

LOS FUNDAMENTOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y EL MARCO LÓGICO

Federico Morales Barragán¹

RESUMEN

Las virtudes del enfoque territorial del desarrollo se aprecian con nitidez si centramos la atención en su triple carácter: multidimensiones, multiactores y multiescalas. Estos rasgos, que constituyen sus fundamentos, emanan del principio rector del enfoque, a saber, su referente son los territorios, no los sectores económicos ni algún tipo de población.

Aunque conceptualmente ha sido bien recibido en México, el enfoque no ha sido aplicado de manera generalizada en el ámbito de la acción pública, su uso es aún marginal si se compara con el del enfoque sectorial hegemónico en el país.

El propósito de esta ponencia es doble, por una parte, presentar los fundamentos del enfoque territorial; en segundo lugar, introducir tales fundamentos en las matrices de problemas y objetivos del marco lógico. La justificación del primer objetivo radica en que, a pesar de la amplísima literatura publicada en las últimas tres décadas sobre el enfoque territorial, todavía están presentes un sinnúmero de confusiones, lo cual contribuye a su escaso empleo en la elaboración de diagnósticos y diseño de políticas. En relación con el segundo objetivo es necesario tomar en cuenta que, en los últimos años, se ha hecho común presentar proyectos públicos haciendo uso del marco lógico. El aporte del enfoque territorial al introducir sus fundamentos en las matrices del marco lógico consiste en que permite trascender la desagregación sectorial de los problemas. Esta práctica de segmentación se justifica

¹ Doctorado. Investigador del PROIMMSE-IIA de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tel. (55) 63101234 y 5533187178, correo electrónico: jfmoralesb@gmail.com

argumentando que facilita el acceso a fondos públicos, cuya distribución se organiza bajo la misma lógica. Por el contrario, al utilizarse los fundamentos del enfoque territorial se identifican, al interior de cada problema, sus dimensiones, actores y escalas, lo cual no se contrapone con facilitar la ubicación de los fondos de recursos y, además, la acción pública diseñada sobre esta base es más contundente debido a su orientación integral.

Palabras clave: enfoque territorial, marco lógico, planificación del desarrollo

INTRODUCCIÓN

Las virtudes del enfoque territorial del desarrollo (en adelante enfoque territorial) se aprecian con nitidez si centramos la atención en su triple carácter: multidimensiones, multiactores y multiescalas. Estos rasgos, que constituyen sus fundamentos, emanan del principio rector del enfoque, a saber, su referente básico son los territorios, no los sectores económicos ni algún tipo de población.

Desde esta perspectiva los territorios se conciben de una manera más rica que trasciende la visión convencional que los considera depósitos de recursos dados; desde el enfoque que nos ocupa los territorios constituyen tramas de relaciones biofísicas y sociales, el grado de cohesión que generan éstas últimas resulta significativo como referente de vida para un conjunto de personas y remite al término coloquial de terruño.

«El territorio se convierte en objeto de focalización de las estrategias económicas, sociales y políticas, siendo a su vez y en consecuencia, la unidad de gestión básica de la política pública. El territorio, en este contexto, es entendido como una construcción social, históricamente determinada, que incorpora dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales» (Echeverri y Echeverri, 2009: 3).

Aunque conceptualmente ha sido bien recibido en México, el enfoque territorial no ha sido aplicado de manera generalizada en el ámbito de la acción pública, su uso es aún marginal si se compara con el del enfoque sectorial hegemónico en el país.

Con base en lo anterior, el propósito de esta ponencia es, por una parte, presentar los fundamentos del enfoque territorial; en segundo lugar, introducir estos fundamentos en las matrices de problemas y objetivos del marco lógico. La justificación del primer objetivo radica en que, a pesar de la amplísima literatura publicada en las últimas tres décadas sobre el enfoque territorial, todavía están presentes un sinnúmero de confusiones, lo cual contribuye a su escaso empleo en la elaboración de diagnósticos y diseño de políticas. En relación con el segundo objetivo, en los últimos años en México se ha hecho una práctica común presentar proyectos públicos haciendo uso del marco lógico. El aporte del enfoque territorial al introducir sus fundamentos en las matrices del marco lógico consiste en que permite trascender la desagregación sectorial de los problemas. Esta práctica de segmentación se justifica argumentando que facilita el acceso a fondos públicos, cuya distribución se organiza bajo la misma lógica. Por el contrario, al utilizarse los fundamentos del enfoque territorial en el marco lógico se identifican, al interior de cada problema, sus dimensiones, actores y escalas, lo cual no se contrapone con facilitar la ubicación de los fondos de recursos y, además, la acción pública diseñada sobre esta base es más contundente debido a su orientación integral.

LOS FUNDAMENTOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL: MULTIDIMENSIONES, MULTIACTORES, MULTIESCALAS

La discusión en torno a los rasgos del enfoque territorial es amplia, sin embargo no acaba de haber acuerdo en torno a sus fundamentos. Parece haber consenso en lo que se refiere a considerar su carácter multidimensiones y multiactores; contrasta, por otro lado, que casi nunca

se contempla su rasgo multiescalas, hecho de enorme trascendencia porque ha propiciado que la expresión del enfoque en acciones públicas de desarrollo, léase desarrollo local o desarrollo territorial, se conciba acotada o restringida a demarcaciones pequeñas; lo local en el término anterior se considera sinónimo de pequeño, de pueblo, acaso de ciudad de dimensiones medias.

En relación con el adjetivo territorial se ha incurrido en la confusión de considerar solamente como territorio a este tipo de demarcaciones relativamente reducidas. Estas imprecisiones han conducido a establecer distinciones no consistentes al decirse, por ejemplo, políticas nacionales y políticas territoriales, como si las primeras no operaran en un territorio; en estricto sentido, se alude al carácter sectorial de las primeras, pero al no decirlo explícitamente se sugiere que operan al margen o independientemente de los territorios, lo cual es un sinsentido. El punto a destacar es que cualquier acción humana opera en territorios, independientemente de su escala; la globalización es, por ejemplo, un proceso transterritorial, involucra varios territorios de diferentes escalas, no es desterritorializado, como erróneamente suele decirse.

Otra posición que ha suscitado confusiones corresponde a la distinción artificial entre dimensiones y sectores. En un texto del (INTA, 2007: 7 y 8) se habla, por un lado, de las dimensiones económico-productiva, sociocultural, ambiental y político-institucional y en relación con los sectores se consideran los mismos aspectos pero se ubican temas específicos dentro de éstos como la complementariedad entre actividades económicas y la provisión de servicios de distinta índole. Es decir, el segundo grupo resulta un subconjunto del primero.

Buena parte de las confusiones respecto del enfoque obedecen a la tendencia a considerar como parte de sus rasgos esenciales o fundamentos, los criterios que constituyen líneas de acción derivados del enfoque. Se mezclan erróneamente las bases del enfoque con las orientaciones para la acción pública que se desprenden del mismo. El caso más elocuente es el

de considerar la participación social como un rasgo principal del enfoque; dicho aspecto constituye claramente una línea de acción que se deriva del carácter multiactores del enfoque.

En lo que sigue se, discute en torno a los tres fundamentos ya señalados, especialmente el carácter multiescalas, y se distinguen de algunas líneas de acción que se desprenden de los primeros y por ello no pueden considerarse como fundamentos del enfoque.

Multidimensiones

A diferencia de una política cuya sustento se encuentra en una perspectiva sectorial (actividades económicas) o bien una ceñida a una población objetivo, la política con enfoque territorial considera el conjunto de relaciones constitutivas de un territorio cualquiera. La diversidad de aquellas explica por qué el citado enfoque tiene un carácter multidimensional, lo cual conduce a caracterizar cualquier territorio desde una perspectiva integral, no parcializada.

La tradicional clasificación de los problemas en económicos, sociales, políticos, ambientales, culturales, por señalar las facetas más comunes, se trasciende al hacer uso del enfoque territorial debido a que cada problema es considerado como un conjunto denso compuesto de varias facetas o dimensiones. En lugar de segmentar los problemas, al interior de cada uno se ubican las facetas o dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales, o las que se juzgue pertinente.

Vistas de esta forma, las dimensiones constituyen ámbitos o arenas donde se manifiestan los intereses de los actores involucrados en los problemas; así se hace explícito el carácter relacional del enfoque donde las dimensiones no están yuxtapuestas a los actores, están articuladas pues expresan diversas modalidades de intereses de éstos y evidencian por qué los territorios también son entendidos como espacios de ejercicio del poder (PROTERRITORIOS, s/f: http://proterritorios.net/wiki_prueba/index.php?title=Territorio).

El carácter multidimensional del enfoque tiene claras implicaciones en la acción pública fincada en éste. La tan señalada concurrencia de diversos actores para diseñar y llevar a cabo acciones públicas no es un deseo voluntarista, no emana de la voluntad política de aquellos, como suele decirse, es un rasgo inherente de la política con enfoque territorial dado su carácter multidimensional y multiactores como se verá enseguida.

Multiactores

En relación con el carácter multiactores resulta evidente que si los territorios constituyen una trama de relaciones diversas y se configuran mediante éstas, tales relaciones involucran distintos tipos de actores, no todos residentes en los territorios. Ello implica, en el ámbito de la acción pública basada en este enfoque, léase desarrollo local o territorial, que la gestión efectiva de los territorios no puede ser sino asociada. Vale señalar que la gestión asociada como propósito y rasgo del desarrollo territorial emana del carácter multiactores del enfoque, no es característica del mismo, pero sí del tipo de principios de acción pública que promueve.

Al hablar de «gestión concertada o asociada se hace referencia a aquella en la que dos o más actores acuerdan asociarse [...] en torno a objetivos comunes. Pactan reglas de juego claras y compartidas que tienen que ver con los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos en juego y acuerdan los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación que permiten medir la obtención de resultados y las consecuencias de ello para los actores involucrados» (Marsiglia 2008: 184).

Dos cuestiones adicionales merecen señalarse respecto del concurso de múltiples actores en un proceso de gestión territorial. Uno se conecta claramente con lo expuesto en el apartado inmediato anterior. Siempre es necesario tomar en cuenta que los hechos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, revelan arenas o ámbitos donde se manifiestan los intereses de actores individuales y colectivos; de tal suerte que al identificar o registrar tales hechos

también es necesario rastrear el conjunto de actores involucrados en ellos, así se precisa el escenario donde se manifiestan tensiones e inclusive conflictos y también el contexto específico donde se presenta la oportunidad de avanzar en la construcción de la gestión concertada.

En segundo lugar, la referencia de Marsiglia (2008) a la construcción de pactos de distinta índole apunta al proceso de institucionalización de la gestión asociada. Este último asunto remite al rico debate en torno al cambio institucional. Si bien no es motivo específico de esta ponencia merece considerarse la observación ofrecida por Mahoney y Thelen (2010) en relación a que la estabilidad y el cambio de las instituciones constituyen procesos cuya disociación resulta estéril para fines de análisis. Dicho de otro modo, el cambio institucional no se expresa necesariamente en cambios drásticos, normalmente sucede de manera gradual y bajo diversas modalidades.

En la literatura sobre cambio institucional, muchos estudiosos señalan los choques exógenos que explican las reconfiguraciones institucionales radicales, pasando por alto los cambios basados en desarrollos endógenos que frecuentemente se desenvuelven de manera incremental [...] Además, cuando las instituciones son tratadas como causas, los estudiosos son propensos a asumir que los cambios grandes y abruptos en las formas institucionales son más importantes o trascendentales que los cambios que ocurren de manera lenta e incremental (Mahoney y Thelen 2010: 2-3).

Multiescalas

Para abordar la cuestión de las escalas un primer asunto se refiere a la distinción clave entre los niveles de análisis y las escalas territoriales. El nivel de análisis macro, por ejemplo, no se identifica con la escala nacional o supranacional, los aspectos que contempla ese nivel de análisis se expresan en distintas escalas territoriales, lo mismo sucede con otros niveles de análisis como el micro o el meso. Para clarificar el punto, en lo que sigue se retoma lo expuesto

por Morales (2007) en relación con el enfoque de la competitividad sistémica, las escalas territoriales y los niveles de análisis. Previo a ello, para tener un marco más amplio de esa discusión estrechamente ligada con el debate en las ciencias sociales en torno de la emergencia, se presentan cuatro proposiciones respecto de los conceptos de jerarquía y heterarquía, cuyo tratamiento más amplio está presente en el texto recién citado.

Primero, los conceptos de jerarquía y heterarquía se refieren a un mundo organizado en subsistemas; segundo, el concepto de jerarquía no es sinónimo de la macrodeterminación completa; tercero, el concepto de heterarquía destaca el carácter multidimensional y contradictorio de la reorganización de un sistema; y cuarto, analizar la dinámica de interacciones de un sistema exige utilizar de manera complementaria los conceptos de jerarquía y heterarquía (Morales, 2007: 84).

El ejemplo siguiente contribuye a clarificar lo expuesto escuetamente en las proposiciones anteriores.

El enfoque de la competitividad sistémica ofrece un marco de referencia para analizar los factores tanto económicos como políticos que afectan la construcción de la competitividad.

La competitividad sistémica distingue cuatro niveles de análisis: el nivel micro se ocupa de las empresas y las redes de empresas, el nivel meso atiende las políticas y las instituciones específicas, el nivel macro considera las condiciones económicas generales, por último el nivel meta contempla aspectos como las estructuras socio-culturales, la orientación general de la economía y la capacidad de los actores para formular estrategias (Meyer-Stamer, 1998, citado por Morales, 2007: 85).

Cuadro 1.
Algunos factores determinantes de la competitividad sistémica

	Niveles de análisis		Escalas territoriales	
	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Competencia de diferentes modelos de economías de mercado	Modelo nacional de desarrollo Sistema nacional de innovación	Identidad regional Capacidad de formular estrategias regional	Capacidad de cooperación Confianza Contexto de creatividad
Macro	Flujos internacionales de capital	Marcos macroeconómicos (sistemas tributarios, capacidad de financiamiento)	Política fiscal sólida Capacidad de inversión pública	Política fiscal sólida Capacidad de inversión pública Calidad de vida
Meso	Política industrial de la Unión Europea Política tecnológica	Fomento de nuevas tecnologías Instituciones específicas de financiamiento Política ambiental diferenciada por sectores	Centros de tecnología Instituciones educativas Política ambiental	Fomento económico local y política de mercado de trabajo
Micro	Empresas internacionales Encadenamientos mercantiles globales	Empresas medianas y grandes Redes dispersas de empresas	Pequeñas y medianas empresas Clusters regionales	Clusters locales Proveedores locales

Fuente: (CEPAL, 2001, citado por Morales, 2007: 87).

Las interrelaciones del cuadro anterior pueden clasificarse como sigue:

1. Las que se registran en cada una de las celdas, esto es, la intersección entre cada uno de los niveles de análisis y las escalas territoriales.
2. Las que involucran varias escalas territoriales, pero referidas a un sólo nivel de análisis; esta modalidad puede visualizarse estableciendo cortes que recorren la tabla en sentido horizontal: el punto de referencia es uno de los niveles de análisis y sus expresiones son valoradas en las distintas escalas.
3. Las que conciernen a varios niveles de análisis teniendo como referencia una sola escala territorial, en este caso los cortes se establecen en sentido vertical, por ejemplo: el punto de referencia es la escala local y se valora cómo inciden en ésta los aspectos considerados en los distintos niveles de análisis.

4. Finalmente, las interrelaciones múltiples (horizontales y verticales) que el propio dispositivo establece por construcción. El dispositivo heurístico provisto por la competitividad sistémica muestra la importancia de utilizar complementariamente los conceptos de jerarquía y heterarquía para analizar las múltiples interrelaciones que inciden en la configuración de la competitividad. Por una parte, las interrelaciones que tienen como punto de referencia el nivel de análisis (interrelaciones tipo 2) configuran subsistemas jerárquicos parciales; los procesos que ocurren en la escala supranacional condicionan los que se ubican en escalas contenidas en ellos: la nacional, regional y local. Lo mismo puede decirse de los procesos que ocurren en las escalas nacional y regional, incluso en la escala local, la cual puede ser desagregada aún más.

Así, por ejemplo, los encadenamientos mercantiles globales ubicados en el ámbito microsupranacional afectan los mecanismos de proveeduría local del ámbito microlocal; también pueden considerarse la influencia sobre este último de las redes dispersas de empresas que se ubican en el ámbito micronacional. Sin embargo, este condicionamiento no significa una determinación total. El concepto de jerarquía reconoce elementos originales en los subsistemas menos complejos o inferiores que no son determinados por los más complejos o superiores. En este caso, en los mecanismos de proveeduría local también influyen aspectos como la confianza, la capacidad de cooperación, la política local de fomento económico; todos ellos ubicados en ámbitos diferentes que en conjunto configuran otro subsistema jerárquico parcial, en este caso el que toma como referencia la escala local y que forma parte de las interrelaciones tipo 3.

La referencia a un segundo subsistema jerárquico conduce a la pregunta sobre cuál de los dos subsistemas considerados en el ejemplo puede calificarse como el determinante, la respuesta a esta interrogante se complica aún más si se toman en cuenta todas las interrelaciones del cuadro 1 (interrelaciones tipo 4). El concepto de heterarquía permite revelar la coexistencia de

procesos que ocurren simultáneamente en diferentes subsistemas, todos ellos afectándose entre sí mediante relaciones no exentas de contradicciones y donde ninguno de éstos gobierna en sentido estricto a los demás. Mediante el concepto de heterarquía se muestra que las determinaciones entre subsistemas tienen un carácter contingente, no absoluto. En referencia al ejemplo anterior puede decirse que el reto consiste en identificar las circunstancias en las cuales los encadenamientos mercantiles globales, el modelo de desarrollo nacional, la confianza y así cada ámbito de interrelaciones definido como pertinente, influye en los mecanismos de proveeduría local.

De la discusión previa se desprende la necesidad de identificar las escalas territoriales pertinentes en la caracterización de los problemas territoriales y su atención. Esto es, no se trata de establecer por defecto las escalas supranacional, nacional, estatal y municipal, se trata más bien de ubicar los problemas clave de un sistema territorial de referencia, delimitado con base en uno o varios criterios, y desde ahí ubicar las escalas pertinentes. Tal pertinencia se relaciona con los actores que operan en otras escalas e inciden en los problemas en cuestión. De tal suerte que la elección de las escalas para entender las relaciones entre éstas tiene un carácter relativo, pues depende del problema en torno al cual se elabora un diagnóstico y se diseña una acción pública. Quizás para un problema sea útil considerar algunas o todas las escalas establecidas por las demarcaciones político-administrativas, pues autoridades y funcionarios de los órdenes de gobierno ubicados en dichas demarcaciones están involucrados en el problema, pero esto no ocurre necesariamente, aunque sea deseable bajo la aspiración de que exista la coordinación entre tales órdenes. Conviene no olvidar entonces que una cuestión es lo deseable y otra lo que ocurre y, para efectos del análisis no se pueden identificar ambos aspectos, o reducir uno al otro. También puede suceder que las escalas político-administrativas no sean las únicas presentes, pues existen actores involucrados en los problemas cuyo marco territorial de referencia no sean aquellas escalas. Las empresas

multinacionales no operan bajo esa demarcación, por ejemplo; los actores que impulsan la construcción de redes de ciudades ofrecen otro ejemplo; el diseño de políticas metropolitanas transfronterizas o de ciudades hermanas o gemelas también lo es. Una ciudad puede formar parte de un municipio, pero también puede comprender varios de ellos, por tanto la escala de referencia es la ciudad, no los municipios, si bien es deseable que las autoridades y funcionarios de éstos participen en la atención de los problemas.

La consideración explícita de las escalas territoriales obliga a plantearse este tema de una forma que rebasa la referencia a las demarcaciones político-administrativas y la coordinación entre autoridades y funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno.

El asunto de las escalas tiene una estrecha relación con el debate en las ciencias sociales en torno de la emergencia. Enseguida se plantean algunas reflexiones al respecto.

Sawyer (2005) hace una extensa y profunda reflexión en torno al problema de la emergencia en las ciencias sociales y sostiene que el paradigma de la emergencia permite superar las limitaciones de paradigmas presentes en la teoría sociológica, tanto del que privilegia el papel de la estructura como el que sostiene que la interacción es el fundamento de la realidad social. En el primer caso no hay lugar para los procesos, la interacción y la comunicación simbólica; en el segundo caso, no se da cabida al nivel estructural de análisis.

Además de los niveles de análisis estructural e individual considerados por el paradigma de la estructura y el nivel de interacción incluido en el paradigma del mismo nombre, el paradigma de la emergencia introduce dos niveles más, el de los emergentes efímeros y estables y la noción de emergencia colaborativa; de esta forma se establecen mediaciones que evitan el salto, muchas veces arbitrario, entre los niveles individual y estructural.

En buena parte de la teoría sociológica tradicional, los niveles bajos representan grupos pequeños de personas y los niveles altos representan a grupos más grandes. Los emergentes en los niveles efímero y estable no son estructuras en el sentido sociológico tradicional de organizaciones y redes. Aquellos son propiedades emergentes de eventos sociológicos y tienen una existencia independiente de cualquier configuración particular de individuos. Aunque los niveles efímero y estable están en niveles más bajos que la estructura social, ellos no corresponden necesariamente a grupos más pequeños. Más bien, ellos representan propiedades emergentes de grupos de cualquier tamaño (Sawyer, 2005: 212).

Esta posición converge con aquella planteada con anterioridad que distingue las escalas territoriales de los niveles de análisis. Atendiendo a ambos planteamientos puede decirse que la emergencia no significa necesariamente moverse de escala territorial. Al interior de una misma pueden manifestarse procesos de emergencia, pero también, la constitución de emergentes puede expresarse en mecanismos de interacción o pautas de relación entre actores que operan en diferentes escalas.

El foco de atención de este paradigma se encuentra tanto en los mecanismos de interacción micro, que también pueden presentarse en escalas territoriales supranacionales, por ejemplo, y por los cuales emergen fenómenos sociales compartidos como en la forma en que estos emergentes constriñen aquellos mecanismos (Sawyer, 2005: 213).

Los términos cambiantes de las negociaciones en los procesos de desarrollo territorial pueden ser analizados como emergentes efímeros; esto es, la estructura emergente, la negociación, es una estructura dinámica que cambia con cada acción, pero a su vez condiciona su curso (Sawyer, 2005: 213).

Los emergentes estables pueden referirse a las representaciones colectivas o los patrones de la acción social que no pueden ser asimilados en la estructura social. Tanto los emergentes efímeros como los estables delinear observables que merecen ser estudiados para entender cómo se configura la gestión asociada de los territorios y trascender su mera postulación en los procesos de desarrollo territorial.

Se aprecia entonces que resulta clave ubicar que todo hecho biofísico o social se manifiesta en una escala territorial pero sus condicionamientos, que incluye procesos emergentes, o sus causas se revelan en escalas distintas a la de su expresión. Por lo mismo las intervenciones de los actores referidas a una situación cualquiera involucran distintas escalas. En consecuencia, la atención de un problema mediante los programas y proyectos también debe corresponder con el carácter multiescalas de aquel, de lo contrario la eficacia de la intervención es limitada.

El problema de las escalas se expresa en formas no concebidas bajo esa perspectiva, por ejemplo, los desacuerdos o desencuentros que existen en los foros de planificación en los que convergen actores de distinto tipo, tales desencuentros emergen justamente del hecho de no explicitar la escala de referencia desde donde cada uno de ellos valora los problemas y plantea sus soluciones.

También se manifiesta en la formulación de iniciativas que sólo operan en una escala, el fracaso de muchos proyectos obedece a la prevalencia de esta visión uniescalar. Una acción pública eficaz requiere de una valoración multiescalar de los problemas, ahí se encuentra uno de los aportes clave del enfoque territorial.

EL ENFOQUE TERRITORIAL EN EL MARCO LÓGICO

El marco lógico aporta un esquema útil para conducir un proceso de planificación. No es la intención detallar aquí sus rasgos, es amplia la documentación que existe al respecto y está

disponible para su consulta. Aquí en particular se hace referencia al manual de (Aldunate y Córdoba, 2011).

Hay dos matrices fundamentales que se utilizan en el marco lógico, una conocida como el árbol de problemas que ubica problemas, causas y efectos (figura 1). La segunda es una matriz de objetivos (figura 2) que parte de la primera y convierte las causas en condiciones atendidas para la solución del problema y revierte el sentido de los efectos. El tránsito de una a otra se explica con amplitud en los capítulos 4 y 5 de (Aldunate y Córdoba, 2011).

Figura 1. Matriz de problemas

Efectos nivel 3	Efectos nivel 3	Efectos nivel 3
Efectos nivel 2		Efectos nivel 2
Efectos nivel 1		Efectos nivel 1
Problema		
Causas nivel 1	Causas nivel 1	Causas nivel 1
Causas nivel 2	Causas nivel 2	
Causas nivel 3		Causas nivel 3

Fuente: Elaboración propia con base en (Aldunate y Córdoba, 2011: 48).

Figura 2. Matriz de objetivos

Efectos nivel 3	Efectos nivel 3	Efectos nivel 3
Efectos nivel 2		Efectos nivel 2
Efectos nivel 1		Efectos nivel 1
Problema resuelto		
Condición cumplida nivel 1	Condición cumplida nivel 1	Condición cumplida nivel 1
Condición cumplida nivel 2	Condición cumplida nivel 2	
Condición cumplida nivel 3		Condición cumplida nivel 3

Fuente: Elaboración propia con base en (Aldunate y Córdoba, 2011: 50 y 55).

Lo que importa destacar acá es la forma en que se introducen los fundamentos del enfoque territorial en la información registrada en las matrices presentadas en las figuras 1 y 2. Lo que sigue son un conjunto de criterios que sirven para tal efecto.

El aspecto fundamental consiste en caracterizar los problemas tomando en cuenta: las escalas territoriales donde se manifiestan, los actores que involucra y las dimensiones que contiene. (económica, social, política, cultural, ambiental, entre otras).

En relación con las escalas se sugiere primero identificar la distribución espacial de los problemas, éstos pueden manifestarse, por ejemplo, en unas cuantas regiones de una entidad federativa, incluso en una sola; sin embargo, su magnitud es tan importante que se convierte en un asunto de relevancia para todo el estado.

Otra modalidad de distribución espacial es que los problemas estén dispersos en diferentes regiones del estado, incluso en la mayoría o totalidad de ellas. De tal suerte, el problema se considera relevante en el estado debido a su presencia generalizada.

En suma, un problema tiene carácter estatal por la magnitud que presenta, aunque esté concentrado geográficamente, o bien por su manifestación geográfica dispersa y generalizada. Se aprecia que no se aplica el criterio habitual de promediar, aunque un problema se manifieste en una región su magnitud puede otorgarle suficiente importancia para el conjunto de la entidad federativa. Una de las ventajas de aplicar este criterio radica en que permite perfilar estrategias de atención diferenciadas territorialmente.

Siempre es necesario recordar que las escalas territoriales no se identifican necesariamente con los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal. La escala regional es muy relevante y corresponde a unidades territoriales que tienen cierto grado de cohesión debido a la presencia de flujos o vínculos socioeconómicos y culturales, o que forman unidades biofísicas claramente definidas. Esta escala regional puede comprender porciones de distintos municipios y entidades

federativas, situación que acentúa aún más la importancia de las acciones concurrentes que trasciendan las delimitaciones político administrativas.

No sólo los problemas, también sus causas y efectos deben ubicarse territorialmente en términos de las escalas donde se manifiestan.

Respecto de los actores debe tomarse en cuenta que los problemas involucran necesariamente a diversos actores, individuales y colectivos; los problemas revelan los intereses de aquellos. Al identificar los actores involucrados en los problemas, en sus causas y efectos, y la escala en que éstos se manifiestan, se hace realidad el principio del desarrollo territorial de tomar en cuenta la diversidad de intereses de los implicados, así como los condicionamientos a los que están sujetos; por lo tanto, la acción pública referida a tales problemas será necesariamente concurrente y ampliará las posibilidades de su legitimidad.

En relación con las dimensiones se subraya que, a diferencia de los tradicional diagnósticos que segmentan la realidad en aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, el enfoque territorial considera los problemas como hechos que involucran todos estos aspectos, son hechos sociales multidimensionales. Esto se aprecia con nitidez al identificar la naturaleza múltiple de las causas y efectos. La ubicación de los problemas en estos términos propicia la acción concertada en el sentido de que la atención integral de los mismos exige la participación de organismos cuyos programas tienen un diseño sectorial. En este sentido se puede articular claramente la demanda territorial con la oferta institucional diseñada sectorialmente.

Los criterios anteriores quedan plasmados en las matrices siguientes en las que se reformula esquemáticamente lo expuesto en las figuras 1 y 2.

Figura 3. Matriz de problemas con enfoque territorial

Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)	Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)	Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)
Efectos nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)		Efectos nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)
Efectos nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)		Efectos nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)
Problema (escalas, actores, dimensiones)		
Causas nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)	Causas nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)	Causas nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)
Causas nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)	Causas nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)	
Causas nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)		Causas nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)

Fuente: Elaboración propia con base en figura 1.

Figura 4. Matriz de objetivos con enfoque territorial

Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)	Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)	Efectos nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)
Efectos nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)		Efectos nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)
Efectos nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)		Efectos nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)
Problema resuelto (escalas, actores, dimensiones)		
Condición cumplida nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)	Condición cumplida nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)	Condición cumplida nivel 1 (escalas, actores, dimensiones)
Condición cumplida nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)	Condición cumplida nivel 2 (escalas, actores, dimensiones)	
Condición cumplida nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)		Condición cumplida nivel 3 (escalas, actores, dimensiones)

Fuente: Elaboración propia con base en figura 2.

REFLEXIONES FINALES

Los fundamentos del enfoque territorial se manifiestan en su triple carácter: multidimensiones, multiactores y multiescalas. Con base en estos rasgos se han derivado lineamientos que, a su vez, caracterizan el desarrollo local o territorial. Aquí se ha argumentado que para evitar equívocos no deben confundirse los fundamentos del enfoque con las líneas de acción pública que inspiran y se plasman en estrategias de desarrollo territorial.

Una vez que se toman en cuenta los fundamentos del enfoque territorial en las matrices de problemas y objetivos del marco lógico, se hace evidente el aporte del primero en las tareas de planificación, tanto en su etapa de diagnóstico como de diseño de estrategias. Primero se trasciende la segmentación de los problemas; en segundo lugar, éstos se conciben como conjuntos densos que albergan diversas facetas que, a su vez, revelan los intereses de los actores involucrados en aquéllos; finalmente, se identifica la expresión multiescalas de los problemas, situación que obliga a diseñar acciones pública que tengan el mismo carácter.

BIBLIOGRAFÍA

Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba (2011) *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Serie Manuales núm. 68. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Calvo, Jorge D. (2005), «El enfoque territorial en las políticas públicas», *V Congreso Nacional de Administración Pública*, Guatemala, julio, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>, consulta el 2 de septiembre de 2013.

Echeverri, Rafael y Ana María Echeverri (2009) *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*. PROTERRITORIOS, Centro de documentación, http://proterritorios.net/site_v7/comun/viewer.php?pdf=http://www.proterritorios.net/sites/documentos/biblioteca/DI16.pdf, consulta 4 de octubre 2012.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) (2007) *El enfoque territorial de desarrollo*. Documento de trabajo núm. 1. Buenos Aires: INTA.

Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010) «A Theory of Gradual Institutional Change», en Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.

Marsiglia, Javier (2008) «Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada», *PRISMA. Revista Semestral de Ciencias Humanas*, núm. 22, Universidad Católica del Uruguay, pp. 167-192.

Morales, Federico (2007) «Los conceptos de jerarquía y heterarquía en el análisis del desarrollo local», en Rosales, Rocío (coord.) *Desarrollo local. Teoría y prácticas socioterritoriales*, México, Porrúa, pp. 75-97.

PROTERRITORIOS, s/f: http://proterritorios.net/wiki_prueba/index.php?title=Territorio, consulta el 13 de noviembre de 2012.

Sawyer, Keith (2005) *Social Emergence. Societies as Complex Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.