Witkiewicz (Pycka 2010). Al principio sus estancias en Zakopane fueron periódicas, pero con el tiempo, la ciudad se convirtió en su casa¹². Witkiewicz decidió dedicarse a la divulgación de un nuevo estilo artístico basado en la artesanía local. De esta manera surgió el estilo de Zakopane concebido como arte autóctono polaco. Según Witkiewicz, en Zakopane sobrevivió el arte original nativo polaco. Aunque su teoría nunca ha sido confirmada por las investigaciones científicas, el estilo es percibido en el país como emanación del arte nacional.

Sobre la base de los elementos arquitectónicos tradicionales de Zakopane y de la ornamentación típica para la región montañosa de los Tatras Witkiewicz creó un estilo que permitió que los elementos utilizados en las cabañas de montaña sencillas aparecieran en la arquitectura de alto nivel y complejidad. Aparte de una propuesta teórica hizo proyectos y realizó algunos de ellos. Presentó sus ideas en los dos volúmenes de la revista “Estilo de Zakopane”.

11 *Arts & Crafts Movement* - el movimiento artístico procedente de Inglaterra de finales de siglo XIX. Fue compuesto por pintores, escultores, arquitectos y artesanos quienes promovían el arte utilitario, objetos hechos a mano, muy popular entre numerosos artistas de la época.

12 Witkiewicz vivió en Zakopane hasta el momento, cuando debido a una enfermedad grave se trasladó a Lovran (actualmente en Croacia), donde murió

En el primero, entitulado “Comedor” describió y dibujó diseños de muebles, diseñados en el estilo de Zakopane. En el segundo “Carpintería” presentó principios de la arquitectura en estilo de Zakopane. Paralelamente hizo diseños de varios edificios, principalmente construidos de madera, y con el tiempo también de ladrillos. A pesar de que no era arquitecto, mucha gente le ha solicitado diseños de las casas en el “estilo de Zakopane”, que ante todo marcó la construcción de edificios residenciales. Los más famosos son “Koliba” y “Villa debajo de los Oyameles”. Hay también edificios públicos construidos de acuerdo con el estilo, tales como el Museo de los Tatras y la Capilla en Jaszczurówka.

Los siguientes elementos definen el estilo de Zakopane en las construcciones arquitectónicas (Sznepik 2009)

- Las proporciones análogas a las que se encuentran en la cabaña de montaña
- Visibilidad del procedimiento de construcción del objeto,
- El plano con ángulos rectos que refleja técnicas de construcción
- Tejados de dos (o más) aguas
- Las proporciones entre paredes y tejado en favor del último,
- El ángulo de inclinación de tejado muy empinado, por debajo de tejado escondido los pisos superiores
- La ornamentación externa e interna asociada a los motivos folclóricos locales
- “Elementos especiales”, únicos para cada un objeto.

La intención del creador del estilo de Zakopane fue propagarlo en toda Polonia como elemento de la identidad nacional, lo que nunca se dio, aunque hasta hoy día en todas partes aparecen los nuevos objetos que se relacionan con este estilo.

Fot. 1. Villa debajo de los Oyameles (www.zakopane.fotopolska.eu)



Fuente: Elżbieta Żuławska-Sobczyk, 2016.

Hoy día en Zakopane predomina el estilo de Zakopane, aunque en realidad se puede encontrar la mezcla del estilo y de otras corrientes parecidas. Prácticamente cada polco reconoce el tipo de construcciones provenientes de la región de Zakopane. Los objetos de esta arquitectura forman importantes atractivos turísticos de la región. Esto comprueba, que la arquitectura regional, transformada de la escala pequeña a la grande puede sobrevivir las decenas de años y nada indica, que va a desaparecer. Más bien, dado que varios arquitectos hoy día intentan añadir algo a este estilo, sigue viva. Unos lo hacen más barroco, otros lo modernizan, unos obtienen éxitos, otros fracasan, pero todos aportan algo a la corriente iniciada por Stanisław Witkiewicz más que cien años atrás.

Fot. 2. Renovación del tejado de una casa en estilo de Zakopane



Fuente: Elżbieta Żuławska-Sobczyk, 2016.

El caso del estilo de Zakopane demuestra que no es necesario renunciar a la identidad local en nombre de la modernidad (Tondos 2004). Es posible el desarrollo de la construcción, especialmente de la vivienda, sin abandonar la tradición. Al mismo tiempo, esto no

significa que se renuncia de las comodidades de la modernidad. Lo justo sería llamarlo progreso con tradición enriquecida con la modernidad. Al mismo tiempo, esto significa que no hay que “inventar de nuevo” la arquitectura local. Es suficiente analizar lo que hasta ahora ha desarrollado la cultura local en el ámbito de la construcción y de una manera creativa, pero al mismo tiempo con respeto, introducirlo en los proyectos modernos. El enfoque es una receta para el éxito, no sólo estético sino también económico, ya que a menudo las soluciones tradicionales son más simples y más baratas que las tecnologías ultra modernas. La mejor solución es mejorar logros de numerosas generaciones, sin rechazar la sabiduría de los antepasados en favor de las soluciones universales. Sucede que las soluciones modernas en muchos casos no cumplen con su función ni en la mitad de lo que se puede obtener utilizando las solución implementadas durante mucho tiempo.

Palabras finales

La selección de enfoques y temas presentados en el texto es arbitraria. Corresponde al criterio de importancia estimada de acuerdo con la dinámica d trabajos del equipo internacional del proyecto: *Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales*. Se han tomado en cuenta tanto los temas de debates mantenidos durante las reuniones de las y los integrantes de la red de investigadores, como sus textos, así como las experiencias directas de la visita de campo realizada en el verano de 2016 en las áreas rurales de la parte central de Polonia. Los temas de investigación de las autoras también han influido en el contenido del texto.

Las conclusiones finales del trabajo conciernen a los enfoques metodológicos. Por un lado parece que el instrumentario conceptual y metodológico elaborado en contextos diferentes donde se aplica tiene sus limitaciones. La búsqueda de enfoques más adecuados a las realidades estudiadas es un reto que tenemos que enfrentar como parte de la agenda de investigación. Las divisiones disciplinarias más bien estorban que ayudan en este proceso, obligándonos cada vez más a menudo a tomar en serio el paradigma de estudios transdi-

sciplinarios, en los que representantes de varias disciplinas intentan trabajar juntos para resolver problemas comunes, compartiendo experiencias y aprendiendo unos de otros (Hirsch Hadorn et al. 2008)

Bibliografia

- Bański J., 2006 *Geografia polskiej wsi* [Geografía del campo polaco], PWE, Varsovia
- Bartkowski J., 2005 *Procesy innowacji na obszarach wiejskich – mechanizmy zmiany* [Los procesos de innovación en las áreas rurales – mecanismos del cambio], en: Gorlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco], WUJ, Cracovia: 169- 182
- Biejat M., Wójcikowska K., 2015 *O roli tradycji we współczesnej działalności Kół Gospodyń Wiejskich*, [La tradición en las actividades de hoy en día de Circulos de Amas de Casa] en: *Więś i Rolnictwo*, no 1.2 (166.2): 97-109
- Bednarek-Szczeptańska M., 2013, *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*, [El capital social de las zonas rurales en Polonia contemporánea. Revisión de la investigación y las notas metodológicas] en: *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, no 13: 19-40
- Bondyra K., 2011 *Rola władz samorządowych w modernizacji obszarów wiejskich* [El papel de las autoridades autogestionarias en la modernización de las áreas rurales], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia:176-189
- Bukraba-Rylska I., 2000 *Kultura w społeczności lokalnej. - podmiotowość odzyskana?* [Cultura en la comunidad rural – reuperación del protagonismo?] IRWiE PAN, Varsovia
- Burdyka K., 2011 *Działalność organizacji pozarządowej a mobilizacja lokalnych zasobów kapitału społecznego w środowisku marginalizowanym. Przypadek wsi Lwówek* [La actividad de un organización no-gubernamental y la movilización de los recursos locales del capital social en el entorno marginalizado. El caso de la aldea

- Lwówek], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 214-229
- Czapiewski K., 2010 *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim* [El concepto de las áreas rurales del éxito socio-económico y su identificación en la región de Masovia], *Studia Obszarów Wiejskich* tomo XXII Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Zespół Badań Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, Varsovia
- Czapiński Janusz, Panek Tomasz (red.), 2015, *Diagnoza społeczna 2015 roku* [Diagnóstico Social 2015], Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa
- Fedyszak-Radziejowska Barbara, 2011, *Rola drobnych gospodarstw rolnych w budowie kapitału społecznego na wsi* [El papel de las pequeñas granjas en la construcción de capital social en las zonas rurales], en: *Wieś i Rolnictwo*, no 3 (152): 139-156
- Fedyszak-Radziejowska B., 2005 *Wiarygodność metod jakościowych i sondaży w badaniach kapitału społecznego wsi* [Veracidad de los métodos cualitativos y sondeos en los estudios del capital social del campo], en Górlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 63-79
- Frykowski M., Starosta P., 2005 *Kapitał społeczny na terenie województwa łódzkiego* [El capital social en la voivodía de Łódź] en: Górlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 79-106
- Fukuyama F. 2003, *Kapitał społeczny* [El capital social], en: *Kultura ma znaczenie* [Cultura tiene importancia], L.E. Harrison, S.P. Huntington (eds.), Zysk i S-ka, Kraków: 169-187
- Górlach K., 2004 *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy* [Sociología de las áreas rurales. Problemas y perspectivas] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia

- Gorlach K., Nowak P., 2011 *Tradycja, wiedza i sieci społeczne w regionalnej produkcji żywności. Przypadek sera oscypek* [Tradición, conocimiento y las redes sociales en la producción regional de alimentos. El caso del queso tradicional 'oscypek'], en Podęworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 32-56
- Halamska M., 2008, *Kapitał społeczny wsi: próba rekonstrukcji* [El capital social de la zonas rurales: un intento de reconstrucción], en: *Przegląd Socjologiczny*, tomo 57, no 1: 81-104
- Herbst J., 2008, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich* [Tercer sector otro. Las organizaciones no gubernamentales en las zonas rurales], en: Halamska M. (ed.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR PAN, Warszawa
- Hirsch Hadorn G., Hoffmann-Riem H., Biber-Klemm S., Grossenbacher-Mansuy W., Joye D., Pohl Ch., Wiemann U., Zemp E. (eds) 2008 *Handbook of Transdisciplinary Research*, Springer
- Kaleta A., 2005 *Wielozawodowość na obszarach wiejskich* [Pluriactividad en las áreas rurales], en Gorlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 49- 63
- Kalamucka W., 2009 *Stan najbliższego otoczenia miejsca zamieszkania i krajobraz okolicy w wybranych obszarach wiejskich Lubelszczyzny* [El estado del entorno del lugar de residencia y el paisaje de la zona, en las áreas seleccionadas de la región de Lublin] , en *Polskie krajobrazy wiejskie dawne i współczesne* PTG, Sosnowiec
- Kalamucka W., 2008 *Wartość i wartościowanie w badaniach jakości życia* [Valores y valorización en los estudios de la calidad de vida] en: Janicki G. Łanczont M., *Geografia i wartości* [Geografía y valores] UMCS, Lublin
- Kamiński R., 2008 *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych* [Activismo de las comunidades ru-

- rales. Las iniciativas locales de las organizaciones no-gubernamentales] IRWiR PAN Varsovia
- Karwacki A., 2006 *Błędne koło. Reprodukacja kultury podklasy społecznej* [El círculo vicioso. La reproducción de la cultura de una subclase social] WUMK, Toruń
- Kaźmierczak T., 2007 *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd pojęć* [El capital social y el desarrollo socio-económico – revisión de conceptos] en: Kaźmierczak T., Rymsza R., *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Varsovia
- Klekotko M., 2005 *Wiejskie społeczeństwo obywatelskie czy wiejskie społeczności obywatelskie? O problemach badania obywatelskości ludności wiejskiej* [¿La sociedad civil rural o las comunidades civiles rurales? De los problemas de investigación de las posturas cívicas de la población rural], en: Gorlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 107-120
- Knieć W., Goszczyński W., 2011 *Alternatywne sieci produkcji i dystrybucji żywności – w poszukiwaniu modelu dla Polski* [Redes alternativas de producción y distribución de alimentos – en busca de un modelo para Polonia], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 57-70
- Koźmicki E., 2005 *Trwały rozwój w rolnictwie w warunkach ‘globalnego społeczeństwa ryzyka* [El desarrollo sostenible agrícola en las condiciones de la „sociedad global de riesgo”], en: Gorlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 183-200
- Krzyworzeka A., 2014 *Rolnicze strategie przetrwania. Studium z antropologii ekonomicznej* [Las estrategias campesinas de sobrevivencia. Estudio de la antropología económica] Wyd. UW, Varsovia

- Kurczewska J., 2008 *Lokalne społeczeństwo obywatelskie la (dwie możliwości interpretacyjne* [La sociedad civil local. Dos posibilidades de interpretación], en: Jałowiecki B., Łukowski W., 2008 *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. [Comunidades locales. El presente y el futuro]. Scholar, Academica SWPS, Varsovia: 11-38
- Kurzątkowski M., 1985 *Architecture vernaculaire=architektura rodzima?*, *Ochrona Zabytków*, nr 1(148), s. 3
- Lisocka-Jaegermann B., 2000: *Las artesanías populares y sus transformaciones contemporáneas. Casos de Ecuador, México y Polonia*. en: *Boletín Geográfico 22 Universidad Nacional del Comahue*: 41-72
- Lisocka-Jaegermann B., 2004: *Las actividades económicas en el ordenamiento territorial: culturas locales como factor de desarrollo. El turismo cultural en las zonas rurales de América Latina y de Europa*, en: *Especificidades socioespaciales en el ordenamiento territorial*, Chacón López O., González Trápaga A. (eds) UAEM, México: 246-269
- Lisocka-Jaegermann B., 2007a, *People on the Move: The Impact of Migration on National and Regional Identities*, en: *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe Volume 22*, 3: 309-331
- Lisocka-Jaegermann B., 2007b, *Conceptos que estudian el desarrollo rural*, en: *Territorio y sociedad. La dimensión de los agentes actuales*. Tapia J., Czerny M., (ed), UAEM Toluca, WGiSR Varsovia: 292-305
- Marcysiak T., 2011 *Zaufanie społeczne w badaniach nad współpracą rolników w ramach grupy producentów rolnych* [Confianza social en las investigaciones de la cooperación de agricultores dentro de los grupos de productores], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 244-261
- Milczarek-Andrzejewska D., Śpiewak R., 2015, *Organizacje rolnicze i ich wpływ na otoczenie – podejście teoretyczne z perspektywy socjologicznej i ekonomicznej* [Las organizaciones agrícolas y su impacto

- sobre el medio ambiente – una aproximación teórica desde la perspectiva sociológica y económica], en: *Wieś i Rolnictwo*, nr 4 (169): 67-76
- Morawski W., (ed.), 1976, *Organizacje. Socjologia struktur, procesów i ról* [Las organizaciones. Sociología de estructuras, procesos y roles], PWN, Varsovia
- Mularska-Kucharek Monika, 2010, *Kultura zaufania czy nieufności? O społecznym zaufaniu mieszkańców lokalnych społeczności*, [La cultura de confianza o desconfianza? El papel la confianza social para los residentes de las comunidades locales] en: *Wieś i Rolnictwo*, no 2 (147): 65-81
- Niedźwiedzki D., 2003 *Władza-tożsamość-zmiana społeczna* [Poder-identidad-cambio social], Universitas, Cracovia
- Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce. Raport z badania w 2012 r. [Las Brigadas de los Bomberos Voluntarios. Informe de Investigación 2012], 2013, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Varsovia
- Olech A., (ed.) 2013 *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji* [La participación pública en la práctica. Dos modelos de la intensificación de la participación de los habitantes en la toma de decisiones] ISP, Varsovia
- Podedworna H., 2005 *Razem czy osobno? O strategiach adaptacyjnych ludności rolniczej* [¿Juntos o separados? De las estrategias de adaptación de la población rural]. en: Gorlach K., Foryś G. (eds.) 2005 *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi* [Frente al cambio: algunas de las estrategias de acción de los habitantes del campo polaco] WUJ, Cracovia: 201-211
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, [Democracia en acción: tradiciones cívicas en Italia moderna], Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków
- Pycka A.M., 2010 *Kreacje i poglądy Stanisława Witkiewicza na tle głosów epoki* [Creaciones e ideas de Stanisław Witkiewicz en el contexto de su época] Universitas, Kraków

- Radziejkowski S.E., 1901 *Styl zakopiański* [El estilo de Zakopane], Towarzystwo Wydawnicze we Lwowie, Kraków
- Starosta P., 2008 *O pożytkach płynących z badania społeczności lokalnych na podstawie programu Polska lokalna* [De los beneficios resultantes de estudios locales en base al proyecto 'La Polonia local'], en: Jałowiecki B., Łukowski W., 2008 *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. [Comunidades locales. El presente y el futuro]. Scholar, Academica SWPS, Varsovia : 83-106
- Szczepański M.S., 2008 *Tożsamość europejska i lokalne reindykacje* [Identidad europea y las reivindicaciones locales], en: Jałowiecki B., Łukowski W., 2008 *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. [Comunidades locales. El presente y el futuro]. Scholar, Academica SWPS, Varsovia: 39-56
- Sznapiak A.D., 2009 *Tatrzańska Arkadia. Zakopane jako ośrodek artystyczno- intelektualny od około 1880 do 1914 roku*, [La Arcadia de los Tatras. Zakopane como centro artístico- intelectual 1880-1914], Wydawnictwo Neriton, Warszawa
- Śpiewak R., 2008 *Czy organizacje pozarządowe są na wsi potrzebne?* [¿Son necesarias las organizaciones no-gubernamentales en el campo?], en Halamska M.(ed.) *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR, Varsovia
- Tondos B., 2004 *Styl zakopiański i zakopiańszczyzna* [El estilo de Zakopane y lo popular de Zakopane], Ossolineum, Wrocław 2004
- Turowski J., 1992 *Socjologia wsi i rolnictwa* [Sociología del campo y de agricultura] Norbertinum, Lublin
- Tuziak B., 2011 *Autorytet władz gminnych a rozwój wiejskich społeczności lokalnych* [la autoridad del poder municipal y el desarrollo de las comunidades locales rurales], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 159-175
- Wieruszewska M., 2011 *Antropologizacja badań wsi. Zaniechania, potrzeby, możliwości* [Antropologización de los estudios rurales. Fracasos, necesidades, posibilidades], en: Podedworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 17-31

- Wilkin J., Nurzyńska I., 2008 *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi* [El campo polaco 2008. Informe sobre el estado del campo] FDPA, Varsovia
- Wilkin J., Nurzyńska I., 2010 *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi* [El campo polaco 2010. Informe sobre el estado del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia
- Wójcik M., 2012 *Geografia wsi w Polsce. Studium zmian podstaw teoretyczno-metodologicznych* [La geografía del campo en Polonia. Estudio de las bases teórico-metodológicas], WUŁ, Łódź
- Zajda K., 2011 *Lokalne grupy działania jako nowa forma współpracy mieszkańców wsi* [Los grupos locales de acción como una forma nueva de cooperación de los habitantes del campo], en: Podzworna H. (ed.), 2011 *Nowe inspiracje socjologii wsi* [Inspiraciones nuevas de la sociología del campo] Wyd. Naukowe Scholar, Varsovia: 262-276

Fuentes digitales

- Asociación de Brigadas de los Bomberos Voluntarios de Polonia:
www.zosprp.pl/?q=node/785
- El mercado de trabajo www.rynekpracy.org
- Enciclopedia Popular de la Editoril Cientifica www.encyklopedia.pwn.pl
- Equipos Deportivos Populares www.lzs.pl
- Portal fotográfico Fotopolska www.zakopane.fotopolska.eu

Overview of rural areas support policy instruments: case of Poland

Katarzyna Kowalska

Academy Of Social Sciences – Polonia

Urszula Żulawska

Academy Of Social Sciences – Polonia

Support for rural areas: general characteristics

This article concentrates on enumeration of different types of policy instruments that affect rural communities directly or indirectly in Poland. Taking into account the differences in agricultural models, characteristics of agricultural factors of production, sources of financing, etc., this presentation should be regarded as a basis for comparative analysis (source of inspiration for policy shaping or for particular instruments or projects) rather than any guidelines for policies in Mexico.

Poland has been a member of the European Union since May 2004. It is a substantial factor for both defining the agricultural support policy objectives, as well as for the implementation methods and financing. Poland has been realizing a policy of sustainable development of agriculture and rural areas for years, according to the principles specified in the EU programmes. It consists of the shaping and customization of human living conditions in rural areas to the requirements of modern times, taking into account the need for a multi-directional and sustainable development. It is necessary to emphasize that such a policy of agriculture and rural areas development creates

not only new opportunities for socio-economic development for farmers and rural area inhabitants, but also allows for ensuring environmental protection and preservation of the rural landscape beauty.

The ideological basis for the European Union Common Agricultural Policy were developed after World War II, in 1955–1962. Back then, guaranteeing safe food supplies and increasing agricultural incomes were the basic concerns of the policy makers who decided on active state role in achieving these aims. Since then, the CAP has been evolving, and now, for two decades, the paradigm of multifunctionality of agriculture and rural areas has become the ideological basis for CAP. It comprises competitive and multifunctional agriculture, food security, environment protection, and other socially desired goods. However, it should be taken into account, that for many countries in the world, the primary objective of agricultural policy is to increase productivity in agriculture, while environment and climate issues are of secondary importance (National Research Institute 2014).

Today the Common Agricultural Policy (CAP) is aimed at helping European farmers meet the need to feed more than 500 million Europeans. Its main objectives are to provide a stable, sustainably produced supply of safe food at affordable prices for consumers, while also ensuring a decent standard of living for 22 million farmers and agricultural workers. The EU agriculture sector has roughly 11 million farms, which provide work for roughly 22 million agri-workers. But this figure doubles to 44 million if you include also the jobs created in the food processing, food retail and food services, making the EU agri-food sector the largest employment sector in the economy.

Concerns about climate change and issues such as biodiversity loss, water scarcity and soil fertility mean that agriculture also plays an increasingly important role in the sustainable management of natural resources, with the CAP providing support to farmers on these issues which are not remunerated through the market.

The CAP strengthens the competitiveness and sustainability of agriculture in Europe by financing a range of support measures

through the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), notably:

- Direct payments provide an important support for farmers in order to help stabilise their incomes, linked to complying with safety norms, environmental and animal welfare standards. With these annual payments predominantly “decoupled” from production – i.e farmers choose what to produce on the basis of the likely return from the market, rather than on the basis of public support – they support the long-term viability of farms in the face of volatile markets and unpredictable weather conditions, and recognise the environmental contribution and public goods that farmers provide to society. These payments are fully financed by the EU, and account for over 70% of overall CAP spending. With the 2013 reform, 30% of direct payments are linked to respecting three sustainable agricultural practices which are beneficial to environmental and climate change concerns, notably soil quality, biodiversity and carbon sequestration – the so-called “Greening” measures.
- Market measures provide a range of tools including measures to address the situation if normal market forces fail. For example, if there is a sudden drop in demand because of a health scare or a fall in prices because of a temporary oversupply on the market, the European Commission can activate market support measures. Such spending, also from the EAGF, is by its nature rather unpredictable, but tends to account for around 5% of overall CAP spending. This part of the budget also includes elements such as promotion of EU farm products and the EU school schemes.
- Rural development programmes provide a framework to invest in individual projects on farms or in other activities in rural areas on the basis of economic, environmental or social priorities designed at national or regional level. Funded through the EAFRD, this covers projects such as on-farm investment

and modernisation, installation grants for young farmers, agri-environment measures, organic conversion, agri-tourism, village renewal, or providing broadband internet coverage in rural areas. Accounting for almost 25% of CAP funding, these measures are generally co-financed by national, regional or private funds and generally extend over several years.

A common policy for all 28 EU countries, the new CAP provides flexibility for Member States to adapt some of the tools to respond to their country-specific situations. EU countries have decided to implement the 2013 reform for the period until 2020, notably through their direct payments model and their Rural Development Programmes.

The Common Fisheries Policy is a set of rules for managing European fishing fleets and for conserving fish stocks. Designed to manage a common resource, it gives all European fishing fleets equal access to EU waters and fishing grounds and allows fishermen to compete fairly. Stocks may be renewable, but they are finite. Some of these fishing stocks, however, are being overfished. As a result, EU countries have taken action to ensure the European fishing industry is sustainable and does not threaten the fish population size and productivity over the long term.

The CFP was first introduced in the 1970s and went through successive updates, the most recent of which took effect on 1 January 2014.

The CFP aims to ensure that fishing and aquaculture are environmentally, economically and socially sustainable and that they provide a source of healthy food for EU citizens. Its goal is to foster a dynamic fishing industry and ensure a fair standard of living for fishing communities.

To this day, the impact of fishing on the fragile marine environment is not fully understood. For this reason, the CFP adopts a cautious approach which recognises the impact of human activity on all components of the ecosystem. It seeks to make fishing fleets more selective in what they catch, and to phase out the practice of discarding unwanted fish.

The CFP also includes rules on aquaculture and stakeholder involvement

While the main policy instruments result from Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy, some instruments regarding rural areas result also from other EU policies, such as Cohesion Fund, as well as the European Regional Development Fund, and European Social Fund. Moreover, some forms of state policy are financed from the national budget.

Common Agricultural Policy: direct support of agricultural income

Poland, just like most new EU member states introduced the Single Area Payment Scheme (SAPS), under which a uniform area payment is paid, along with national support (Transitional National Aid – TNA), which in 2014 was realized in the form of a decoupled payment to humulus, starch, and tobacco. Additionally, Polish farmers could count on other payment, i.e.: a separate sugar payment, a separate tomato payment, a separate soft fruit payment, and since 2010, on support special in the form of: payments to cows, sheep, special leguminous plant and small-seeded fabaceae, and since 2012, also for supporting high quality tobacco.

In the years 2015–2020 all member states, including Poland, have introduced a new system of direct payments. Poland introduced the following elements of the direct payment system:

- single area payment

Poland still uses a simplified system of direct payments, the basic part of which are single area payments (SAP).

- payment for agricultural practises beneficial for the climate and the environment (greening)

Greening has been introduced as an obligation under the new system of direct payments since 2015. Greening is done by means of:

1. cultivation diversification;
2. maintaining environmentally friendly areas (so-called EFA) and
3. maintaining permanent grasslands (TUZ).

All farmers entitled to the single area payment are obliged to realize greening. Depending on the number of owned arable lands in a holding, and the participation of permanent grasslands, farmers are obliged to comply with one, two, or three greening practices.

In the case of farmer's noncompliance with greening practices, administrative penalties shall be issued, consisting of reducing the amount of direct payments received in a given year.

- payments for young farmers

This operation is mandatory for each member state. Payments encompass farmers commencing operations for the first time in the role of holding manager, or who have established such a farm within five years prior the first application submission under the single area payments, and whose age at the moment of application submission does not exceed 40 years. This support can also be paid to a legal person or a group of natural or legal persons.

- production payments

The purpose of payments related to production, is support for sectors of particular economic, environmental or social importance, and those in a difficult situation. Under EU regulations, this payment is supposed to be only an incentive to maintain up-to-date production levels in the aforementioned sectors. They comprise:

- cattle
- cows
- sheep
- goats
- soft fruit: granted to the cultivation area of strawberries or raspberries. A cultivation contract is not required, which allows for payment coverage of not only cultivation area of fruit directed to processing, but also high quality consumer fruit, including of fruit for direct sales
- humulus, granted for the humulus cultivation area, located in the Lubelskie, Wielkopolskie and Dolnośląskie provinces
- high-protein vegetables; plant species eligible for support: broad bean, field bean, cicer, sainfoin, common beans,

runner beans, grass peas, sugar peas, red clover, white clover, alsike clover, Persian clover, crimson clover, Lotus corniculatus, vetch, field lucerne, sand lucerne, black medick, white lupin, blue lupin, yellow lupin, honey clover, field peas, seradela, lentils, soya bean, hairy vetch, common vetch. Payments to high-protein plants also granted in the case of the above mentioned cultivations in the form of mixes, excluding mixes plants with plants other than listed, provided that in the case of the common vetch, hairy vetch, this payment granted for their cultivations with a support plant

- sugar beets
- starch potatoes, granted for areas wherein starch potatoes are cultivated, covered by the contract on starch potato cultivation
- tomatoes: payment to the cultivation area of tomatoes granted for areas wherein tomatoes are cultivated, covered by the contract on the cultivation of tomatoes
- flax, granted for the flax cultivation area on the grounds qualified for the payment
- fibrous cannabis, granted to the cultivation area of fibrous cannabis.
- additional payments

Additional payment is granted for an area between 3.01 ha and 30 ha. This means that the maximum number of hectares in a holding, covered by this payment, is 27. Support under the additional payment is therefore focused on the group of small and medium holdings. It allows for more effective support of income for holdings, which do not achieve such benefits resulting from the scale of production, as the largest holdings, however have the chance for stable development.

- payment for small holdings

In the case of a holding's participation in the system for small holdings, the proposed support shall replace all kinds of support realized within the system of direct payments (except temporary

national support). Farmers participating in the payment system for small holdings are exempt from standards inspection and requirements of cross-compliance, as well as from the obligation to apply practices with regard to greening.

- transitional national aid

Poland has taken the advantage of the possibility of continuation of the temporary national support for tobacco in the years 2015–2020. The tobacco sector is the only supported sector, with regard to which, EU regulations do not provide the possibility of using payments related to production.

Common Agricultural Policy: Rural Development Programme. *The effects of implementing the Rural Development Programme for 2007–2013*

European aid programmes have in the last 10 years become an impulse for changes in agriculture in rural areas and in fishery. EU aid measures received by Polish rural areas, agriculture and fishery, were addressed for investments, potential construction of the processing industry, job creation, creation of groups of agricultural producers, projects for the protection of the natural environment, infrastructure improvement within districts and the support of local activities. Thanks to the modernization of their farms, Polish farmers can effectively compete on the domestic and EU market with farmers from other states. Poland's integration with the EU brought about a growth in the income of farmers. Also, the economic competitiveness of rural areas has increased, which consists of not only agricultural production, but also tourism, services, trade, craft, and small companies. Rural areas, apart from their traditional roles as food producers, gained importance as the space for business operations not related to agriculture. The life quality of the inhabitants of rural areas and small towns has increased. Many kilometers of aqueducts and sewer systems were created, along with hundreds of sewage treatment and waste segregation plants, the centres of many towns were renovated, hundreds of playgrounds created, countless community centres and culture

houses were built and renovated. Rural areas are becoming more and more attractive as living space. It is evidenced by almost a quarter million of citizens living in cities, who, over the past 10 years, decided to move into rural areas.

The RDP 2007–2013 was conducted by means of 22 measures, grouped in thematic axes:

- Axis I – Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sectors
- Axis II – Improvement of the environment and countryside
- Axis III – Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification
- Axis IV – Leader approach.

Selected effects of RDP 2007–2013

- 41 000 of modernised farms
- 250 000 of purchased machinery and equipment
- 23 000 of beneficiaries of measure „Setting up of a young farmer”
- LEADER: local activity groups on area of 292 000 km²

The Rural Development Programme for the years 2014–2020

The main goal of the RDP 2014–2020 is to improve competitiveness of agriculture, achieve sustainable natural resources management and apply measures related to climate, as well as to achieve sustainable territorial development of rural areas.

The programme will implement 6 priorities of the EU in the scope of development of rural areas:

Priority 1. Fostering knowledge transfer and innovation in agriculture, forestry and rural areas, implemented through the following measures:

- Knowledge transfer and innovative activities
- Advisory services
- Cooperation¹

¹ Cooperation: support for the development and implementation of solutions for new products, practices, processes, technologies, methods of organization and

Priority 2. Enhancing farm viability and competitiveness of all types of agriculture and improving the economic performance of agricultural holdings, implemented through the following measures:

- Modernisation of agricultural holdings
- Restructuration of small holdings
- Development of agricultural services
- Payment for farmers transferring small holdings
- Premiums for young farmers

Priority 3. Promoting food chain organisation, including marketing of risk management in agriculture, implemented through the following measures:

- Processing and marketing of agricultural products
- Quality systems of agricultural products
- Producers groups
- Basic services of marketplaces
- Restoring agricultural potential destroyed as a result of natural disasters

Priority 4. Restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry, implemented through the following measures:

- Agri-environment climate measures
- Organic farming
- Payment for areas facing natural or other specific constraints
- Land reparcelling

Priority 5. Promoting resource efficiency and supporting the shift towards low carbon and climate resilient economy in the following sectors: agriculture, food and forestry sectors, implemented through the following measures:

- Investment in the development of forests and improvement in forest vitality

marketing in agriculture, food and forestry sectors. Action will also support the establishment of cooperation of research entities, advisory services, businesses and individual farmers.

Priority 6. Promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas, implemented through the following measures:

- Premiums for development of non-agricultural entrepreneurship
- Basic services in rural areas and village renewal
- Leader².

In the scope of the policy for development of rural areas, numerous actions are undertaken, focused on entrepreneurship development, for instance, in terms of improving qualifications, facilitating access to the labour market, and the capacity to provide financial aid.

Common Fisheries Policy Instruments. Operational Programme Sustainable Development of the Fisheries Sector and Coastal Fishing Areas 2007-2013

The primary objective of the operational program was to create, by a balanced resources exploitation, a competitive, modern and dynamic fishing sector in accordance with the principle of sustainable development of the Polish fishing sector. This principle assumed supporting the Common Fisheries Policy in order to optimize the production potential of the living sea resources to provide their exploitation for future generations as well as to obtain a sustainable balance between resources and fishing capacity.

² Leader, through the Local Development Strategies (LDS) is implementing a broad range of measures. LDSs foster actions aimed at: social capital reinforcement, entrepreneurship development, income sources diversification, creation and development of local processing incubators, improvement of competences of people from the LDS area, development of local products, development of target markets, preservation of local heritage, development of open-access and non-commercial tourist, leisure or cultural, technical infrastructure, also within the scope of water and sewage management and construction or modernisation of local roads, creation of networks with regard to establishing short delivery chains and local markets, as well as promotional and marketing activities, activation of the unemployed, application of information technologies in the development of non-agricultural jobs, as well as sharing the cultural, natural and tourism resources of rural areas.

The program was implemented by actions grouped in four axis:

- Axis 1 – Actions for the adaptation of the fishing fleets
- Axis 2 – Aquaculture, inland fishery, processing and fish market
- Axis 3 – The measures used for common interest
- Axis 4 – Sustainable development of the areas dependent on fishing
- Axis 5 – Technical assistance.

Priorities for 2014-2020:

- promoting of sustainable, innovative and competitive fisheries
- supporting sustainable, innovative and competitive aquaculture
- supporting implementation of CFP
- employment and territorial cohesion of the areas dependent on fishing
- support of processing and introducing to the market of the fish and aquaculture products
- integrated maritime policy
- technical assistance.

Policy implementation: Common Fisheries Policy examples

Axis 4 – Sustainable development of the areas dependent on fishing of the Operational Programme Sustainable Development of the Fisheries Sector and Coastal Fishing Areas 2007-2013 provided for realization of Local Strategies for the Development of Fisheries Areas, prepared by the Local Fisheries Groups (LFG). Establishment of LFG was encouraged by the Programme, aiming at the mobilization of the local communities by connecting social and economic partners from the area to plan and to implement local initiatives. The basic requirement for the LFGs was to organise themselves on the basis of a bottom-up approach with the active participation of local communities, business entities and non-governmental organizations.

48 LFGs of all 16 Polish provinces have been able to select projects realized by individuals, companies, local authorities, as well as culture and sport associations. The projects include:

- construction or renovation of tourist and recreational infrastructure (marinas, recreational sites, excursion boats, water-ski)
- establishment/renovation of tourist and educational trails, sites, water trails, angling sites, bike paths, playgrounds
- establishment/renovation of local museums, educational facilities, historic objects, public libraries
- establishment of sports/educational thematic youth activities groups
- construction/renovation/adaptation for new use of local cooperatives/communities facilities
- equipment for sport clubs
- equipment for small companies (e.g. smokehouses, services, pottery production, direct sales cars)
- renovation/adaptation/construction/expanding the functions of accommodation facilities (e.g. disabled access, sports activities, bike rentals, agrotourism)
- modernization of restaurant facilities.

Moreover, LFGs from different provinces have been able to establish trans-regional thematic trails related to the fisheries promotion.

Other policies and instruments

Other EU policies instruments

Rural areas and areas dependent on fisheries are also subject to support provided by Operational Programmes of other policies, specially Cohesion Policy. The dedicated instruments of Cohesion Policy are focused on the development of entrepreneurship and a better use of human resources, including the professional reorientation of farmers, social and infrastructural revitalisation, as well as water and sewerage and anti-flood infrastructure. Other, horizontal, instruments resulting from Cohesion Policy include such issues as support for: smart specialisations related to agriculture, fisheries

and agro-food industry, ICT, renewable sources of energy, entrepreneurship, waste management, kindergartens in rural areas, educational institutions, social services etc.

Entrepreneurship

In the new financial perspective, it is planned to support measures within entrepreneurship development on rural areas, non-agricultural jobs and business environment institutions, under operational programmes financed not only from the funds of the Common Agricultural Policy, but also under the Cohesion Policy.

Rural tourism and agritourism

Rural tourism, including agritourism, contributes to improvement in the quality of life and economic diversification of rural areas. Agricultural consulting performs a particular role in the development of tourism in rural areas. It is supported by the activities of advisory centres. They consist, first of all, in training, current consulting, as well as publishing promotional materials and participating in information exchange. The Agricultural Advisory Centre in Cracow runs the National Network of Educational Farms, which disseminates the idea of education in agricultural holdings and promotes activities of educational farms. Also, the schools supervised by the minister of agriculture and rural development offer the education in the profession of a rural tourism technician.

Support for agricultural producers in extraordinary situations

Instability of agricultural markets and recurring emergency situations caused by, among others, anomalies in climate conditions, animal diseases, infections and contamination of products result in inclusion of crisis management elements in the EU agricultural policy (implementation of mechanisms launched by the European Commission), allowing for undertaking quick activities with regard to producer support, e.g.: support for poultry breeders in connec-

tion with avian influenza, grants for seeds for farmers suffering from drought and flood, compensations of the losses of milk manufacturers incurred as a result of the crisis on this market, losses as a result of the crisis caused by bacteria *Escherichia coli* for vegetable manufacturers, support for the pork market a result of confirmation of the presence of the African swine fever virus in wild boars, temporary extraordinary aid for producers of certain fruit and vegetable related to the ban on the import of specified EU agricultural and food products introduced by the Russian Federation.

National aid: subsidies to preferential loans – investment and disaster

National aid is currently granted in the form of subsidies to interest on different types of loans, guarantees and securities for repayment of preferential investment and disaster loans, sureties for repayment of student loans, subsidies for costs incurred by agricultural producers on disposal of animal carcasses, subsidies for costs incurred on preparation of applications for registration of names and geographic symbols of primary agricultural products:

- Subsidies to interest on investment credits[★]
- Subsidies to interest on revolving credits
- Subsidies to interest on calamity credits[★]
- Support for rural technical infrastructure development
- Subsidies to EXTRA milk
- Financial aid for entities dealing with disposal of animal corpses
- Financing payments of equivalents for agricultural lands afforestation
- De minimis aid³

³ De minimis aid:

- support for agricultural producers under damages:
 - caused by negative effects of wintering in the winter period of 2011/2012,
 - caused by natural disasters in 2013,
- financial aid in agriculture for a farmer, who in 2014:
 - was a producer of black currant fruit and cherry fruit,
 - was a producer of onions, cabbages or apples,

- Loans for jobs
- Raising professional qualifications
- Subsidies to interest on credits with partial capital repayment
- Financial aid related to agricultural accounting
- Other aid⁴.

Scientific-research facilities

The strategic objective of development of the Polish science is the use of science to increase the civilisation level of Poland. A particularly important task of the Polish science is contributing to mitigation of the civilisation gap between Poland and countries highly developed in economical terms, as well as to improvement in the quality of life of the Polish society and to fulfillment of development aspirations of the current and the future generations, in accordance with the principle of sustainable development.

The following entities work on scientific research for agriculture and agricultural markets, fishery and rural development.

- Research institutes (12), supervised by the Minister of Agriculture and Rural Development
- Institutes of higher education (9 universities, 47 faculties) supervised by the Minister of Science and Higher Education.
- Scientific institutes of the Polish Academy of Sciences (9).
- Research institutes partially concerned with agriculture related subjects, controlled by other ministries (Ministry of Environment, Ministry of Development and Ministry of Health).

The funding comprises mainly sources such as the national budget, international scientific cooperation projects, and incomes from services for private entities.

• for a farmer, who, in 2014, suffered damages of agricultural cultivations caused by wild boars (under applications submitted by farmers in 2014 and 2015).

⁴ Other aid: for farmers, who, in 2008 or 2009, received supplementary payments for an area of hop crops, support for founding groups of agricultural producers, for producers of dried fodder, loan sureties and guarantees, as well as registration of names and geographic symbols.

Agricultural schools

Public agricultural schools are run by local government authorities (mainly at the district level), as well as by the Minister of Agriculture and Rural Development. The majority of students receive education in the following professions: agricultural mechanisation technician – 2002, nutrition and food services technician – 1876, technician-farmer – 1420, landscaping technician – 954. Additionally, within the existing structures of the aforementioned schools complexes are 35 recurrent education centers, which organise, first of all, professional qualification courses, significantly supplementing the system of education and skill acquisition by adults. Agricultural schools are meant to equip their graduates with knowledge and professional skills allowing them to undertake work in the agricultural and service sector, as well as to properly compete in the conditions of free market economy, and to prepare them to continuously improve their professional qualifications.

The agricultural schools have also been able to realize projects within European Union programmes, financed from European Social Fund and Education and Culture programmes.

The agricultural advisory system in Poland

Since 2007, the European Union has imposed on each member state the obligation to provide advisory services to farmers.

The agricultural advisory system in Poland is composed of agricultural advisory units, agricultural chambers and private advisory entities. Poland has 16 province agricultural advisory centres (ODRs), supervised by locally competent province authorities and the Agricultural Advisory Centre in Brwinów (CDR), which is controlled and supervised by the Minister of Agriculture and Rural Development. The most important tasks of ODRs include carrying out educational, information and popularisation activities among farmers and rural inhabitants, including activities concerning the Common Agricultural Policy. Furthermore, these institutions prepare agricultural and food products market analyses and agricultural inputs analyses, as well as collect and popularise market information

in this scope. They can conduct variety experiments as part of post-registration variety experimentation, undertake actions to preserve cultural and natural heritage of rural areas, as well as promote environmentally friendly lifestyle. The tasks of CDR mainly involve professional trainings for agricultural advisors, certification of advisors and keeping lists of certified advisors, who are authorised to provide advisory services under the Rural Areas Development Programme.

The agricultural advisory system also plays the role of the coordinator of the Network for Innovation in Agriculture and Rural Areas (SIR). The network's tasks include identification of partners for cooperation in implementing innovative projects, cooperation with national scientific-research entities, institutions and organisations working on innovations, as well as with the European Innovation Network, executing activation initiatives among farmers, entrepreneurs, scientific-research entities and advisors, including transfer of information on innovative solutions, as well as consulting and assistance in the creation and organisation of operational groups for innovations.

The activities agricultural advisory system are supported by national budget and the Rural Development Programme funds, but they also gain income by collecting fees for some of the services.

Sector Promotion Programme for Polish Food Specialties.

Nine funds for promotion of agricultural and food products, i.e.: milk, pork meat, beef meat, horse meat, sheep meat, cereal grains and cereal products, fruit and vegetables, poultry meat, and fish have been created. The funds are managed by managing committees appointed separately for each fund, consisting in representatives of food processors, producers and agricultural chambers. Administrative management of the funds provides Agricultural Market Agency. The funds come from obligatory contributions from the sector subjects.

Quality programmes

The Try Fine Food programme's objective is to create a positive image of high quality food products. The TFF label is also an opportunity to promote products and companies, both in Poland and abroad, by strengthening the companies' prestige and product reputation. The promotional activities of the TFF Programme include various forms of promotion used to increase label recognisability and popularization of marked products include: numerous trade-exhibition events, both national and foreign, open air events and information-

Regional and Traditional Products

Due to particular knowledge and skills handed down from father to son, producers learn organic farming from an early age. Material obtained as a result, is then processed in traditional, unique ways, thereby becoming a product of premium quality, as well as the pride and staple of the region of its origin.

- **List of Traditional Products**

The List of Traditional Products is It is comprised of products, whose quality or exceptional characteristics and properties result from applying traditional production methods, constitute a region's cultural heritage, and remain an element of identity of the local community.

- **Protected Products in the European Union**

The main objectives of EU food quality policy, supported from the Regional Development Programme funds, are: promotion of diverse agricultural production, product name protection from abuse and imitation, and helping consumers in understanding the specific nature of registered products, Introduce our traditional flavours and high quality to the European culinary heritage. It comprises 3 quality systems:

- Protected Designation Origin (PDO)
- Protected Geographical Indication (PGI)
- Traditional Specialty Guaranteed (TSG)

In addition, the Three Signs of Flavour campaign has been put in place by the Ministry of Agriculture and Rural Development in

order to promote the products registered as PDO, PGI, or TSG. It is co-financed with support of the UE funds.

Promotion of organic agriculture development

Increasing the ecological awareness of farmers and innovative organic products, are supported since 2004, through subsidies for conducting basic research in the field of organic farming and promoting the results thereof via popular science publications. Assessing research from the perspective of the past few years, it may be concluded that a group of scientists was formed, who have significant achievements in the field of organic farming research.

An advantage of organic farming in Poland are also the well established farming consultancy units with great potential, scientific institutes and academic centres with access to knowledge and new solutions, and the high level of knowledge and skills of organic farming inspectors.

Also, an additional promotion of organic farming and an incentive for producers for further development is the annual *Best Organic Farm Contest*. Of great interest among manufacturers is also the Center of Practical Training and “demonstration farms”, where best solutions are implemented concerning organic farming. Such activities, encouraging the dissemination of knowledge about organic farming, also translate into a growing demand for organic farming products.

In addition, taking into account the high importance attributed to the development of organic farming and organic food market, in Poland, a *General Plan of Action for Organic Food and Agriculture in Poland for 2014-2020* was prepared, describing specific actions, aiming at the development of this sector of agriculture.

Agricultural Social Insurance Fund

Social security system for farmers is separate from the universal social security system: service of farmers in the matters concerning coverage with social insurance, insurance contribution assessment and collection, awarding and payout of benefits of pension insuran-

ce and accident, health and maternity insurance. The Fund is also responsible for conducting activities aimed at dissemination of work safety principles on farms and elimination of hazards at the place of work and living of farmers, conducting voluntary, free-of-charge medical rehabilitation for people threatened with full inability to work on a farm. Moreover, the Fund performs additional tasks ordered by the state, among others, service of the insured parties in the matters concerning settlement of individual income tax, payment of health insurance of farmers, household members, retirees and pensioners, as well as family members of the two groups of farming population, payment of additional benefits, e.g. war pensions, benefits for invalids of war and other benefits.

The financial basis for the farmers' social insurance system are contributions paid by farmers, as well as subsidies from the state budget.

Poland has been able to benefit from the opportunities arising from the European Union funds available for rural and fisheries dependent areas development, i.e. Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy. The shape of policies is dependent on the guidelines from the European Commission, the availability of the funds, as well as the specific needs and traditions of the Polish agriculture and fisheries sectors. Another important factor to be considered is that rural and fisheries dependent areas are also subject to other types of policies, including cohesion, social, educational etc. instruments. Due to the complexity of the subject, only the basic assumptions related to the policies could have been presented in this article.

Bibliography

- Góral, J.ed. (2015). *Subsydia a ekonomika, finanse i dochody gospodarstw rolniczych*, Warszawa:, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
- Grochowska, R. ed. (2014). *Development trends in agricultural sector and policies– challenges for the future*, Warsaw: Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (2015). *Po ryby turystycznie. Rozwijamy polskie rybactwo*, Warszawa: MRiRW
- Ministry of Agriculture and Rural Development (2014). *Agriculture and Food Economy in Poland*, Warsaw: Ministry of Agriculture and Rural Development
- Ministry of Agriculture and Rural Development (2015). *Agriculture and Food Economy in Poland*, Warsaw: Ministry of Agriculture and Rural Development
- Wasilewski, A.ed. (2014). *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej w rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*, Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

Abstract

The vision of territorial development

Antonia E. Godoy, Mirta C. Martínez y Gladys L. Pietruczuk

The pursuit of development is a strong desire of society which prevails in time and thus the evolution of its meaning, which has been changing depending on the scope it deals with, generating various senses to the term. This article has the aim to conduct a review of the theoretical literature and make an approach to the construction of the concept of *development*, of the meaning given to the concepts of territorial development and local development, and highlight the importance of *Social Capital* in order to achieve it. Beyond the evolution of the concept of *development*, it cannot be denied that it is a complex system and although it appears as a construction, it must start with the local actors and considering their welfare a priority.

Keywords: Development, local development, social capital

The human dimension of local development

María Teresa Montoya Flores y Silvia Pomar Fernández

In the last decades of the 20th century development models contemplating the human aspect as central start appearing, when it became clear that some countries with economic growth were experiencing a deterioration in life quality and conditions, while some

countries with modest incomes achieved levels of human welfare fairly satisfactory. This chapter defines and presents the important characteristics of human development, beginning with a review of the conceptual background of human development and its origins, as well as its importance in the economic and social development of their community, location or territory and why it is necessary to base the development in the society needs to achieve the social welfare. For this, we first talk about human dimension, human and social development, the actors that participate and how it will contribute to local development by achieving strengthened social capital.

Keywords: Human development, social welfare, capacities, human development index

The cultural, political and institutional dimension in the local development

Griselda Martínez Vázquez and María Teresa Montoya Flores

The literature on development processes indicates that these processes are due to more complex factors than the government decentralization processes themselves that happen in several Latin American countries. The strengthening of local, creative and supportive culture is one of the factors that make possible the emergence of new proposals emanating from the territories themselves, “from the bottom”, where the action and mobilisation of local public and private actors, target action proposals to give solutions to their social welfare from their worldview. The aim of this work is to present some theoretical references on local development models from the perspective of cultural, political and institutional development.

Keywords: Local development, culture, public politics, institutions.

Economical, technological and financial dimensions in local development

Silvia Pomar Fernández, Araceli Rendón Trejo y Sergio Solís Tepexpa

Poverty and marginalization is present in almost all the economies, but are more recurring in poor or in developing countries. Therefore, macroeconomic stability is not guarantee for better live conditions for the entire population. There are regions or localities with no suitable conditions for employment and income generating activities. In this sense, the approach to territorial economic development economic is generates productive employment, social equity and sustainable environment, having, to this purposes, several dimensions to find better living conditions such as the abilities, skills an various resources that the people have. In this context, the aim of this chapter is to show the theoretical elements that contribute to the explanation of territorial development from an economic, technological and financial dimension.

Keywords: Development, strategies, life conditions

The sustainable dimension in local development

Graciela Carrillo González e Hilda Teresa Ramírez Alcántara

This paper analyzes the elements of local development from the perspective of sustainability. Therefore, the proposal of *development from within* is included as a key element that integrates societies in communities that support productive projects to ensure the conservation of natural capital and to improve the quality of life in economic, social, cultural, and ecological spheres considering the approach of neostructuralism. The methodology used was documentary review and the analysis of the elements that contribute to reflection. The exhibition is organized into five parts; the discussion to understand the dimension of sustainability at the local level; the importance of preserving the natural capital; the role of stakeholders; the construction of the social fabric, and final thoughts. It is conc-

luded that elements that determine local development have led to a theoretical construct that indicates that the internal potential and resources determine the potential for economic growth and development of a territory. However, the validity of the argument is questioned when the phenomenon in completely different realities of developing countries is tried to be explained.

Keywords: Local development, sustainability, social capital.

A theoretical conceptual approach of the rural community, poverty and marginalization

Ana Virginia Maldonado Alcudia and Aida Alvarado Borrego

In this chapter the authors make a review of different conceptions that have been published about what a rural community is, considering some criteria like the size, territory, marginalization and structural and functional characteristics closer to their precarious living conditions; there are differences between rural and urban areas in Mexico. There is a strong degree of marginalization related to the availability of basic services, development, production activities, employment to name a few.

On the other hand, rates of marginalization, social gap index and the human development index, are reviewed, in which some indicators, like the unit of analysis about geopolitical spaces and the smallest territorial spaces are included. Those distinguished five strata of marginalization: very high, high, medium, low and very low; as well as those supported by the intensity of exclusion in four socioeconomic dimensions: education, housing, cash income and population distribution.

Keywords: Rural communities, poverty, marginalization.

Characteristics of rural communities in Mexico in the 21st century

*Miguel Ángel Ramírez Martínez, Oscar Priego Hernández
and Aida Beatriz Armenta Ramírez*

In the 20th century, the rural population was one of the characteristics of the Mexican population, according to the 2010 census of population and housing, of the National Institute of Statistics, Geography and Informatics [INEGI], 22% of the Mexican population lives in rural communities and 78% in urban communities. There are 188, 596 rural localities with a population of 26'049,769 inhabitants.

Communities have been the cohesive aspect of the inhabitants of a geographic area with common customs, which INEGI has classified as urban and rural, depending on the number of inhabitants. Despite the fact that since the 1970s of the twentieth century there has been a series of social policies to try to get communities out of underdevelopment, they have not been able to reverse the process and the second decade of the twenty-first century shows high rates of Poverty, marginalization and social backwardness, in most rural communities.

On the other hand, the areas where these populations are located are increasingly contaminated and with ecological problems that place them at a high risk and vulnerability to the effects of global warming. As a consequence of globalization, it can be observed that the traditions, customs and values of rural communities are being lost as their inhabitants acquire through the mass media the customs and values of other societies.

Keywords: Rural communities, characteristics, organizations

Theoretical perspective of organizations in rural communities

*Aida Alvarado Borrego, Mónica Velarde Valdez
and María Aída Santillán Núñez*

This chapter aims to show the theoretical perspective of the study and analysis of organizations in the field of rural community. The organization is an essential element for man, society and the relationship between them, which necessitates their presence in all practices in everyday life are made. Therefore, the authors begin this theoretical reflection setting space meaningful definitions of the organization, its main characteristics and its conformation. Similarly, the relationship between the concepts company, organization or institution are presented. On the other hand, the company's social economy is reviewed, and forms of organization; emphasis on structural and contextual dimensions of the organization specifically in the rural community is made. Finally, the legal framework of the organization with activities in rural areas and business activities and the importance of the organization for the development and growth of society is expressed, for what are considered open systems.

Keywords: Rural communities, organization, company

Development and typology of organizations, their characteristics and functions

*Patricia E. García Castro, Emma Rosa Cruz Sosa
and Jesús Hernández García*

In this chapter is exposed the relevance of the organizations, their participation in the economic and social development through the work they perform in the international, national and local field. Different types of organizations, characteristics and functions are described. The systemic competitiveness approach is prioritized, standing out that the organizations and the State with joint actions lead to improve the conditions of the society.

Keywords: Development, organizations, characteristics

Strategic thinking as an organizational tool for competitiveness and local development

*Rubí del R. Vargas H., Emma Rosa Cruz Sosa
and Laura Gatica Barrientos*

In this chapter, the essentials and relevance of the implementation of the strategy in organizations, conceptualization and development process are presented. Michael Porter's competitiveness strategy model is presented, as one of the most representative business approaches. Another important aspect exposed in this work is the strategies establishing as the adequate instrument, which allows organizations a bigger relationship with their environment in order to encourage the local development.

Keywords: Local development, strategy, organization

Organizational strategy and its focus on rural communities

*Mónica Velarde Valdez, Marcela Rebeca Contreras Loera
and Evelia de Jesús Izabal de la Garza*

This chapter presents a theoretical approach to organizational strategy focusing on rural communities. The authors begin with a tour on the formulation of the strategy through the ten schools classified by Mintzberg, Ahlstrand and Lampel (1998), focusing mainly on the characteristics related to its formulation. They also analyze the strategy typology of three of their main precursors: Porter, Mintzberg and David. Finally, the strategy approach is examined theoretically in rural communities, trying to understand the difficulty of organizations located in rural areas, whose socio-economic conditions are mostly unfavorable and must be able to incorporate in this globalizing business environment. Among the main conclusions, it is important to emphasize the roots of the community and its traditions, the use of family labor and empirical knowledge about its environment, the prioritization of benefits is also unlocked, since, contrary to traditional companies, the family and the community itself.

Keywords: Strategy, organizations, rural communities

The Latin American State. Debates and questions in a complex scenario

Gloria Edel Mendicoa, María Beatriz Lucuix and Nahuel Lizitza

The State, its characteristics and mediations, are the key topics of this chapter, in which several ideas about public policies in the crystallization that institutions embody are examined. There is a link amongst social subjects characterized by inequality—evidence of social rules, institutions and customs promoting reciprocity, collaboration and cooperation, and for the State, social reality and its social capital are there. Public policy leads to a concern to reflect upon this notion from local, regional and global perspectives, which means finding innovative mechanisms to link different actors to areas of implementation. Subsequently, the chapter turns to the Public Agenda, to whom are responsible for updating it and how the needs included therein are met, taking into consideration the three is: the ideas for the policies; the competing interests of the actors; and the institutions that strive to address social needs. Lastly, it deals with the topic of the agenda, how it is carried out, who get to participate and who do not, and whom it benefits.

Keywords: State, policies publics, institutions

Stages and types of public policies; A theoretical reflection

*María Estela Torres Jaquez, Marcela Rebeca Contreras Loera
y Ana Virginia del Carmen Maldonado Alcudia*

A public policy refers to the programs that a government develops according to a specific problem or situation and these are represented by the issued shares that seek to respond to the demands of society. The study of public policies raises questions about: what types of policies the State develops in its spheres of action, how it elaborates and develops them, how it evaluates them; On the other hand, analyze what governments do, who they participate, how they participate, how and why they do, among others. Public policies are

considered as a decision process that is reflected in a set of phases or stages or cycles, which takes place over a period of time. This chapter presents a theoretical reflection of various authors regarding the stages or cycle of public policies and their typology.

Keywords: Stages, public policies, types.

**Local development and organizations
in rural communities - looks from Poland.**

*Bogumila Lisocka-Jaegermann, Katarzyna Sierocińska
and Elżbieta Żuławska-Sobczyk*

The text summarizes some of the theoretical trends present in recent studies on local development in the countryside, undertaken within rural geography, rural sociology, economic anthropology and Polish microeconomics. Particular attention is paid to the themes of the role of social capital, organizations and participation and to the role of cultural capital and heritage in local development. Also described are the organizations with more roots in the Polish field, such as the Volunteer Fire Brigades or the Housewives' Circles, or the Popular Sports Teams. The text clarifies the particular context of the recent history of the Polish countryside defined by the processes of political and economic transformation of the country. We believe that the theoretical bases, tools and some research results dedicated to the rural communities subject to accelerated change can be interesting and provide inspiration to local development scholars in the Mexican countryside.

Keywords: local development, organizations, rural communities

**Overview of rural areas support policy instruments:
case of Poland**

Urszula Żuławska and Katarzyna Kowalska

This article presents different agricultural and fisheries policy instruments aimed at rural and fisheries dependent areas development. The purpose of this presentation is to provide the basis for further research on policy instruments/solutions that could constitute the sources of inspiration for proposals regarding small communities development in Mexico. The basic assumptions of the EU agricultural and fisheries policies are outlined, followed by the description of Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy instruments. Examples from CFP implementation are then listed. The last part of the article concentrates on different instruments, supported mainly from national budget and different EU funding.

Keywords: Common Agricultural Policy, Common Fisheries Policy, rural development, fisheries dependent areas development.

Curriculum Vitae

Antonia Elisabeti Godoy

Profesora de tiempo completo e investigadora categorizada en Universidad de Misiones Argentina. Profesora en la Maestría de la UNAE y en el Doctorado de la UNI Paraguay. Dra. En Administración. Miembro del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología de la FCE UNaM, del comité evaluador del CEDIT y de la red CIDIR. Directora de proyectos de investigación y extensión financiados por: SPU, MINCYT, PROFAE, SECYP. Vinculación tecnológica y convenios con municipios y Ente Binacional Yacyretá. Integrante de la red de investigadores: CIDIR y red PRODEP. Evaluadora de artículos científicos de revistas nacionales e internacionales; Directora y evaluadora de tesis de grado y posgrado de nivel nacional e internacional. Publicación de libros, capítulos de libro y artículos en revistas indizadas nacional e internacional, de trabajos en congresos nacionales e internacionales.

Mirta Claudia Martínez

Profesora en Ciencias Económicas, Magister en Administración Estratégica de Negocios, doctorando en Ciencias Humanas y Sociales, docente investigadora de la Universidad Nacional de Misiones. Docente de la Maestría en Desarrollo Regional e Integración de la Universidad Gastón Dachary. Capacitadora en emprendedurismo

y cooperativismo. Evaluadora de trabajos de extensión Universitaria por la UNaM. Integrante de la red CIDIR.

Lidia Gladys Pietruczuk

Licenciada en Administración de Empresas y Contadora Publica, Profesora Adjunta de materias relacionadas a Gestión de empresas en la Facultad de Arte y Diseño de la UNaM, Investigadora docente, titular de un estudio de asesoramiento y consultoría empresarial y Secretaria Técnica del Consejo Profesional de Ciencias Económicas (Misiones). Participó de eventos académicos, científicos, profesionales y de interés, tales como: foros, congresos, simposios y jornadas como expositora en temas de su competencia y de proyectos de investigación. Publico artículos relacionados. Participó de jurados de concursos académicos y en gestión en la universidad.

María Teresa Montoya Flores

Es Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Doctora en Estudios Organizacionales, miembro del Cuerpo Académico Organización y Sociedad, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Profesor Perfil PRODEP. Su línea de investigación es el análisis organizacional de las pequeñas organizaciones sociales sobre las cuales a publicado una serie de artículos, entre sus últimas publicaciones se encuentran: “Sustentabilidad y organizaciones, Reflexiones a partir del análisis de la Red de Ecoproductores y consumidores Origen Volcanes”; “El liderazgo en la pequeña organización. Encuentro entre multirracionalidades”; “Importancia del lenguaje para el análisis organizacional. El caso de una cooperativa de mujeres”; “Organizaciones Solidarias y Responsabilidad Social”. Miembro de la Red Organizaciones y Desarrollo Rural y en el Proyecto Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales apoyado por PRODEP.

Silvia Pomar Fernández

Es Doctora en Ciencias de Gestión de la Université Jean Moulin Lyon 3, Lyon y Doctora en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Es Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 desde 2007 y tiene reconocimiento de carrera e investigación del PRODEP. Ha participado en varios Congresos a nivel nacional e internacional. Línea de investigación: estrategia y competitividad de las micro, pequeñas y medianas y gestión de las Organizaciones. Es coautora de 4 libros: *Pequeñas organizaciones: complejidad y diversidad. Estudios de caso; Alternativas de Financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas; Finanzas para el empresario y Transferencia de Modelos*. Ha publicado varios capítulo y artículos, entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Los mitos del financiamiento en la Mipyme, Entretejiendo saberes y tradiciones. El caso de dos talleres textiles familiares en la Zona de Valles Oaxaca; El impacto de la innovación en el crecimiento de la PyME manufacturera; El emprendimiento y la generación de capacidades para la innovación en la pequeña empresa Influencia de las barreras a la Innovación que limitan la competitividad y el crecimiento de las PYMES manufactureras*. Ha participado en varios proyectos colectivos y actualmente es Miembro de la red Organizaciones y Desarrollo Rural y en el proyecto Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales, apoyado por PRODEP.

Griselda Martínez Vázquez

Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Doctora en Ciencias de Gestión por la Université Jean Moulin Lyon 3, Francia. Maestra en Ciencias Sociales por FLACSO México, Especialista en Estudios de la Mujer por El Colegio de México pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Integrante

del Cuerpo Académico Consolidado LIMSE. Sus líneas de investigación son: Tránsito del Conocimiento Tradicional, Problemática de las Pymes en México, Trayectorias Socio-laborales en la Construcción de Capacidades Empresariales. Liderazgo y modelos de gestión con perspectiva de género. Autora y coautora de los libros y autora de varios artículos especializados sobre sus líneas de investigación y publicados en revistas nacionales e internacionales, entre los que se encuentran: “El management socioeconómico en pymes del sector metalmeccánico. Casos de Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo, San Luis Potosí”; “Successful Organizational Learning in the Management of Agriculture. The Mexican Produce Foundations”; “El financiamiento de la investigación y la innovación mediante fondos competitivos”; “Entretejando saberes y tradiciones. El caso de dos talleres textiles familiares en la zona de Valles de Oaxaca”. Miembro de la red Organización y Desarrollo Regional y el proyecto “Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales.

Araceli Rendón Trejo

Profesora-Investigadora, Titular C de Tiempo Completo, UAM-Xochimilco, Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1. Perfil PROMEP. Renovación 2015-2018. Es Doctora en *Economía*, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM y Maestra Ciencias Económicas, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado, UNAM, Licenciatura en *Economía*, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Ha presentado ponencia a nivel nacional e internacional. Ha publicado artículos diversos entre los que se encuentran Comportamiento tecnológico y cultura organizacional de Flexi. En Libro La Inserción de México en el siglo XXI, UAM-Xochimilco, México 2014. Coautora. Distribución y comercialización en la búsqueda de nuevos mercados. El caso de Flexi, una empresa familiar. En revista PRZEDSEBIORCZOSC I ZARZADZANIE, Polonia (2015) ISSN: 1733-2486. FEMSA. Expansion strategies.

En Libro *The Challenges of competitiveness*, Universidad de Guadalajara, Jalisco 2015. ISBN 978-607-9371-40-1. Actualmente es Miembro de la red Organizaciones y Desarrollo Rural y en el proyecto Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales, apoyado por PRODEP.

Sergio Solís Tepexpa

Realizó estudios de Licenciatura en Administración en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y obtuvo el grado de Maestro en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Además, concluyó la Especialidad en Econometría Aplicada, en la División de Estudios de Posgrados de la Facultad de Economía, de la UNAM. Actualmente es profesor – investigador en el Departamento de Producción Económica de la UAM-X y Coordinador de la Licenciatura en Administración. Fue acreedor a la Beca de Docencia y Estimulo a la Investigación de 2009 a la fecha. He escrito diversos artículos sobre el Sistema de Vivienda en México y sobre los procesos de bursatilización. Las líneas de investigación que trabaja son: Economía Monetaria, Mercados e instrumentos Financieros, Econometría financiera, Vivienda. . Ha participado en varios proyectos colectivos y actualmente es Miembro de la red Organizaciones y Desarrollo Rural y en el proyecto Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales, apoyado por PRODEP.

Miguel Ángel Ramírez Martínez

Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Líneas de Investigación: MIPyMES, Políticas Públicas y Desarrollo Regional Sustentable. Correo Electrónico: mangel113@hotmail.com

Oscar Priego Hernández

Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Líneas de Investigación: Políticas Públicas y Desarrollo Regional Sustentable. Correo Electrónico: priegooscarh@hotmail.com

Aida Beatriz Armenta Ramírez

Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Líneas de Investigación: Políticas Públicas y Desarrollo Regional Sustentable. Correo Electrónico: handel91@gmail.com

Aida Alvarado Borrego

Es Profesora Investigadora de la Universidad de Occidente desde 1989, en los niveles de Licenciatura, Maestría y Doctorado. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Maestría en Comunicación para el Desarrollo Social por la Universidad de Occidente. Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de CONACYT, Posdoctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Sinaloa, Programa de CONACYT. Tiene el Perfil Deseable Preferente del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la SEP, es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 del CONACYT y Miembro del Sistema Sinaloense de Investigadores y Tecnólogos del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. Forma parte del Núcleo Académico Básico de profesores de la Maestría en Administración, Doctorado en Ciencias Administrativas y Doctorado en Gestión del Turismo, de la Universidad de Occidente; Programas Doctorales del CONACYT. Ha realizado Estancias Académicas y de Investigación en

Francia, Polonia, Venezuela y Costa Rica. Es integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Análisis y Desarrollo Regional”. Participa en redes de investigación nacional e internacional. Cuenta con la publicación de libros, artículos científicos y capítulos en libros en ediciones nacionales e internacionales. Es directora de tesis de licenciatura y posgrado. Integrante de comité editorial como dictaminadora de artículos para revistas arbitradas. Perteneció al Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados (RCEA). Ha impartido conferencias y cursos en Instituciones de Educación Superior y sectores productivos. Ponente de avances y resultados de investigación en Congresos realizados en México y en el extranjero. Es responsable de proyectos de investigación con financiamiento interno de la Universidad de Occidente, externo del CONACYT y del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública.

Mónica Velarde Valdez

Profesora Investigadora de la Universidad de Occidente, Unidad Mazatlán, realizó estudios profesionales de Maestría en Administración en el ITESM, Doctorado en Estudios Organizacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana, tiene Especialidad en Turismo Sostenible por Universidad de León en España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, con reconocimiento Perfil preferente de PRODEP y miembro honorífico del Sistema Sinaloense de Investigadores y Tecnólogos del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT), pertenece al Cuerpo Académico Consolidado Análisis y Desarrollo Regional. En el ámbito académico se ha desempeñado como Jefa del departamento de Investigación y Posgrado, Coordinadora de Maestría en Ciencias en Desarrollo Estratégico del Turismo, actualmente es Coordinadora del Doctorado en Gestión del Turismo, inscrito en el PNPC de CONACYT. Sus líneas de investigación son: Turismo Sustentable, Gestión Turística y Desarrollo Turístico Regional, ha publicado 8 libros, 15

capítulos de libro y 10 artículos en revistas indizadas nacionales e internacionales. Tiene más de 70 participaciones como ponente en congresos Nacionales e Internacionales en lugares como España, India, Kenia, Colombia, Brasil, Polonia, Cuba y Costa Rica, entre otros. Ha sido responsable y co-responsable de proyectos de investigación con financiamiento interno de la Universidad de Occidente, y de organismos externos como el CONACyT Y PRODEP. Ha dirigido y concluido diversas tesis en niveles doctorado, maestría y licenciatura. Es presidenta de la Red Internacional de Investigadores en Turismo, Desarrollo y Sustentabilidad (RITURDES), Tesorera de la Academia Mexicana de Investigación Turística (AMIT), miembro de la Red Nacional de Investigadores CONACYT Sociedad Civil y Calidad de la Democracia y de la Red CONACYT Pobreza y Desarrollo Urbano. Es evaluadora de CONACYT, PRODEP, así como de diversas revistas científicas.

María Aída Santillán Núñez

Es Licenciada en Sistemas Computacionales, Maestra en Sistemas de Información Administrativa y Doctora en Educación por la Escuela Normal de Sinaloa, Profesora Investigadora en la Universidad de Occidente Unidad Mazatlán. Cuenta con Perfil deseable PRODEP; es miembro de la Academia Mexicana de Investigación Turística (AMIT), del Sistema Sinaloense de Investigadores y Tecnólogos (SSIT), de la Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT), de la Red Internacional de Investigadores en Turismo, Desarrollo y Sustentabilidad (RITURDES) y del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados (RCEA). Cultiva actualmente las líneas de investigación Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) aplicadas al Turismo y Gestión del conocimiento. Ha sido jefe de departamento de carrera y coordinadora de maestría. Actualmente es Coordinadora académica y profesora del núcleo básico doctorado en Gestión del Turismo inscrito en el PNPC del CONACYT en la Universidad de Oc-

cidente Unidad Mazatlán en Sinaloa. Ha sido ponente en congresos en México, Cuba, Costa Rica, Colombia y España. Ha dirigido y concluido diversas tesis en doctorado, maestría y licenciatura.

**Patricia Eugenia García Castro, Emma Rosa Cruz Sosa
y Jesús Hernández García**

Docentes en la licenciatura y posgrado de la Facultad de Contaduría BUAP, Certificados por ANFECA, integrantes del Cuerpo Académico Consolidado: “Educación, Organizaciones y Humanidades”, pertenecientes al Padrón de Investigadores de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP y del Centro de Investigación de la Facultad de Contaduría. Integrante de la Red temática de colaboración PRODEP-SEP organizaciones y desarrollo regional.

**Rubí del Rosario Vargas Hernández
y María Laura Gatica Barrientos**

Docentes en la licenciatura y posgrado de la Facultad de Contaduría BUAP, Certificados por ANFECA, integrantes del Cuerpo Académico Consolidado: “Educación, Organizaciones y Humanidades”, pertenecientes al Padrón de Investigadores de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP y del Centro de Investigación de la Facultad de Contaduría. Integrante de la Red temática de colaboración PRODEP-SEP organizaciones y desarrollo regional.

Evelia de Jesús Izábal de la Garza

Profesora-Investigadora de la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Doctora en Estudios Regionales con énfasis en Améri-

ca del Norte por la Universidad Autónoma de Sinaloa, Maestra en Administración y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Occidente. Colaboradora en el CA Consolidado Análisis y Desarrollo Regional. Línea de investigación que cultiva: Entorno empresarial, enfocado en el estudio de clusters, considerando las redes de colaboración, el capital social y la innovación. Responsable de Proyectos de investigación: “Capital social e innovación en un clúster tecnológico” e “Integración de clusters como alternativa de acceso al financiamiento para pymes”, también colaboradora en proyectos de investigación financiados por Conacyt, Promep y Environmental Defense Fund. Ha escrito artículos para publicaciones indizadas y ha participado como ponente en congresos, coloquios y simposios nacionales e internacionales. Estancias de investigación en universidades nacionales e internacionales (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, y la Universidad Autónoma Metropolitana). Actualmente es colaboradora de la red Organizaciones y Desarrollo regional en el proyecto “Estrategias para el desarrollo regional y las organizaciones en comunidades rurales” apoyado por PRODEP.

Marcela Rebeca Contreras Loera

Es profesora investigadora de tiempo completo en Universidad de Occidente, Doctora en estudios organizacionales y posdoctorado en ciencias sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, con reconocimiento Perfil PRODEP, Líder del cuerpo académico consolidado Análisis y desarrollo regional y Líder de la Red Prodep Temática de colaboración Organizaciones y desarrollo regional; Miembro de la Red Nacional de Investigadores CONACYT Sociedad Civil y Calidad de la Democracia y de la Red CONACYT Pobreza y Desarrollo Urbano. Con Proyectos de investigación financiados por UdeO, CONACYT, SEP-PRODEP, Coordinadora de proyecto ALFA-CINDA-caso Sinaloa financiado por Unión Europea. Participación en diversos congresos nacionales e internacionales; Publicaciones de libros, capítulos de libro

y artículos, en colaboración con colegas de Universidades de Brasil (Universidade Estadual Do Oeste Do Parana), Polonia (Universidad de Varsovia) y Venezuela (Universidad Experimental Rafael María Baralt). Estancias de investigación en universidades nacionales e internacionales como la Academia de Ciencias Sociales en Polonia, Centro de Investigación de la Universidad Politécnica en Paris, Francia; Universidad de Varsovia en Polonia; Universidad Academia de Humanismo Cristiano en Santiago, Chile; Universidade Estadual Do Oeste Do Parana, Parana, Brasil; Universidad Experimental Rafael Maria Baralt en Maracaibo, Venezuela; Universidad Complutense de Madrid en Madrid, España. Evaluadora de CONACYT (PNPC, Becas Posgrado en el Extranjero, FENACI, INAPI), PRODEP, PROFOCIE; Universidad de Aguascalientes, Universidad de Guanajuato.

María Estela Torres Jaquez

Profesor Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas. Doctorado en Ciencias Administrativas, Maestría en Gestión y Política Pública y Licenciatura en Economía. publicación de artículos en revistas indizadas; capítulos de libro y Libro “Planeación y políticas públicas en las cooperativas pesqueras de Sinaloa“(2015). México: Edit. Juan Pablo Editores. Dirección de tesis profesionales y de posgrado terminadas, Impartición de cursos en licenciatura y posgrado. Líder del proyecto “La movilidad estudiantil en la Universidad Autónoma de Sinaloa: la construcción de un modelo para el análisis de esta política de internacionalización”.

Gloria Edel Mendicoa

Doctora en Ciencias Sociales, con Especialización en Sociología (Universidad Católica de La Plata, Argentina 1997); Lic. en Trabajo

Social (UNAM, Argentina, 1974). Profesora Regular de la Universidad de Buenos Aires en la asignatura Política Social. Carrera Trabajo Social 1986. Profesora Regular Titular de la asignatura Estado y Políticas Públicas de esta misma casa de estudios. Investigadora Categoría 1 Directora Grupo de Investigación Institucionalidad Social y Mercosur del Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA. Secretaria de Investigación Dpto. Humanidades y Ciencias Sociales. UNLAM. Miembro de la Comisión Técnica Asesora para evaluación del Programa Científico UBACYT de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UBA. Docente de diversos posgrados en universidades argentinas y del extranjero. Autora, coautora y compiladora de un vasto conjunto de trabajos: libros, artículos, ensayos dando cuenta tanto de su experiencia en el campo docente y de la investigación, como en el de la intervención social.

María Beatriz Lucuix

Doctora en Ciencias Sociales. -UBA -, Magíster Scientiarum en Administración Pública -Facultad de Ciencias Económicas UBA -, Licenciada en Servicio Social -Fac. Derecho y Ciencias Sociales UBA-. Postgrado en Estadística aplicada a la investigación- Univ. Nac. De Córdoba. Docente de grado de la carrera de Trabajo Social de la UBA ,en el postgrado Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza -Seminario III-, de la Maestría en Integración de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora de la Universidad Nacional de Buenos Aires, miembro del Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Extensionista del Programa UBANEX. Autora de artículos científicos, de capítulos de libro. Directora de tesinas y tesis de Maestría. Docente orientadora de alumnos de la UBA. Formadora de docentes ayudantes y estudiantes en el área de docencia e investigación.

Nahuel M. Lizitza

Doctorando en Educación Superior (Universidad de Palermo). Lic. en Ciencia Política (UBA). Cursó el programa de Posgrado “Las Organizaciones de las Sociedad Civil en Argentina” (FLACSO). Es Docente en la carrera de Trabajo Social (UBA) y en el Programa la Formación de Agentes para el Desarrollo Local (FADEL-UNLaM). Integra el Grupo de Investigación Institucionalidad Social y Mercosur del Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA). Autor de artículos y capítulos de libros. Actualmente trabaja en la Universidad de Palermo como Coordinador de Proyectos Institucionales.

**Bogumiła Lisocka-Jaegermann, Katarzyna Sierocińska
y Elżbieta Żuławska-Sobczyk**

¹ Geografa, dra hab., Instituto de Estudios Regionales y Globales, Universidad de Varsovia, autora de la Introducción, los subcapítulos: 1, 2 y 4, así como de Palabras finales

¹ Economista, mtra, Academia de Ciencias Sociales, Varsovia, autora del subcapítulo 3

¹ Arquitecta, mtra, Academia de Ciencias Sociales, Varsovia autora del subcapítulo 5

Katarzyna Kowalska

Doctora en Economía, Jefa del Departamento de Cooperación Internacional en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo de las Áreas Rurales de Polonia; interesada en los problemas institucionales del desarrollo, especialmente de America Latina.

Urszula Żuławska

Profesora de Economía, Decana de la Facultad de Ciencias de Gestión y Seguridad, Academia de Ciencias Sociales; interesada en los problemas de desarrollo económico de América Latina y en problemas de finanzas internacionales.

Studia I i II stopnia

[LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE]

- Administracja
- Architektura i urbanistyka
- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Film i sztuki audiowizualne
- Filologia angielska
- Finanse i rachunkowość
- Fizjoterapia
- Geodezja i kartografia
- Grafika
- Informatyka
- Kosmetologia
- Logistyka
- Ochrona środowiska
- Pedagogika
- Praca socjalna
- Prawo
- Psychologia
- Socjologia

- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja
- Zarządzanie
- Zdrowie publiczne

Studia podyplomowe

- Bezpieczeństwo
- Finanse i rachunkowość
- Informatyka
- Komunikacja i marketing
- Pedagogika
- Psychologia i socjologia
- Zarządzanie

Studia III stopnia

[SEMINARIUM DOKTORANCKIE]

- Informatyka
- Zarządzanie

ISBN 978-83-64971-31-0



Studia w języku angielskim:

- Master of Science in Professional Communication
- MBA (SAN) + Master
- Master + Magister

www.clarkuniversity.eu



SPÓŁECZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ



www.spoleczna.pl