



DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL

(Septiembre de 2008)



**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
PLANIFICACIÓN MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL
CONTRATO OPERATIVO 5**

SE PROHIBE
Subrayar y/o marginar este libro,
en caso de devolverlo subrayado
SE COBRARA SU VALOR

**ESTRATEGIA OPERATIVA, DESDE UNA ÓPTICA INSTRUMENTAL,
QUE CONDUZCA A LA INCORPORACIÓN DE LOS TEMAS RELATIVOS
AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LA
PLANIFICACIÓN MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL**

MANUEL ANTONIO ORDÓÑEZ CAMPOS
Experto Temático en Desarrollo Económico Local

Guatemala, julio del 2008

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

S.UE (DL)

F(25)

ÍNDICE

	Página
1. Introducción	vii
2. Objetivo	9
3. Aspectos a tomar en cuenta en los procesos de desarrollo económico local desde la perspectiva de la planificación estratégica territorial	9
4. Cómo hacer un diagnóstico	17
5. Potencialidades, limitaciones y problemas	21
6. Definición de vocaciones para el desarrollo local.....	22
7. Definición de los objetivos estratégicos y específicos	22
8. Definición de la estrategia de desarrollo local	30
9. Bibliografía	35

BIBLIOTECA CENTRAL (obsequio) Q.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo hacer una propuesta de una estrategia operativa desde una óptica instrumental que conduzca a la incorporación de los temas relativos al desarrollo económico local en la planificación municipal e intermunicipal.

Los insumos utilizados en la propuesta fueron compilados de primera mano, proceso realizado haciendo entrevistas a los técnicos de las oficinas intermunicipales de planificación, a los técnicos de las oficinas municipales de planificación que integran las mancomunidades de la región 1, así como la compilación de información de segunda mano.

En relación a este segundo punto se realizó una fusión de la Metodología de Planificación Estratégica Territorial del ente rector de la planificación en Guatemala que es SEGEPLAN, y una metodología innovadora propuesta por la Comisión Económica de Planificación para América Latina y El Caribe, (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.

Esta propuesta es congruente con los objetivos del Programa “Descentralización y Fortalecimiento Municipal” que son:

Objetivo general del programa

Contribuir al desarrollo de los procesos iniciados por el Estado y la sociedad guatemalteca en materia de democratización y convivencia política en una nación multiétnica y pluricultural, principalmente en lo que se refiere a la organización y el funcionamiento de las instituciones, a su reforzamiento y su modernización, desde una perspectiva de gestión territorial descentralizada.

Objetivo específico del programa

Fortalecer las capacidades generales y sectoriales de las instituciones municipales y la gestión de las políticas públicas del Estado en el territorio, activando y consolidando en ese proceso las condiciones y los mecanismos que garanticen mejor su relación democrática con una sociedad más articulada y participativa.

Para lograr el objetivo específico el CF y el Plan Operativo Global del Programa Municipios Democráticos establecen 5 resultados esperados que son:

- 1) Alcanzada una visión compartida y ampliamente consensuada sobre el proceso de descentralización y sobre los distintos roles de las instituciones, su actuación diferenciada y complementaria, particularmente en el abordaje conceptual y metodológico de esos procesos.
- 2) Se han instrumentado e implementado reformas al marco normativo y se han impulsado otros cambios y medidas para mejorar y modernizar los procesos de gestión municipal y territorial del Estado.
- 3) Fortalecidas y mejoradas las capacidades y los instrumentos de administración y gestión de las entidades municipales, de modo que se favorece la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

- 4) Impulsados y fortalecidos formas e instrumentos de cooperación intermunicipal, así como mecanismos de coordinación y de asociación para la defensa y la promoción de la autonomía, del desarrollo democrático y de la gestión territorial de la interculturalidad.
- 5) Se han mejorado y/o establecido mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y social en el ciclo de políticas públicas territoriales, desde los gobiernos municipales y otros instrumentos de gestión territorial.

El contexto de la presente consultoría está en relación con los resultados 3 y 4.

El Contrato 5 Planificación municipal e intermunicipal tiene que obtener los siguientes resultados:

- 1) Establecer un sistema estándar de información municipal que incluya una selección de indicadores financieros, ambientales, socioeconómicos, administrativos e institucionales para apoyar la planificación municipal e intermunicipal del territorio y su seguimiento.
- 2) Contribuir a impulsar el fortalecimiento del sistema de planificación en el territorio y de gestión catastral municipal, en coordinación con otros proyectos.
- 3) Fortalecer la capacidad municipal e intermunicipal de elaborar y realizar planes de desarrollo local que articulen las prioridades públicas, privadas y sociales e integren los ejes transversales.
- 4) Apoyar un proceso de planificación intermunicipal del territorio, en aquellos núcleos de municipios ya asociados o con interés de trabajar conjuntamente.
- 5) Realizar, a partir de 2007, un sondeo participativo con la población beneficiaria y los funcionarios(as) municipales para medir los niveles de avance, de cobertura y de consolidación de las actividades arriba mencionadas con respecto al desarrollo socio-económico y ambiental dentro de su municipio o mancomunidad.

En relación al contenido del presente documento inicia con la introducción luego pasa un objetivo único, el capítulo tres se refiere a los diferentes aspectos a tomar en cuenta en los procesos de desarrollo económico local desde la perspectiva de la planificación estratégica territorial; el capítulo cuatro indica cómo hacer un diagnóstico; en el capítulo cinco se hace un análisis sobre potencialidades, limitaciones y problemas; en el capítulo seis se hace una definición de vocaciones para el desarrollo local; el capítulo siete hace referencia a la definición de los objetivos estratégicos de desarrollo local y el capítulo nueve concluye con la bibliografía.

El aporte del presente documento es que sirva como una guía metodológica, que toma en cuenta la variable de desarrollo económico local en los procesos de planificación estratégica territorial.

2. OBJETIVO

Formular una estrategia operativa, desde una óptica instrumental, que conduzca a la incorporación de los temas relativos al desarrollo económico local en la planificación municipal e intermunicipal.

3. ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

Partiendo de la idea básica de que a nivel macro, la economía nacional, las políticas de equilibrio, de ajuste y de crecimiento están resueltas, cada vez cobra más importancia y mayor fuerza, la perspectiva espacial, territorial, regional y local. Es a este nivel donde, lo que en términos nacionales promedio puede reflejar un comportamiento razonable, es posible observar con mayor nitidez el rostro vivo de las desigualdades y, por tanto, el lugar común donde es necesario buscar respuestas concretas para la superación de la pobreza, para el emprendimiento de nuevas actividades productivas que incorporen los avances tecnológicos más recientes, para la generación de empleo, en definitiva, para la potenciación de nuevos estilos de desarrollo originados desde la base.

Existen buenas razones para pensar que en lo local y más específicamente en el impulso a procesos de desarrollo local sería posible encontrar fuertes conexiones entre crecimiento y equidad, entre desarrollo económico y desarrollo social, en concreto, una respuesta efectiva para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de los territorios que han sido excluidos del desarrollo en Guatemala.

En el contexto de la actual economía mundializada, aprovechando la flexibilización de los procesos productivos y la revolución de la microinformática y de las comunicaciones, recobra importancia el aprovechamiento de los recursos locales endógenos expresados en sus potencialidades culturales, institucionales, económicas, sociales y políticas para el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos.

Más allá de su agenda tradicional de provisión de servicios y de ejecución de programas de naturaleza social, las localidades y regiones de Guatemala pueden encontrar en esta concepción un campo fértil de incursión que se traduce en aprovechar las habilidades de los actores públicos y privados y en la promoción de su articulación, para impulsar procesos de fomento productivo destinados a dinamizar actividades empresariales con capacidad de generación de empleo local estable.

El caso de Guatemala, con disparidades territoriales muy acentuadas requiere de un abanico de soluciones mucho más amplio que aquel que se podría pensar para ciertas localidades centrales que reúnen mejores condiciones por su mayor nivel de desarrollo reciente.

El problema es, mas bien, qué se hace en localidades donde la realidad generalizada son las necesidades básicas insatisfechas; la incapacidad técnica y financiera para administrar los servicios traspasados de salud y educación (que es por donde se supone que comienza la equidad); la incapacidad técnica para detectar áreas prioritarias de inversión; localidades con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, tasas de cesantía por sobre los promedios, bajo nivel de infraestructura, escaso nivel de desarrollo empresarial y tecnológico.

Las localidades y regiones que más lo necesitan son, justamente, las que menos condiciones cumplen para impulsar procesos de desarrollo local endógeno. Aquí reside, por tanto, buena parte del desafío para Guatemala y aquí es donde deberíamos encauzar buena parte de nuestros esfuerzos.

La ilustración de la experiencia europea puede ser una buena contribución para entender los procesos de desarrollo local, procurando evitar caer en la tentación de hacer un traslado mecánico de la misma, lo que podría llevar más a la frustración que a la creación de las condiciones que ayuden a levantar las barreras sociales, económicas e institucionales existentes.

Como ya se ha escrito en varios textos, desde la década de los ochenta, y con más fuerza en los noventa, ha emergido, como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo este nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y las potencialidades endógenos como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo basado en lo local.

A continuación se enumeran una serie de aspectos que son característicos de los procesos de desarrollo local y que es importante mantener como referentes al momento de discutir las distintas acciones que podrían dar forma a un plan de desarrollo económico local:

a) Son procesos de naturaleza endógena

Emergen desde dentro en la medida en que existen, estén desarrolladas o se puedan desarrollar las capacidades que permiten su surgimiento como respuesta a la situación actual. Por tanto, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial.

Vale decir que se trata de procesos que se impulsan conscientemente, en los cuales la presencia de algún actor local ha sido relevante para su impulso y la activación del potencial de recursos internos se entiende como una posibilidad cierta de ser alcanzada.

b) Basan su estrategia en una solidaridad con el territorio

Esto, mediante la afirmación de la identidad cultural como medio de lograr una imagen de marca diferenciada y atractiva que signifique la reactivación de un proceso de desarrollo.

Es, por tanto, esencial entender la importancia del territorio y de su gente como protagonistas de este proceso, ya que de lo que se trata es de descubrir si sobre estas bases se puede producir una reactivación que le dé imagen de marca diferenciada al proceso.

La primera especificidad del desarrollo local respecto a otros modelos de desarrollo se refiere a su ámbito de aplicación espacial. En este sentido, partiendo de que la ambigüedad del término local recubre en la práctica diferentes realidades, ella se puede entender como un espacio de dimensión institucional (o sociocultural) subregional, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abarcar la propia órbita regional completa.

Desde esta perspectiva, lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y su cultura, valorables desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga.

Como ha sido señalado por varios autores lo local hace referencia al espacio más abarcador en el que se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Lo local hace sentido si se lo mira desde afuera y desde arriba y en tal sentido las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna es local desde la provincia.

Lo esencial es comprender que el desarrollo local es una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo (Arocena, 1997; Boisier, 2000; Buarque, 1999; Del Castillo *et al.*, 1998, y Vásquez-Barquero, 2000).

c) Responden a una voluntad de gestión partenarial o asociativa entre representantes públicos y privados

Esto es posible por una identificación previa de necesidades delimitadas territorialmente que hace que surja la identidad. El partenariado asocia autoridades públicas locales y supralocales, empresas, centros de formación, y demás asociaciones diversas. Ésta es una particularidad de la mayor relevancia, ya que lo que aquí está expresado se refiere a comprender que no es posible desarrollarse aisladamente. No es posible que lo haga el sector público solo, o el privado por su cuenta.

De lo que se trata es de ver cómo consensuar una imagen objetivo común de lo que debiera ser nuestro proyecto de desarrollo de corto, mediano y largo plazos, y detrás del cual se sumen todos los esfuerzos. Dado que los procesos de desarrollo endógeno afectan a todos los niveles de la vida (económico, social, cultural, ambiental, educacional e institucional), parece acertado involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, de manera que el proyecto tenga una mayor legitimidad al aparecer respaldado por gran parte de los agentes locales. Aunque este método de trabajo es necesario en cualquier proyecto, es aún más evidente en un proceso de desarrollo local, donde la existencia de una actitud positiva por parte de la población local contribuye a facilitar la adaptación a las pautas marcadas en la estrategia.

Se puede tomar como ejemplo los Grupos Gestores que su origen es en Quetzaltenango, los cuales han logrado realizar una serie de proyectos de desarrollo como el caso de la Autopista de Los Altos, Centro Intercultural, Aeropuerto y otros proyectos que han construido el desarrollo de Quetzaltenango y su área de influencia.

d) Liderazgo y animación del proceso

Dinamizar y dirigir a los actores socioeconómicos es fundamental para el surgimiento de iniciativas y su integración dentro de unos objetivos estratégicos, así como para motivar a la población para que participe en el proceso. Esta labor de liderazgo requiere un soporte de algún tipo político o institucional. Las municipalidades son las que normalmente van a contar con esos atributos, y en esa medida pueden ser adecuadas para dirigir el proceso de animación y dirección del desarrollo.

No obstante, no sólo las municipalidades se muestran adecuadas para realizarlo. Existe una amplia lista de agentes de desarrollo local (empresarios, líderes sindicales, universidades, agencias

públicas o privadas) que pueden tomar la iniciativa de dinamización y liderazgo de los procesos locales, o al menos colaborar para que sean un éxito. No está de más decir, sin embargo, que donde estos procesos han sido exitosos, detrás de ellos ha existido un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, llámese alcalde, intendente, prefecto o gobernador.

e) La originalidad de las experiencias locales consiste en que permiten recoger y estimular todos los elementos endógenos dinámicos desde una perspectiva integral

Esto incluye los recursos humanos, físicos y financieros locales, pero también los exteriores, en vista de suscitar nuevos proyectos. Este carácter integrador se muestra con estructuras que valorizan las estrategias de los actores y la solidaridad entre éstos. Se trata en definitiva de mantener una permanente actitud de diagnóstico, de control y de seguimiento de lo que se está haciendo y de lo que se puede hacer para incorporar al proceso todas las potencialidades internas disponibles y estimular la capacidad de atracción de las externas que sean consecuentes con este enfoque.

f) Difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígida o cerrada

La propia naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas supone que sean, lo que demanda una postura de flexibilidad y de gran creatividad para enfrentar con posibilidades de éxito estos desafíos.

g) Acciones que se pueden emprender y que se transforman en características específicas de estos procesos

Entre las acciones que se pueden emprender para la consecución del desarrollo local, está en primer lugar la función de las pequeñas y medianas empresas (*pyme*). Las nuevas empresas deben beneficiarse de una situación geográfica y de un entorno económico favorable a su implantación.

Por ello, se debe informar a los posibles empresarios para que elijan correctamente los lugares de implantación en función del tipo de tejido empresarial y servicios existentes, de los ejes geográficos, de la evolución industrial y tecnológica y de la adecuación de la producción en función de los mercados.

Este planteamiento es muy central en las recomendaciones asociadas a los impulsos de procesos de desarrollo local y, por lo tanto, es muy importante que en localidades que, *a priori*, parecería que no reúnen buenas condiciones para fomentar la renovación, la creación y el impulso de empresas de pequeño tamaño, sea ampliamente discutido. Se trata, en definitiva, de averiguar si es posible incentivar el desarrollo de algún tipo de redes productivas que pudieran generar actividad económica y empleo estable.

Y, de no ser así, con qué alternativas de propuestas se puede contar para asegurar la viabilidad de algún tipo de proceso de desarrollo alternativo. En otras palabras, qué hacer, ya que olvidarnos no podemos, ni es humana ni éticamente aconsejable, en aquellas localidades pobres, con muchos problemas sociales, con escaso número de empresas formales, con muchas microempresas sumergidas, con baja calificación de la mano de obra, y donde la búsqueda de otras alternativas es esencial.

Preguntas que el planificador debería hacerse previo a iniciar su labor:

¿Cuáles de los elementos previamente relatados están presentes en la realidad de la localidad bajo análisis?

¿Siendo importante que estuvieran todos presentes, cuáles serían determinantes para desencadenar un proceso de esta naturaleza?

¿Existen las capacidades propias actuales y/o potenciales para desencadenar un proceso de desarrollo local relativamente independiente?

¿Se debe considerar la posibilidad de integrar espacios territoriales más amplios, ya sea bajo la modalidad de asociación con otros vecinos y/o integrados a la región de referencia, para hacer factible alguna modalidad de desarrollo local de estas características?

El concepto de base del desarrollo local es la idea de determinar, por un lado, cuál es el potencial de recursos con el que se cuenta y que está subutilizado y, por otro lado, cuáles son las necesidades que se requiere satisfacer de las personas, de las comunidades, de las colectividades, de los municipios, y de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la lógica de formulación de una estrategia de desarrollo debe estar integrada por los siguientes aspectos:

Determinación de unos objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y las potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pueden existir para que surjan y se desarrollen actividades económicas.

- *Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso. Se trata en este caso de introducir la dinámica y la estructura del asociativismo (partenariado) y de cooperación en torno a una institución de seguimiento y ayuda a las iniciativas y acciones de desarrollo.*
- *Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar 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. Aquí se debe incorporar también todo lo que tiene que ver con la infraestructura social que debe ofrecer el municipio.*
- *Medidas de acompañamiento relacionadas con la formación de los recursos humanos adecuados a las demandas del mercado de trabajo que hayan de surgir, información continua de cuáles son y cómo utilizar los programas de promoción del desarrollo lanzados por cualquier nivel institucional y, sobre todo, mejorar los aspectos que puedan afectar a las potencialidades de desarrollo.*
- *Medidas de acompañamiento relacionadas con programas de índole social, subsidios específicos y aspectos relacionados con los sectores de salud y educación.*

Como es fácil apreciar, los aspectos que componen la estrategia integran en forma importante y explícita la variable del desarrollo económico local y, en concreto, los aspectos que tienen que ver con fomento productivo, creación de empleo, formación de recursos humanos e infraestructura de apoyo, elementos todos que no han estado, normalmente, presentes en las agendas de los gobiernos locales de América Latina.

En el cuadro 2, se presenta un esquema con las fases que componen un proceso de planificación estratégica con enfoque de desarrollo económico local.

Allí se plantea el camino que se propone seguir para formular unos lineamientos estratégicos de desarrollo local, por parte de un grupo de personas, representativas, y en representación, de distintos actores de una localidad, y que permitan entregar ciertas ideas acerca de los caminos a seguir para desencadenar tal proceso.

A continuación se presenta el proceso de Planificación Estratégica Territorial propuesto por SEGEPLAN, el cual servirá de base para la propuesta final, objetivo de este estudio.

Cuadro 1
Proceso de planificación estratégica territorial

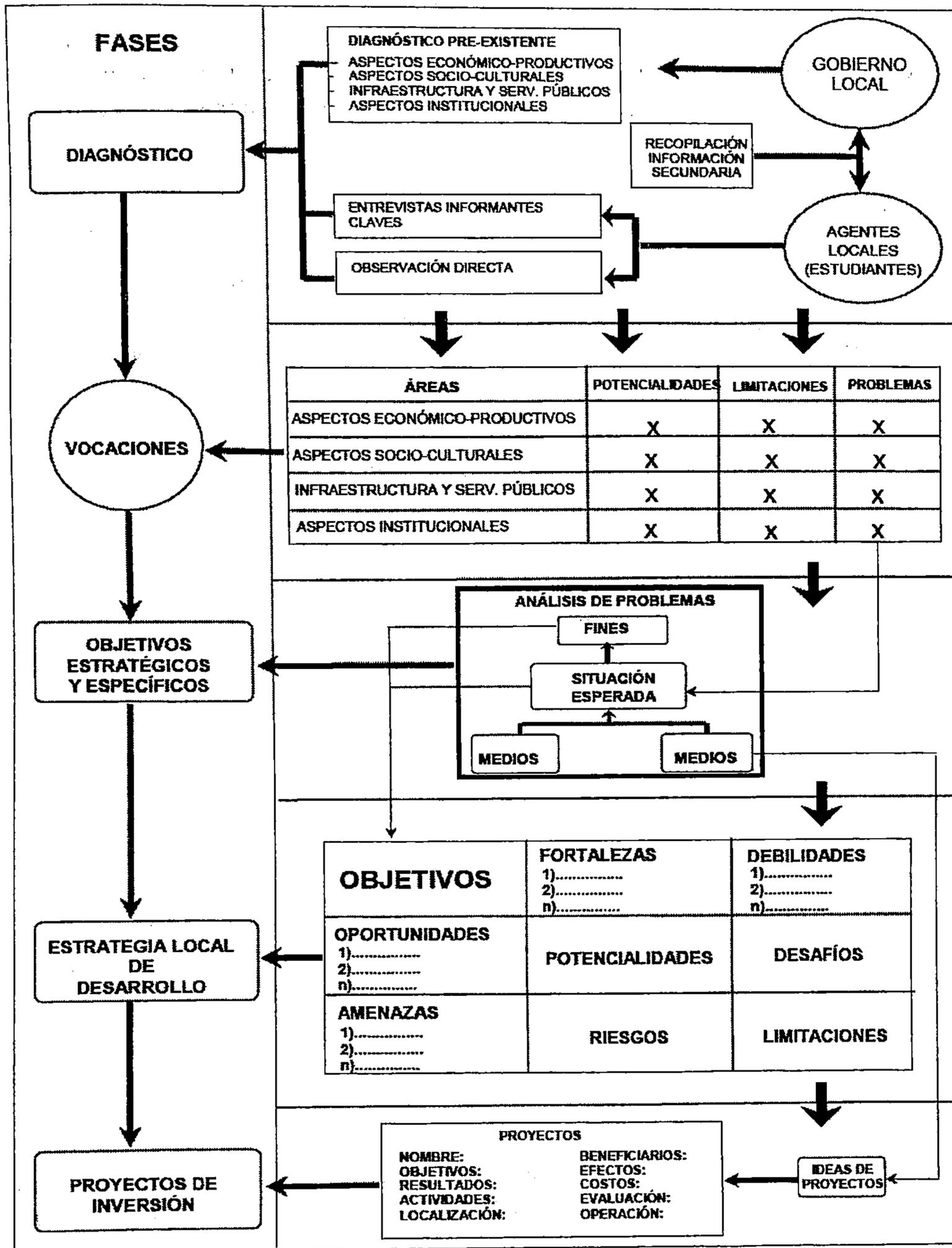


Consta de las siguientes fases:

Identificar el territorio y los actores y sensibilizar y capacitar, esto constituye la primera fase, luego lo que es la segunda fase que es la caracterización del modelo de desarrollo territorial actual (MDTA), que concluye con el análisis territorial en lo externo y lo interno. Estas dos primeras fases de SEGEPLAN se unieron según la metodología del ILPES/CEPAL, la cual se identifica en el cuadro dos como el Diagnóstico, Vocaciones y Objetivos estratégicos y específicos, la fase “C” de la metodología de SEGEPLAN Construcción de escenarios, formular Matriz de planificación territorial, construcción de Modelo de desarrollo Territorial Futuro (MDTF) lo constituyen según la Metodología de ILPES/CEPAL, la estrategia local de desarrollo y los proyectos de inversión. La última fase sería la de Divulgación de la PET, gestión de preinversión e inversión.

Todo el proceso va interrelacionado al seguimiento, el control y la evaluación y la sistematización del proceso de planificación desde la perspectiva del desarrollo económico local.

Cuadro 2
Fases de planificación estratégica según ILPES/CEPAL



Fuente: ILPES/CEPAL.

a) Diagnóstico

Debe proporcionar la información que permita conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y las potencialidades, así como los recursos disponibles para ello. En el caso de este ejercicio, se propone arrancar desde los diagnósticos preexistentes de que dispone el respectivo gobierno local, en el caso de algunas oficinas municipales de planificación tienen información secundaria, que debe recoger el equipo planificador para plantear un panorama preliminar de la situación de la localidad.

A estos antecedentes se sugiere agregar información propia recolectada a través de dos mecanismos: entrevistas a informantes claves y observación directa con visitas a terreno.

Recurriendo a estos antecedentes se propone entonces que los participantes de este trabajo reúnan los elementos preliminares necesarios para formarse una idea general de las potencialidades y los obstáculos que la localidad presenta para activar un proceso de desarrollo local.

b) Vocaciones

Definidas como la aptitud, la capacidad o la característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. En definitiva, se trata de buscar qué es lo que hace especial, propio del lugar, como imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitieran impulsar un proceso de desarrollo específico:

¿La ciudad o territorio, tiene vocación productiva, a partir de la explotación de algunos recursos propios?

¿Tiene vocación turística?

¿Reúne condiciones para ser un centro de servicios?

Para la realización de esta parte del Plan, se sugiere, a partir de cada una de las áreas de trabajo que se han identificado —aspectos económico-productivos; aspectos socioculturales; infraestructura y servicios públicos; aspectos institucionales— construir, con la ayuda de los antecedentes del diagnóstico, una matriz en la cual se anoten las potencialidades y las limitaciones que se encuentran para cada uno de estos sectores, y del análisis de los mismos procurar definir cuáles podrían ser las vocaciones de la localidad. En una tercera columna se propone anotar los principales problemas que se detectan para el desarrollo de cada uno de ellos.

c) Objetivos estratégicos y específicos

A partir de los problemas enumerados en la fase anterior se deben, utilizando la técnica de análisis de árboles de problemas, identificar los árboles de medios y fines y la situación esperada que significaría la resolución de los problemas detectados. Los fines y la situación esperada asociados a esta fase se transformarían en los objetivos estratégicos y específicos que se deberían alcanzar, los mismos que se pueden definir como las aspiraciones en cada ámbito de desarrollo en que se ha dividido el ejercicio.

d) Estrategia local de desarrollo

La estrategia se define como el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos.

Para ello se recurre a una técnica de análisis FODA de manera tal de estudiar para cada objetivo estratégico las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar o viabilizar el alcance de los objetivos. Para ello, se debe procurar la definición de la estrategia más adecuada aprovechando al máximo las potencialidades (fortalezas y oportunidades), minimizando los riesgos (fortalezas y amenazas), enfrentando los desafíos (debilidades y amenazas), y procurando neutralizar las limitaciones (debilidades y amenazas).

e) Proyectos de inversión

Para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar los proyectos de inversión que darán concreción efectiva al plan de desarrollo. Los proyectos se pueden identificar a partir de los medios del árbol de medios y fines utilizado para definir los objetivos. Este ejercicio de planificación concluiría en este punto con la enumeración de algunas ideas de proyectos estratégicos cuyo desarrollo e implementación podría quedar como un desafío para las respectivas autoridades locales.

4. CÓMO HACER UN DIAGNÓSTICO

El objetivo fundamental de todo el proceso de recogida, tratamiento y difusión de la información es la elaboración de un diagnóstico que sirva de base a los agentes locales para el establecimiento y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo. A los efectos de un diagnóstico que recoja las cuestiones esenciales que es necesario tener presentes para evaluar la capacidad de desarrollo potencial de la localidad bajo estudio, se propone analizar la información correspondiente a la base socioeconómica y la capacidad de desarrollo de la comunidad, mientras que en los anexos se presenta el detalle de toda la información que debería considerarse para un diagnóstico completo y cuyas fuentes deberán ser investigadas en el caso de cada localidad, ciudad o región de cada país.

Para la realización de un diagnóstico rápido se recurrirá, en primer lugar, a la realización de entrevistas a informantes claves y a la observación directa, y la propia experiencia de los participantes.

Se recomienda hacer las siguientes preguntas generadoras para realizar el diagnóstico:

Preguntas preliminares:

- *¿Cuál es el clima para el desarrollo económico de la localidad?*
- *¿Este tema está presente en la agenda de los distintos actores locales?*
- *¿Existe conciencia de la necesidad de tener una visión común?*
- *¿Qué instituciones, preferentemente públicas, podrían encargarse de la coordinación y la planificación de éste proceso?*
- *¿Quién debería liderar el proceso de desarrollo local?*

- *¿Qué autoridad local? ¿Qué alternativa existe?*
- *¿Cuáles son los obstáculos que se pueden presentar y que impidan ejercer ésta coordinación?*
- *¿Qué actores estratégicos deberían estar al frente apoyando las actividades de desarrollo propuestas?*

Preguntas en relación al contexto local y socio-cultural general:

- *¿Existe alguna característica de relevancia en la zona?*
- *¿Si existe: es tal su relevancia que puede vender una imagen de marca en la zona?*
- *¿Desde el punto de vista geográfico: cuál es la situación respecto al resto de la región?*
- *¿Cuál es el nivel de accesibilidad así como de intercambio y relación con el interior y el exterior?*
- *¿Las características naturales, geofísicas, así como la herencia económica: contribuyen a ofrecer una imagen del lugar?*
- *¿Desde el punto de vista cultural: existen aspectos homogéneos que la caractericen frente a otros lugares y que puedan identificarse como cultura del territorio?*
- *¿Existe una universidad de renombre capaz de atraer empresas o técnicos de alto nivel?*

Preguntas generadoras en relación al diagnóstico del tejido económico:

- *¿Porcentaje de la actividad de cada sector en conjunto de la economía y por tanto cuál es su base principal?*
- *¿Cuáles son las características que definen la actividad económica, la estructura de las explotaciones, el tamaño de las empresas, etc.?*
- *¿Se trata de sectores competitivos y con futuro?*
- *¿Son sectores que están creando puestos de trabajo?*
- *¿Cuáles son las condiciones de los sectores económicos menos relevantes?*
- *¿Cuál es el grado de tecnología de la actividad económica?*
- *¿Hay infraestructura adecuada para desarrollar un nuevo tipo de actividades diferentes a las tradicionales?*
- *¿Se mantienen las explotaciones o se están creando nuevas empresas? ¿Se crean y surgen empresas proveedoras de los nuevos servicios requeridos por el mercado?*

Preguntas generadoras sobre demografía:

- *¿Cuáles son las principales tendencias demográficas?*
- *¿Cuáles son los factores determinantes de esta evolución?*

- *¿Cuál es el nivel de población carenciada de la comuna?*
- *¿Índices de escolaridad, analfabetismo y capacitación laboral?*
- *¿Cuál es la situación de los sectores salud y educación?*
- *¿Cuál es la composición de la PEA y cuál su evolución en cada sector?*
- *¿Qué perfiles caracterizan la oferta de trabajo? ¿Coinciden estos con la demanda existente en la zona?*
- *¿Encuentra trabajo la población o debe emigrar?*
- *¿Cuál es la demanda de trabajo por sexos?*
- *¿Cuál es el nivel de desempleo de la zona?*

Preguntas generadoras sobre infraestructura y servicios:

- *¿Existe una oferta de condiciones generales suficientes para el desarrollo de las industrias existentes y futuras?*
- *¿Cuáles son el nivel y la calidad de la infraestructura social existente?*
- *¿Existen aspectos ambientales que inhiben el desarrollo?*
- *¿Existe espacio suficiente para el desarrollo?*
- *¿Cuál es el estado de las infraestructuras económicas y sociales?*
- *¿Se observa una disposición por parte del sector privado a invertir?*
- *¿Existe algún otro tipo de fuente de recursos disponible?*

Preguntas generadoras sobre capacidad de desarrollo y niveles de organización institucional:

- *Instituciones existentes con base en la comunidad. Asociaciones locales, organizaciones voluntarias, parroquiales, vecinales, etc.*
- *Nivel de desarrollo y capacidad institucional de la municipalidad para enfrentar el proceso de desarrollo local del municipio.*
- *Instituciones económicas con distintas personerías jurídicas: cámaras, asociaciones, corporaciones, organizaciones laborales, organizaciones del Estado y las contribuciones de cada una, su fuerza y su credibilidad.*
- *Instituciones políticas, donde el gobierno local es la clave para el desarrollo local.*
- *Instituciones financieras: bancos, sociedades inmobiliarias, entidades financieras y su oferta de servicios en función de las necesidades locales.*
- *Instituciones de educación y formación. Servicios necesarios complementarios para lograr recursos humanos calificados y competitivos en todos los campos de la formación así como en investigación y desarrollo.*

Cuadro 3
Matriz de potencialidades, limitaciones y problemas

Áreas temáticas	Potencial	Limitación	Problemas
RECURSOS ESPACIALES Ubicación geográfica			¿Existe alguna característica de localización geográfica que dé relevancia a la zona?
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES Clima Suelos			¿Cuál es el potencial de sus recursos naturales? ¿Están bien aprovechados? ¿Qué limitaciones presentan?
RECURSOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS Sistemas de producción y organización empresarial Grado de organización productiva Existencia de redes entre empresas Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Nivel tecnológico de las empresas Acceso a financiamiento Recursos turísticos Recursos tecnológicos			Características de los sistemas productivos: ¿Son sectores competitivos y con futuro? ¿Existe cultura asociativa?, y si no, ¿Hay posibilidades de impulsarla? Posibilidades de incorporación tecnológica: ¿Existe un número suficientemente grande de las <i>pyme</i> que permitan un proceso de creación de riqueza y creación de empleo sostenible?
DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO Demografía y dinámica poblacional Tasa de mortalidad: general, materna e infantil Tasa de crecimiento poblacional Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional) Mercado de trabajo Desempleo y subempleo Disponibilidad de mano de obra Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo Nivel educacional y experiencia de la mano de obra Distribución del ingreso Niveles de ingreso medio por actividad Distribución del ingreso a nivel local			¿Cuál es el nivel y capacidad de la mano de obra disponible? ¿La mano de obra disponible es acorde con las necesidades del aparato productivo? ¿Sería necesario impulsar programas de capacitación especial?, ¿cuáles?
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL Transportes Telecomunicaciones Fuentes y usos de energía Abastecimiento de agua Saneamiento básico Vivienda Información sobre procesos productivos Servicios especializados a empresas Información tecnológica sobre productos Servicios de consultoría empresarial Servicios financieros e información sobre acceso al crédito			¿Existe un nivel suficiente de infraestructuras para el desarrollo local? ¿Hay sistemas de apoyo a la producción? Si no los hay, ¿es posible crearlos?
RECURSOS SOCIO-CULTURALES Base cultural de la población Identidad cultural Educación formal Educación no formal Salud			¿Hay condiciones para desarrollar una cultura asociativa para enfrentar el desarrollo? ¿Los sistemas de educación impulsan una cultura de identidad con el territorio?
ASPECTOS ORGANIZATIVO-INSTITUCIONALES Funcionamiento del gobierno municipal Características de principal autoridad local Estado de la planificación local Formas de organización comunitaria Instituciones privadas Universidades e instituciones de educación superior Instituciones políticas, sindicales y religiosas			¿Hay planes de desarrollo? ¿Quién es el líder de los procesos de desarrollo local? ¿Quién debiera serlo? ¿Hay universidades que asuman un rol de identificación con su territorio? ¿Están en capacidad de hacer investigación tecnológica para potenciar los procesos productivos?

Fuente: ILPES/CEPAL

5. POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS

La recolección de datos y el análisis de la información de fuentes secundarias, como ya se ha dicho, deber inspirarse en primer lugar en los diagnósticos preexistentes. Para tener una idea global de lo que está pasando en la localidad con respecto a sus distintos aspectos económicos, de infraestructura, social, cultural e institucional; en el cuadro 2 se presenta una lista resumida de una serie de variables que habría que recordar a los objetos de analizar cada uno de los sectores señalados.

Esto tiene un doble propósito. Por una parte, solicitar a las respectivas autoridades la exposición sustentada de lo que está pasando en cada sector. Y, por otra parte, servir como una lista de verificación-resumen –en los anexos se presenta la lista más completa– de todos los aspectos que puede contener el análisis de cada sector, de forma tal que los participantes de este proceso puedan optar por alguna aproximación específica, sin perder de vista la integralidad del respectivo sector.

Cuadro 4
Ejemplo de matriz de potencialidades. Limitaciones y problemas

Área temática	Potencialidades	Limitaciones	Problemas
Área económica (sistema agrícola)	Diversificación y rotación de cultivos Potencial frutícola Existencia de organizaciones de productores	Escasos instrumentos de fomento Bajos precios agrícolas	Baja cultura asociativa Tecnologías obsoletas
Sistema físico-natural (ubicación geográfica)	Ubicación estratégica para el tránsito comercial, turístico y productivo	Riesgos climáticos en invierno	Carreteras en mal estado Ausencia de planificación vial
Demografía y mercado de trabajo (población)	Población económicamente activa joven	Pocas oportunidades de empleo Población dispersa	Altas tasas de cesantía juvenil Baja capacitación de la mano de obra
Infraestructura (comunicaciones)	Políticas de ampliación de redes telefónicas Políticas de Difusión de Internet	Población dispersa Tarifas elevadas	Bajo nivel de capacitación para acceso a Internet
Aspectos institucionales	Existencia de planes de desarrollo territorial	Bajo nivel de consenso de los planes	Bajo nivel de coordinación interinstitucional

El cuadro 4, presenta algunos ejemplos del tipo de matriz que se debería obtener, donde por potencialidades se entienden los factores humanos, tecnológicos, económicos, financieros, socio-culturales, y otros, que se pueden aprovechar para impulsar el desarrollo local; mientras que las limitaciones comprenden los factores y las situaciones que obstaculizan, dificultan o impiden el desarrollo de las potencialidades.

Como se puede observar, las limitaciones, muchas veces pueden confundirse con problemas. Lo importante es que estos últimos procuren reflejar lo que se puede entender como la principal, o una de las principales restricciones que se están verificando para el desarrollo del área respectiva.

Este ejercicio es importante porque de aquí se debe procurar deducir dos cosas: por una parte, lo que se considera pueden ser las principales vocaciones de la localidad bajo análisis, es decir, para qué pueda servir la misma y para qué no esté habilitada. Se trata por tanto, de no poner aspiracio-

nes voluntaristas que sencillamente no tienen ninguna posibilidad de ser alcanzadas; y sí, por el contrario, de procurar detectar cuáles son las potencialidades que se pueden llegar a explotar con posibilidades de éxito y que son determinantes en la conformación de la estrategia de desarrollo local.

Por otra parte, la identificación de problemas, que tienen que verse con la mayor flexibilidad posible, constituye el punto de partida del ejercicio de análisis de problemas que nos llevará a la identificación de los objetivos estratégicos del plan.

Con el propósito de concentrarse en algunos aspectos centrales de todo el proceso del diagnóstico, y de dar una guía al tipo de preguntas que es necesario hacerse en algunos sectores relevantes, en los siguientes apartados se presenta un listado de los contenidos mínimos que deberían conseguirse para las distintas áreas:

6. DEFINICIÓN DE VOCACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Las vocaciones se definen a partir de la matriz de potencialidades y limitaciones, entendidas como la aptitud, la capacidad o la característica especial que tiene el territorio para su desarrollo. Éstas, a su vez, se pueden priorizar de forma tal de llegar a establecer él o los ámbitos sectoriales más relevantes en los que debería basarse el desarrollo territorial.

Como resultado del análisis se pueden definir dos o tres grandes vocaciones, alcanzables a mediano plazo y en las que se podría concentrar el proceso de desarrollo local.

Una aproximación interesante al tema de las vocaciones es la que se refiere a la necesidad de incursionar en el tema de la identidad local que, de acuerdo a lo que se ha expresado precedentemente, debiera constituirse en el centro de una estrategia territorial de desarrollo.

Como se expresa en una publicación de la Comunidad Económica, numerosos territorios han intentado reforzar los vínculos y la coherencia organizando su proyecto de desarrollo en torno a un elemento intenso de identidad local.

Zonas antes anónimas se convirtieron en territorios únicos, dotados de fuerte identidad: donde se ha puesto de manifiesto que la fuerza de expresión de un territorio salido del anonimato causa un cambio en la forma en que es percibido: su imagen y su unicidad le dan fuerza de atracción y sus productos son más solicitados. Obviamente, esto refuerza considerablemente el tema de las vocaciones asociadas a la percepción que se tiene de lo que lo caracteriza para el desarrollo.

7. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESPECÍFICOS

Para la fijación de los objetivos es importante tener presentes las siguientes consideraciones:

- a. Definir objetivos viables de ser alcanzados, apoyándose en la información obtenida sobre los puntos fuertes y débiles que se han detectado.
- b. Determinar sectores clave en la economía local que pueden jugar una función importante en lo referente a puestos de trabajo, ventas, impuestos pagados y relación con otras industrias.
- c. Identificar relaciones entre lo local y el exterior, de tal forma que se establezcan relaciones entre la economía local y la regional, la nacional y la internacional.
- d. Asegurar el potencial local para el crecimiento y la estabilidad económica e identificar las posibles contingencias que pueden comprometerlo.

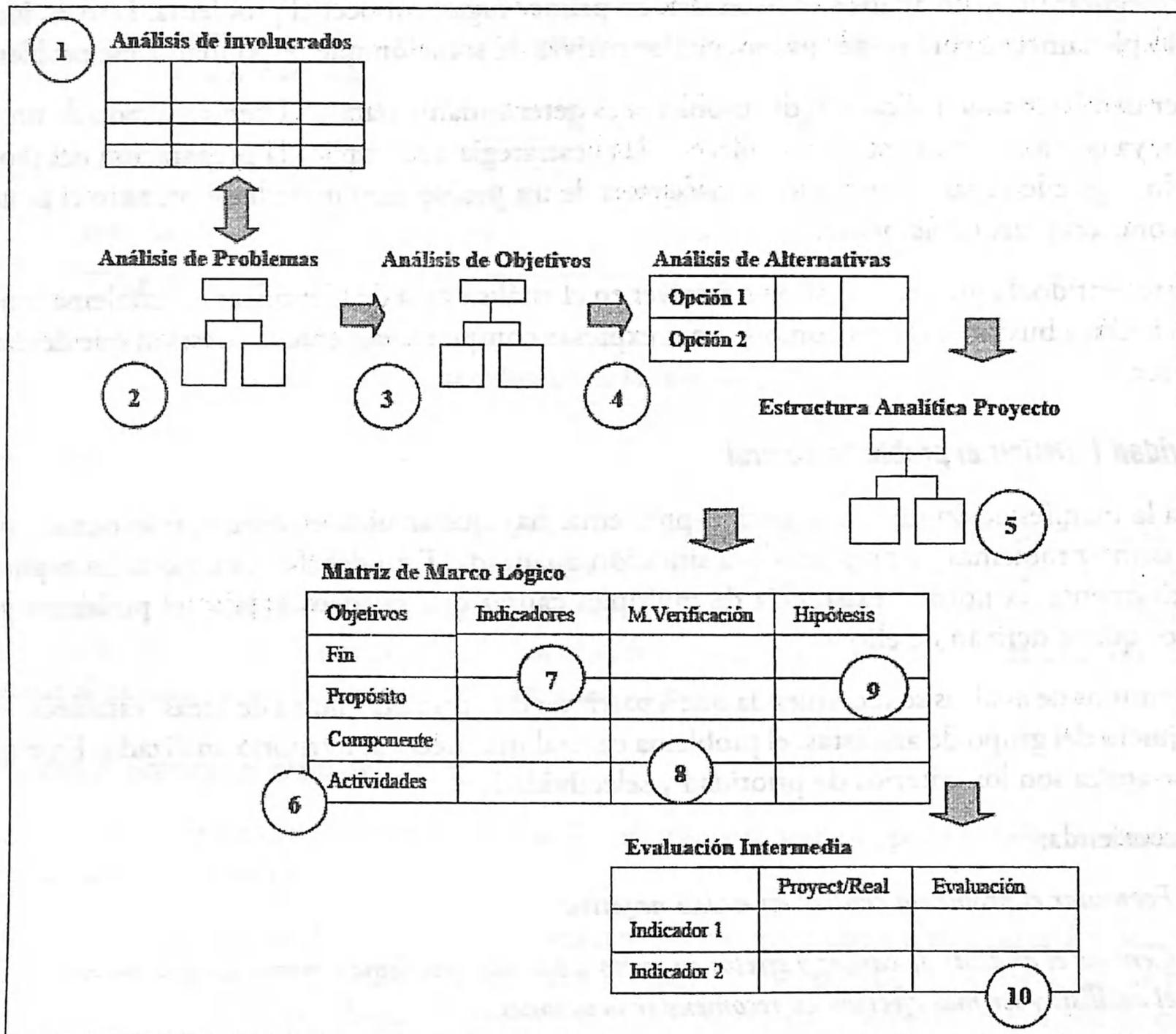
En términos genéricos, cualquier proceso de desarrollo económico local debería asentarse sobre los siguientes objetivos principales:

- Creación de puestos de trabajo para la población de la zona
- Reducción del desempleo
- Elevar la calidad de vida de la población
- Diversificar la economía y mejorar el nivel de infraestructuras.

La identificación de objetivos específicos dependerá de las características del área y de las conexiones existentes entre la economía local y las economías exteriores y del potencial de crecimiento económico y de los grupos económicos existentes.

Teniendo presentes estas consideraciones, una buena aproximación metodológica para la identificación de objetivos es la que se realiza a través del análisis del árbol de problemas cuya explicación se presenta a continuación.

Cuadro 5
Estructura metodología de marco lógico



Paso 1. Análisis de involucrados

La metodología marco lógico contempla como factor importante la participación de los principales involucrados desde el inicio del proceso, por lo tanto identificar los grupos y organizaciones que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el problema y analizar sus dinámicas y reacciones frente al avance del proyecto, permitirá darle mayor objetividad al proceso de planificación y concitar acuerdos entre involucrados, al considerar diversos puntos de vista y fomentar un sentido de pertenencia por parte de los beneficiarios.

A pesar de que el *análisis de involucrados* se presenta antes del análisis del problema con el objeto de clarificar a quiénes debe involucrarse para participar en dicho análisis, está presente a lo largo del diseño y de la ejecución del proyecto, jugando un papel importante en la selección de las estrategias y en el monitoreo y la evaluación del mismo. Cada etapa del proyecto puede presentar una dinámica diferente de los involucrados, por lo que es importante conocer dichas dinámicas o reacciones a medida que avanza el proyecto y generar estrategias acordes.

Paso 2. Análisis del problema

Para asegurar un buen análisis es necesario, en primer lugar, conocer el problema. Esto es, identificarlo plenamente para poder proponer alternativas de solución que respondan a ese problema.

Hacer una buena identificación del problema es determinante para un buen resultado de un proyecto, ya que a partir de esto se establece toda la estrategia que implica la preparación del proyecto. No se puede llegar a la solución satisfactoria de un problema si no se hace primero el esfuerzo por conocerlo razonablemente.

En este sentido, la primera cuestión a resolver en el análisis es la de identificar el problema central, esto significa buscar la forma como se debe expresar comprensivamente la cuestión que deseamos resolver.

Actividad 1. Definir el problema central

Dada la manifestación de una situación-problema: hay que analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación analizada. Esto debido a, como se ha explicado anteriormente, la normal existencia de múltiples causas que pueden explicar el problema y los efectos que se derivan de ello.

En términos de análisis se recomienda que a partir de una primera "lluvia de ideas" establecer cuál es, a juicio del grupo de analistas, el problema central que afecta al territorio analizado. En esto lo que se aplica son los criterios de prioridad y selectividad.

Se recomienda:

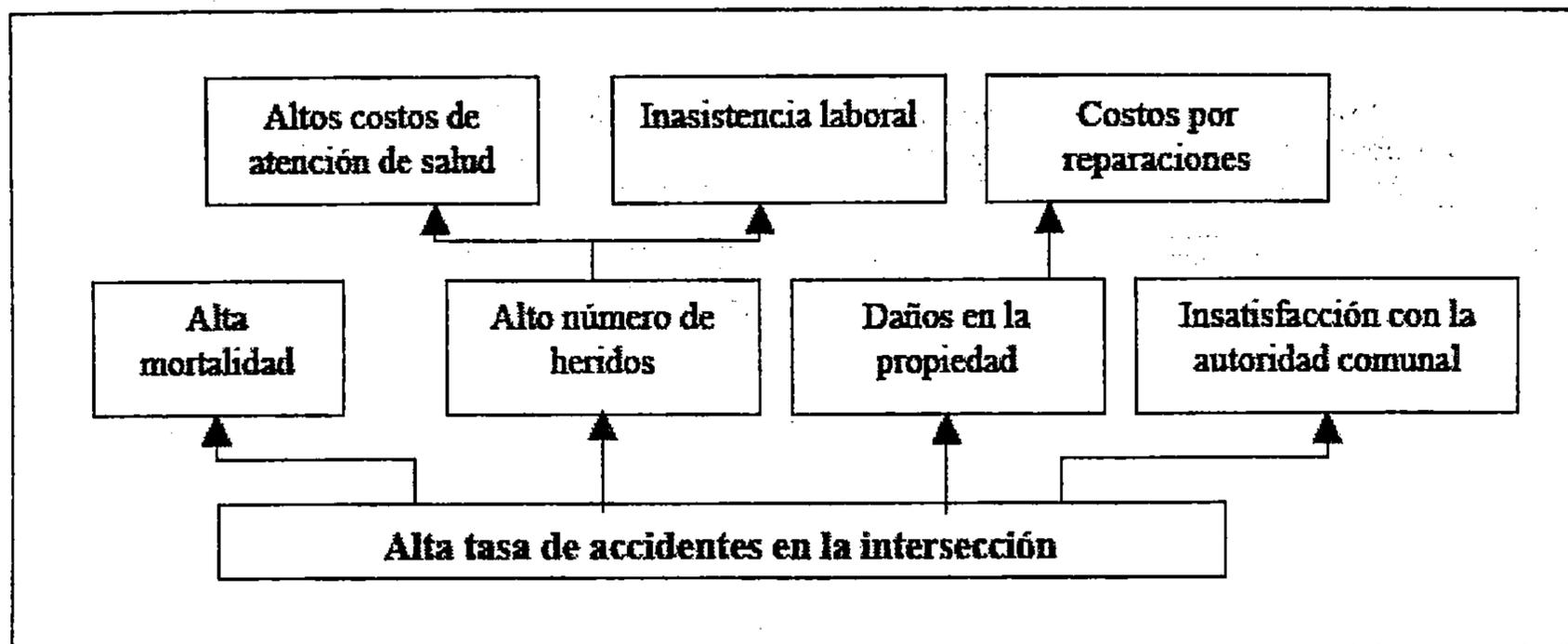
- *Formular el problema central en estado negativo.*
- *Centrar el análisis de causas y efectos en torno a un solo problema central. Lo que permite acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.*

- *No confundir el problema con la ausencia de una solución. No es lo mismo decir falta un hospital (falta de solución), que decir que existen "Altas tasas de morbilidad" en un área específica (problema).*
- *Análisis de nodos críticos.*
- *Matriz de incidencias.*

Actividad 2. Graficar el árbol de efectos

Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden y de la gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado, lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones.

Cuadro 6
Árbol de efectos



Como se puede observar en el cuadro anterior, una vez identificado el problema central se grafican los efectos hacia arriba, algunos de los cuales podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos, para ello hay que seguir un orden causal ascendente. Si se determina que los efectos son importantes y se llega, por tanto, a la conclusión de que el problema amerita una solución se procede al análisis de las causas que lo están ocasionando.

Actividad 3. Graficar el árbol de causas

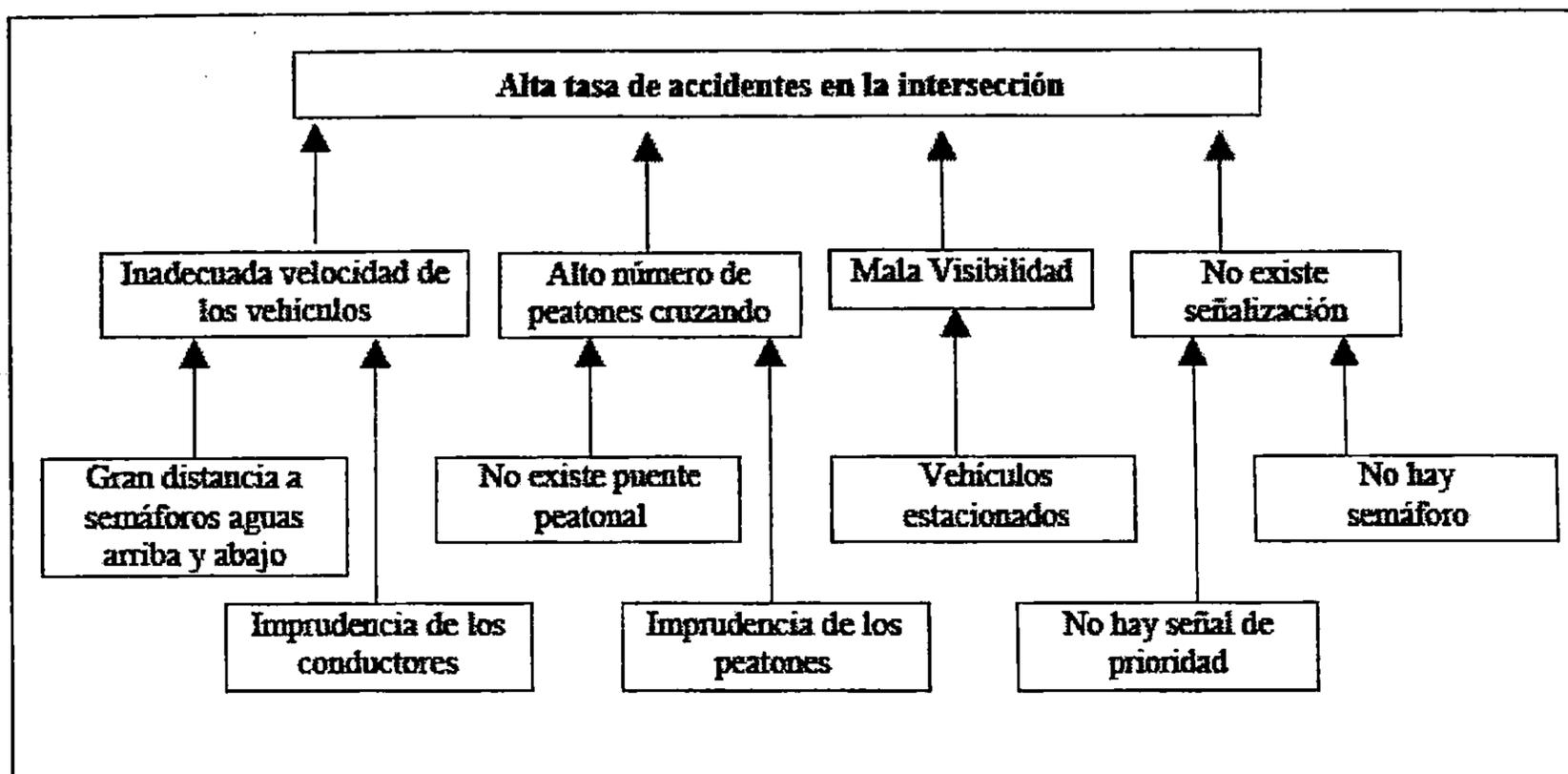
A partir del problema central, hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden originar el problema.

Es muy importante tratar de determinar el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, es muy importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces se puedan detectar en el árbol de causas,

más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado. En el esquema se muestra el árbol de causas.

En otras palabras, en la medida en que se resuelvan las últimas causales del encadenamiento se puede decir que, analíticamente, se está contribuyendo a superar positivamente la condición negativa planteada.

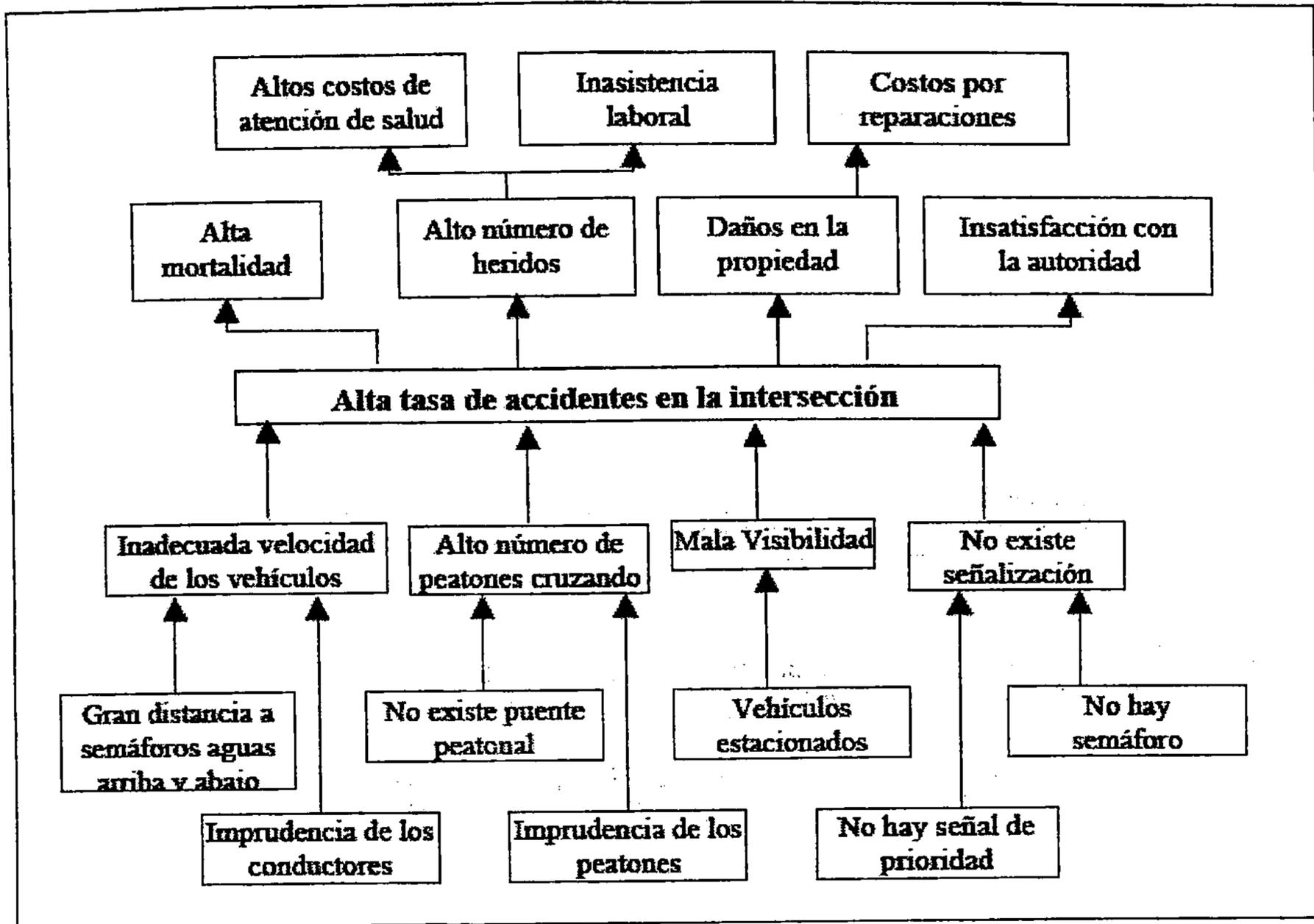
Cuadro 7
Árbol de causas



Actividad 4. Graficar el árbol de problemas

Una vez que se han identificado las causas y los efectos del problema central, el paso siguiente es integrarlos en un solo cuadro (ver página siguiente), este cuadro representa el resumen de la situación del problema analizado. Es importante señalar que, en esta primera etapa de la preparación de un proyecto, todos los planteamientos, además de contribuir a ordenar el camino a seguir en el desarrollo de las alternativas de solución que se pueda proponer, se hacen en términos de hipótesis de trabajo que se deben corroborar o rechazar en función de la profundización de los estudios que necesariamente hay que hacer, incluido en esto la consulta a los afectados a través de métodos participativos.

Cuadro 8
Árbol del problema

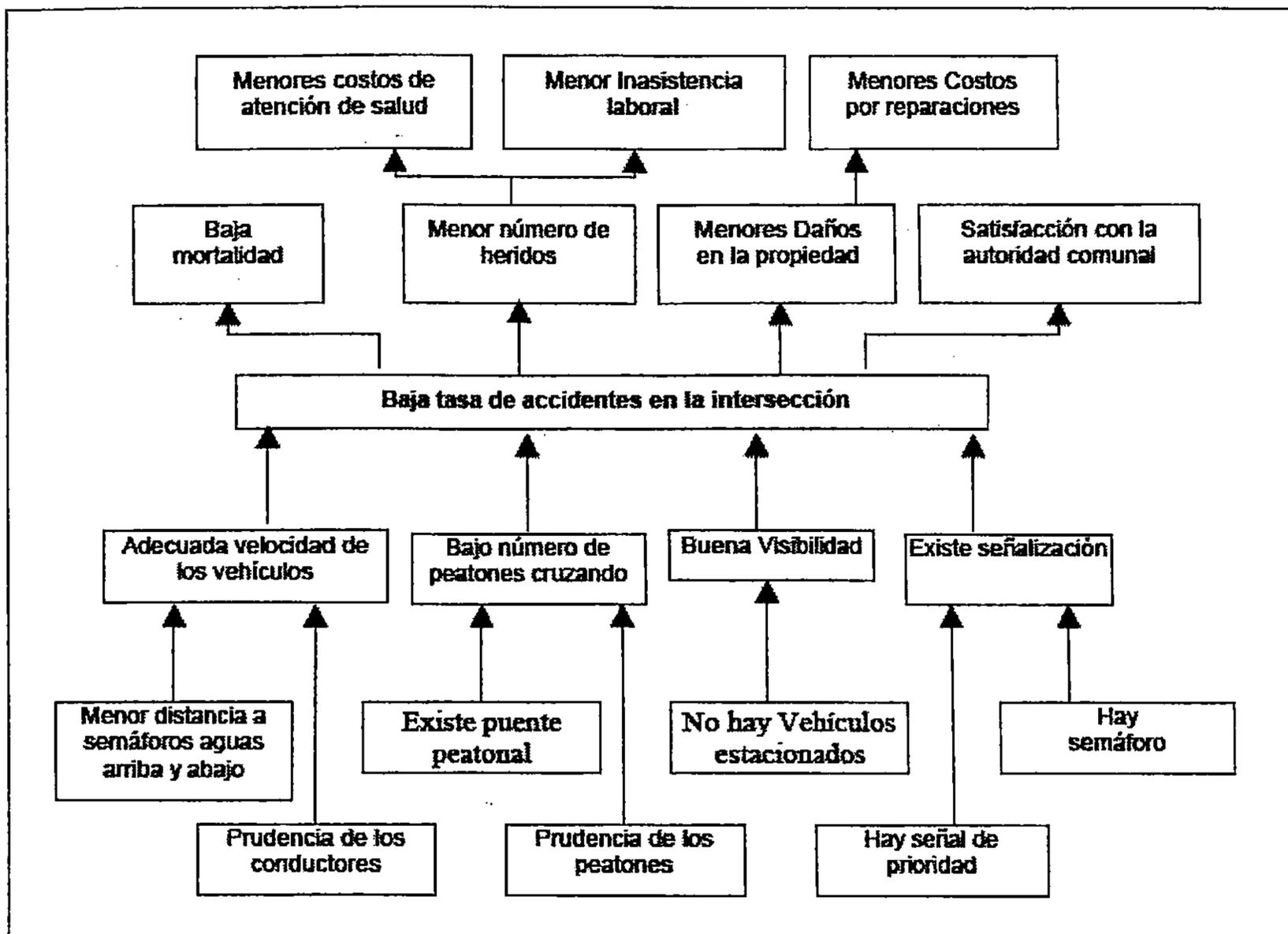


Paso 3. Análisis de objetivos

Actividad 1. Graficar el árbol de medios y fines

Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transforman en fines y lo que era el problema central se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto. Haciendo el símil con el revelado de una fotografía, el árbol de problemas es el negativo y el árbol de objetivos es el positivo que se obtiene a partir de aquel. Como se puede comprender, si el segundo no es más que poner en blanco el primero, es muy importante haber confeccionado bien el árbol de causas y efectos, para poder llegar a buenos fines y medios. La importancia, además, radica en que de este último se deben deducir las alternativas de solución para superar el problema.

Cuadro 9
Árbol de objetivos



Actividad 2. Validar el árbol de medios y fines

Después de construido el árbol de objetivos se examinan las relaciones entre medios y fines establecidos para garantizar que el esquema de análisis es válido e íntegro. Si en el proceso de pasar de problemas a objetivos se determinaron inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se pudieran haber producido. De ser necesario, pero teniendo en cuenta la flexibilidad del método, pueden modificarse las formulaciones que no se consideren correctas, agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos y eliminar aquellos que no eran efectivos.

En la medida en que las causas estén bien identificadas, los medios estarán y las alternativas serán más acertadas para la resolución del problema y la obtención de los fines que persiga el proyecto. Por ello, las causas deben ramificarse todo lo que sea posible para tener mucho más desagregadas las posibles vías de solución al problema en estudio.

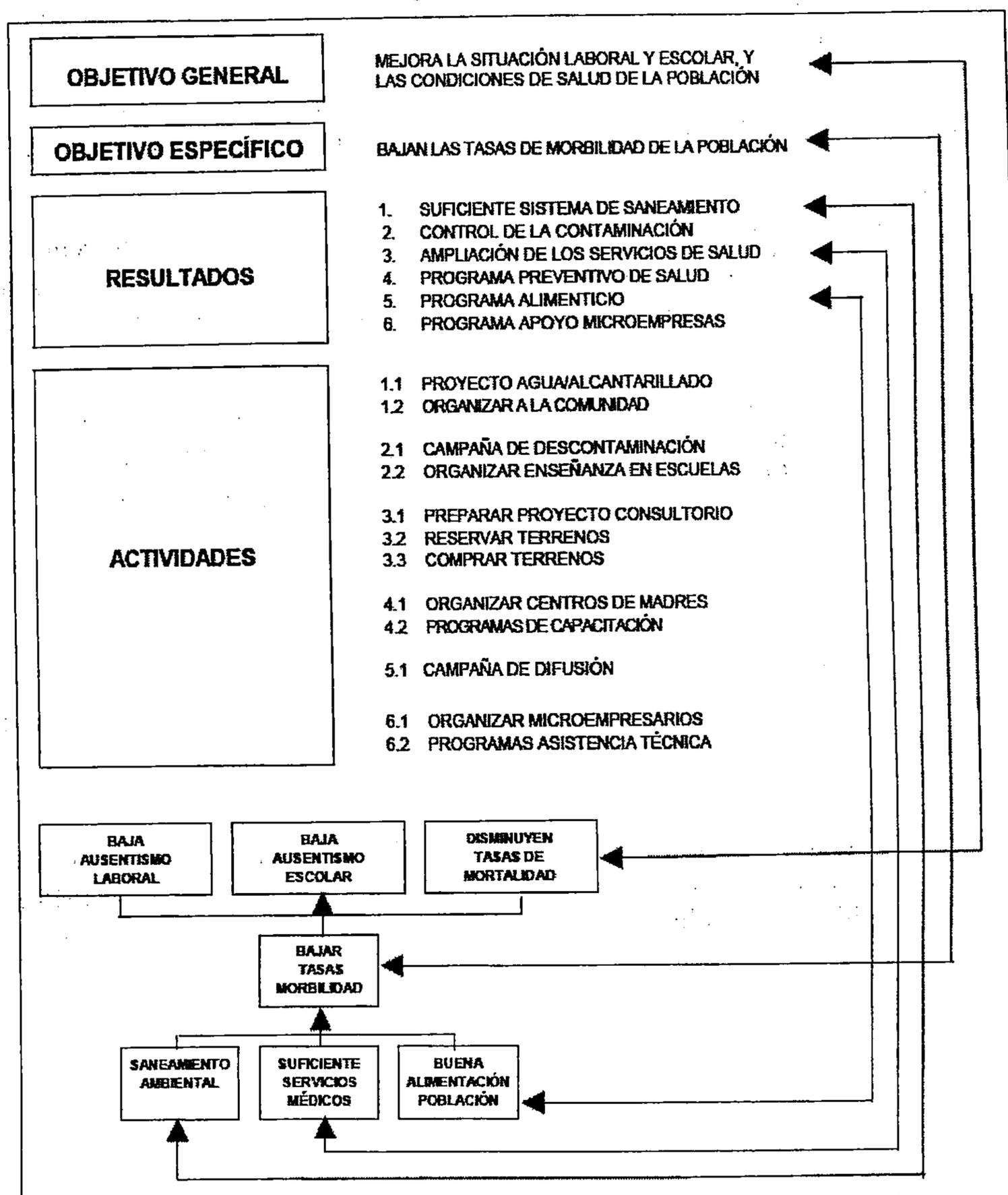
Para aplicar esta lógica, hay que identificar los objetivos y éstos provendrán del árbol de medios y fines que se elaboró anteriormente. En el cuadro 10 se presenta la forma en que esto se realiza:

- (i) Los objetivos generales se seleccionan de la parte superior del árbol de medios y fines, describiendo por orden de importancia la perspectiva con la cual se realizará la intervención. En el caso del ejemplo, con los tres objetivos (fines) de la parte superior se enuncia un solo objetivo general que queda como: “mejorar la situación laboral y escolar y las condiciones de salud de la población”.
- (ii) El objetivo específico se selecciona de la situación esperada (y que corresponde al revelado del problema que se había identificado). Este objetivo es el que se refiere concretamente a la intervención que se realizará (y es para el cual se elabora un marco lógico según esta metodología).

En el caso del ejemplo, el objetivo específico es bajar las tasas de morbilidad de la población.

- (iii) Los resultados son los “medios” que conducen a alcanzar el objetivo específico. Es posible que se incorporen otros resultados que, sin haber sido originalmente identificados en el árbol de medios-fines, son suplementarios y provienen de análisis adicionales que se hayan hecho.
- (iv) Las actividades que se identifican son aquellas que, según la lógica de medios-fines, conduzcan a la realización de los resultados. Se podrán añadir otras actividades mediante análisis adicionales de las posibilidades y las limitaciones que tienen alcanzar los objetivos propuestos.

Cuadro 10
Asignación de objetivos



8. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL

Tras definir los objetivos, el siguiente paso es decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr las metas propuestas. Las medidas deben incidir sobre los factores que causan los problemas y/o que impiden el nacimiento de nuevas actividades. Es necesario que exista un nexo bien establecido entre las conclusiones extraídas de los puntos fuertes y débiles y las líneas de acción que se seleccionen. Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

- a) **Formación de la fuerza de trabajo**
Desarrollo de capacidades y conocimientos para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo.
- b) **Infraestructuras físicas**
Supliendo las deficiencias que obstaculizan la supervivencia de las empresas en el entorno y la calidad de vida de la población.
- c) **Gestión de recursos y patrimonio**
Favorecer el desarrollo de nuevas iniciativas económicas dándoles un uso alternativo respecto al pasado.
- d) **Investigación y tecnología**
Difusión de información, soporte a la Investigación y Desarrollo (I+D), crear relaciones entre Universidades, investigación e industria.
- e) **Desarrollo empresarial**
Incentivos financieros para las empresas, asistencia técnica, desarrollo de un mercado financiero.
- f) **Calidad de vida**
Gestión del entorno físico y medioambiental especialmente en los entornos urbanos altamente deteriorados.

Estas líneas de acción son referenciales y tienen un marcado sesgo económico. Como es posible observar, algunas de ellas son difícilmente implementables en ciertas realidades locales como, por ejemplo, soporte a la I+D, o el desarrollo de un mercado financiero. Sin embargo, se trata, por una parte, de tener presente actividades que son necesarias de realizar y que aunque no estén a nuestro alcance pueden ser un obstáculo al desarrollo de la localidad. Y, por otra parte, se trata de detectar con creatividad e imaginación qué se puede hacer, en conjunto con otras localidades o con algún tipo de asociación externa, para motivar avances en estas materias.

Siguiendo el análisis de objetivos que se realizó en el ítem anterior, en este caso se trata de formular estrategias para alcanzar cada objetivo específico planteado. Para ello se propone realizar un ejercicio tipo Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA), que debe ser diagramado de la forma en que se presenta en el cuadro 11.

Cuadro 11
Matriz de fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas (FODA)

<p align="center">Objetivos</p>	<p align="center">Fortalezas</p> <p>1)</p> <p>2)</p> <p>n)</p> <p align="center">(Internas)</p>	<p align="center">Debilidades</p> <p>1)</p> <p>2)</p> <p>n)</p> <p align="center">(Internas)</p>
<p align="center">Oportunidades</p> <p>1)</p> <p>2)</p> <p>n)</p> <p align="center">(Externas)</p>	<p align="center">Potencialidades</p>	<p align="center">Desafíos</p>
<p align="center">Amenazas</p> <p>1)</p> <p>2)</p> <p>n)</p> <p align="center">(Externas)</p>	<p align="center">Riesgos</p>	<p align="center">Limitaciones</p>

Se identificarán las fortalezas y las debilidades del territorio que pueden influir en el logro del objetivo, sobre la base de las potencialidades y las limitaciones validadas durante el análisis de la situación local.

Asimismo, se identificarán las oportunidades y las amenazas del contexto externo que también pueden influir en el logro del objetivo, considerando la información contenida en los planes de desarrollo local, municipales, sectoriales, etc., en la oferta institucional, como programas local y regional.

Una sugerencia posible es concentrarse en dos a tres fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el logro del objetivo respectivo. Con éstas se realiza un análisis interrelacionado de forma tal de poder formular hasta 3 estrategias para el logro del objetivo respectivo, tomando en cuenta que la estrategia es un conjunto de orientaciones prioritarias que establecen el camino elegido para alcanzar un objetivo. De esta forma, las estrategias deben formularse procurando:

- *aprovechar las oportunidades y las fortalezas;*
- *superar las debilidades aprovechando las oportunidades;*
- *superar las amenazas aprovechando las fortalezas, y*
- *neutralizar las amenazas.*

Después de formular un conjunto de posibles estrategias, se procederá a la selección de aquellas consideradas más importantes, analizando la viabilidad de su ejecución. El resultado de consolidación de los objetivos y las estrategias se puede realizar llenando la siguiente matriz:

Cuadro 12
Matriz de objetivos y estrategias del desarrollo local

Objetivo general:
Objetivos específicos:	Estrategias:
1.	1.a) 1.b)
2.	2.a) 2.b)
3.	3.a) 3.b)
4.	4.a) 4.b)

Según la metodología empleada por SEGEPLAN indica que la elaboración de la matriz para la definición de los objetivos estratégicos del desarrollo territorial, constituye una labor de diálogo y búsqueda de consenso entre los actores y por tanto un trabajo sistemático de parte de la persona facilitadora de este proceso, en atención a la solución de conflictos y a la búsqueda de alternativas del desarrollo territorial. Es precisamente en esta etapa donde se concretan las grandes decisiones que orientarán la marcha del territorio o del municipio a futuro (en ese sentido, la matriz es el resultado del consenso entre actores del territorio o del municipio).

En el caso del esquema del árbol de problemas

- De las causas de fondo se redactarán los objetivos estratégicos, los cuales responden a políticas o impactos.
- De las causas subyacentes se definirán los objetivos operativos que responden a programas.
- De las causas inmediatas se redactarán los proyectos intermunicipales para el PET y municipales para el PDM.

En el caso del FODA

El FODA nos indica cuatro alternativas conceptualmente distintas, dependiendo de la combinación de variables a utilizar. Las conclusiones son igualmente diferentes en relación con el tipo de combinaciones que elijamos.

- A. La estrategia DEBILIDADES / AMENAZAS (DA) tiene como objetivo reducir las debilidades y las amenazas.
- B. La estrategia DEBILIDADES / OPORTUNIDADES (DO) intenta reducir las debilidades y maximizar las oportunidades.

- C. La estrategia FORTALEZAS / AMENAZAS (FA) se basa en las fortalezas del territorio que pueden hacer frente a las amenazas. Su objetivo es maximizar las fortalezas mientras se reducen las amenazas. Esto, sin embargo, no significa necesariamente que un territorio con fortalezas importantes tenga que dedicarse a buscar amenazas para enfrentarlas.
- D. La estrategia FORTALEZAS / OPORTUNIDADES (FO). *Esta es una condición deseada, donde todos los actores sociales del territorio pueden maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades.* Tales territorios podrían echar mano de sus fortalezas, utilizando recursos para aprovechar las oportunidades y con ello incrementar la seguridad humana y la satisfacción de derechos. Aquellos territorios exitosos, aunque usaron en algún momento alguna de las tres estrategias antes mencionadas, siempre hará lo posible por llegar a la situación donde pueda trabajar a partir de las fortalezas para aprovechar las oportunidades. Si tienen debilidades, esos territorios lucharán para sobreponerlas y convertirlas en fortalezas. Si encaran amenazas, las reducirán para enfocarse en las oportunidades.

Cuadro 13
Herramienta para la definición de objetivos estratégicos

Factores Internos. Factores Externos.	Lista de fortalezas. F.1. F.2. F.3. Etc...	Lista de debilidades. D.1 D.2 D.3 Etc...
Lista de oportunidades. O.1 O.2 O.3 Etc...	Fortalezas / Oportunidades. Estrategia para incrementar fortalezas y maximizar el aprovechamiento de oportunidades. E.1 E.2	Debilidades / Oportunidades. Estrategia para superar debilidades y maximizar el aprovechamiento de oportunidades. E.1 E.2
Lista de Amenazas. A.1 A.2 A.3 Etc....	Amenazas / Fortalezas Estrategia para reducir amenazas e incrementar las fortalezas. E.1 Extender el programa de manejo de suelos y agua en las zonas de ladera, para evitar la erosión, la pérdida de suelo y los deslizamientos. (A.2, A.3, A.5, F.3, F.7, F.8).	Debilidades / Amenazas. Estrategias para superar las debilidades y reducir amenazas. E.1 E.2

9. BIBLIOGRAFÍA

AROCENA, JOSÉ

(1997), "Lo global y lo local en la transición contemporánea", en Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Nos. 78 y 79, Montevideo, Uruguay.

(1995), "El desarrollo local. Un desafío contemporáneo", Nueva Sociedad, CLAEH, Caracas, Venezuela.

BOISIER, SERGIO

(2000), "Desarrollo local ¿de qué estamos hablando?" Corporación de promoción Universitaria (CPU), Revista de Estudios Sociales No. 103, Santiago de Chile.

(1999), "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", en Estudios Sociales, No. 99, CPU, Santiago de Chile.

BUARQUE, SERGIO

(1999), "Metodología de planeamiento do daenvolvimento local e municipal sustentable", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Recife, Brasil.

DEL CASTILLO ET AL

(1998), "Manual de desarrollo local", ILPES, Santiago de Chile.

DI PIETRO, L.

(1999), "El desarrollo local. Estado de la cuestión", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

GOBIERNO DEL PAÍS VASCO

(1994), "Manual de Desarrollo Local".

KLISBERG, BERNARDO

(2000), "El capital social", en Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable, El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Red de Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe (REDLAC), Fondo de las Américas (FDLA), Red Social, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN

(1997), "Manual de Planificación Participativa", La Paz, Bolivia.

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER

(2000), "El pueblo del pan", Cuaderno No. 6, París.

PUTNAM, ROBERT

(1994), "Para hacer que la democracia funcione", Editorial Galac, Venezuela.

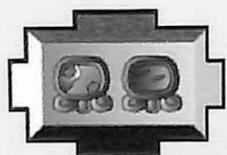
SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, SINPET,
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN SEGEPLAN

(2006), "Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)", Guatemala.

Esta publicación se hizo gracias a:

Municipios Democráticos -Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, el cual es parte del convenio entre la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-, según convenio No. ALA/2000/3061 DTA GUA/B7-310/00/0020.

“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor y no compromete a la Comisión Europea”



**MUNICIPIOS
DEMOCRÁTICOS**

Biblioteca Central
USAC



4701255084