



**Observación y
planificación
estratégica
territorial**

Desarrollo de contenidos a cargo de:

JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA en Centroamérica.

Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo local desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región.

El contenido es responsabilidad de los consultores y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión o puntos de vista institucionales de la Fundación DEMUCA-CONECTADEL.

ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.



Diciembre 2014

El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA. Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo territorial desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región. Los contenidos del presente documento, no necesariamente expresan la opinión del Programa ConectaDEL.*

**ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.*

ÍNDICE

Introducción	i
Objetivos de este módulo:	1
Consideraciones previas:.....	1
Lo importante de hacer una buena delimitación territorial.....	2
<u>Parte I:</u> Planificación Estratégica Territorial: ¿De qué estamos hablando?	3
Diferentes escalas de planificación.....	4
Características distintivas de la planificación estratégica territorial:	5
La planificación: un instrumento para la gobernanza local.....	7
Parte II: Elaborando el Plan Estratégico Territorial: Componentes básicos a tomar en cuenta	8
Parte III: Observando, implementando y dando seguimiento al PET	14
El análisis PEST y el análisis FODA.....	14
El Cuadro De Mando Integral	18
Retos y consideraciones finales de la planificación estratégica territorial:	21

INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica territorial puede ser un instrumento adecuado para propiciar gobernanza local, pues nos permite a partir de la participación ciudadana, conocer con claridad una serie de pasos lógicos que se deben plantear para llevarlos a cabo y para esperar resultados futuros deseados. Es entonces necesario que cualquier esfuerzo que trate de fomentar la participación, deba basarse en una reflexión previa de una diversidad de factores, como por ejemplo: los objetivos que se pretenderán con la participación; el saber a quién involucrar; momento en que se tomarán decisiones, etc.

Dentro de este documento, el lector podrá conocer a nivel general algunos aspectos conceptuales de la planificación, componentes metodológicos y algunos elementos importantes a considerar. También, se hace un recuento general de componentes fundamentales en la implementación-evaluación para el proceso de planificación estratégica, así como también de los retos desafíos a tomar en cuenta. Finalmente, el lector podrá observar algunas aplicaciones reales desde y para los territorios centroamericanos a modo de ejemplificar los aspectos antes mencionados, tratando con ello de poder proporcionar algunas valoraciones y prácticas de interés para que puedan ser tomadas en cuenta en diferentes etapas del proceso.

Palabras clave: planificación, participación, análisis situacional.

OBJETIVOS DE ESTE MÓDULO:

- ✓ Proporcionar los fundamentos teóricos y referenciales a la planificación integral del desarrollo local.
- ✓ Capacitar a los cuadros técnicos y tomadores de decisión en el análisis, diagnóstico y elaboración de alternativas estratégicas que contribuyan a la planificación integral del desarrollo local.
- ✓ Familiarización de técnicas de prospectiva y elementos estratégicos que interactúan en la planificación territorial de la región centroamericana.
- ✓ Reflexionar sobre los retos y desafíos a tomar en cuenta y que se relacionan a este tipo de temáticas.

CONSIDERACIONES PREVIAS:

El territorio será visto como una categoría que une o enlaza a diferentes dimensiones sobre la base de un grupo de relaciones. La planificación estratégica territorial es un proceso en donde hombres y mujeres de un territorio hablan de las expectativas y sueños que poseen en común. Evidentemente, para poder lograr ese resultado, se trata de conocer un territorio en sus aspectos estratégicos; pero también se trata de discutir en las problemáticas o aquellos aspectos en donde se necesita mejorar. De la misma forma, es importante fijar la atención en aquellos aspectos en donde se ha avanzado de forma positiva o se han hecho bien las cosas.

El Modelo de Territorio puede ser también una descripción comprensible del futuro deseado que representa el pacto de objetivos de los diferentes actores. Será a través del diálogo resultante entre los diferentes actores activos del proceso de desarrollo territorial, la forma en cómo se garantizaría el intercambio de conocimiento, así como también la cooperación y compromisos por llevar adelante los procesos desde una visión compartida. Por lo tanto, la clave del éxito del proceso de desarrollo local bajo este documento, radica en que los diferentes actores, reconozcan y promuevan el dialogo así como también el entendimiento mutuo hacia los temas económicos, sociales, culturales y ambientales. La elaboración de estrategias de desarrollo a partir de un plan estratégico, requiere de concebir al desarrollo en sus múltiples dimensiones, por eso se habla de desarrollo territorial.

La estrategia de desarrollo territorial debe poner énfasis en las oportunidades compartidas por los diferentes actores territoriales, dando prioridad al logro de un consenso en torno a una visión compartida del territorio y no sólo a un diagnóstico de problemas. Esto quiere decir que el enfoque de desarrollo territorial debe basarse, sobre todo, en lo que cada actor local puede aportar (GUIA BID FOMIN, 2008)

Lo importante de hacer una buena delimitación territorial:

La delimitación del territorio es un aspecto crucial para el éxito de los procesos de desarrollo territorial. En este sentido hay que señalar que dicha delimitación no es estática, sino que puede cambiar conforme avanza el proceso. Igualmente, el territorio más allá de un espacio geográfico es una construcción social que refleja en su delimitación los diferentes intereses políticos, sociales y económicos existentes en el mismo.

Si bien es cierto, tradicionalmente se suele interpretar al territorio como espacio geográfico o desde una delimitación político administrativa, también se puede hacer referencia desde el abordaje institucional y relacional, como un espacio en donde se articulan actores haciendo especial énfasis en el espacio de relación entre ciudadanos. Lo anterior genera dos premisas de partida para comprender el territorio; una que viene dada de la naturaleza global del espacio actual y la otra, que viene a partir de la necesidad de gestionar entre diferentes actores y escalas.


Se necesita por lo tanto entender la planificación como un método ordenado para identificar una estrategia compartida que debe renovarse de manera permanente atendiendo a los cambios del entorno e internos del territorio.

A menudo se habla de una planificación incluyente y participativa. Veremos a continuación algunos elementos que nos puedan proporcionar grandes directrices o elementos de interés a tomar en cuenta dentro del interesante mundo de la planificación.

PARTE I: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

La planeación estratégica, es el proceso de crear y mantener una congruencia viable entre los objetivos, habilidades, y recursos dentro de un mundo cambiante. La planificación estratégica puede definirse como un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones (David, 1998). En este sentido, supone una herramienta que permite a las instituciones, unidades y/o territorios prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño.

Cuando todos los componentes de un sistema avanzan juntos como un equipo que sabe lo que desea lograr. A través del establecimiento y la comunicación de objetivos definidos los integrantes de los subsistemas sociales, económicos y ambientales trabajan juntos hacia los resultados deseados, creando ventajas para contextos territoriales concretos.



El desarrollo de una visión y una misión, el establecimiento de objetivos y la decisión acerca de una estrategia son tareas básicas para determinar pasos iniciales dentro del proceso de planificación estratégica. Lo anterior ayuda a delinear el rumbo, objetivos de desempeño a corto, largo plazo, las medidas competitivas, así como también los enfoques internos de la acción que se utilizarán para lograr los propósitos. Juntos, constituyen un plan estratégico (Thompson, 2005).

Pascual i Esteve (2002), sostiene en concreto que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: organización e identificación de temas críticos; diagnóstico interno y externo del municipio; objetivo central del plan y líneas estratégicas, y elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa. Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: presentación y difusión del plan; elaboración del programa de actuación; organización de la ejecución; evaluación del plan y reprogramación.



Mucho Ojo: Esto puede ser adaptado según la realidad de cada territorio, el seguirlo no es una regla u obligación; pero sin lugar a dudas, supone una buena directriz a tomar en cuenta.

El proceso diseñado para la elaboración/renovación de la estrategia debe garantizar la capacidad para articular el compromiso de los actores, los cuales tienen el poder efectivo para impulsar (o impedir) los proyectos estratégicos que se vayan identificando de manera rigurosa, con el hecho de que la estrategia de la ciudad responda efectivamente a las necesidades y retos del conjunto de la ciudadanía. El liderazgo político democrático es esencial para que la planificación estratégica sea un instrumento para desarrollar aspectos relacionales.

DIFERENTES ESCALAS DE PLANIFICACIÓN



Como estructura lógica, todo proceso de planificación es común a diferentes niveles, aunque con distintos grados de complejidad y en cada caso concreto con características que le son propias (Ezequiel, 1995)

En cuanto a la forma en que cada tipo de plan puede operar, se incrementa también el aspecto normativo a partir de diferentes escalas de planificación. De este modo los Planes Directores pueden perfectamente contener normas generales, mientras que los Planes de Desarrollo Urbano y Rural deben regular con detalle el uso del suelo y la forma en que debe desarrollarse el proceso de urbanización y edificación, incidiendo directamente sobre la actuación de los particulares. A continuación se sintetiza la tipología de planes establecida y las relaciones existentes entre los mismos:

- ✓ Planes directores: espaciales, integrales.
- ✓ Planes de desarrollo urbano y rural.
- ✓ Planes de ordenamiento detallado.
- ✓ Planes de competitividad.
- ✓ Planes estratégicos participativos, etc.





Mucho ojo: estos al revisar estos esfuerzos, se puede evidenciar que estos documentos llevan componentes similares en cuanto a la estructura de presentación

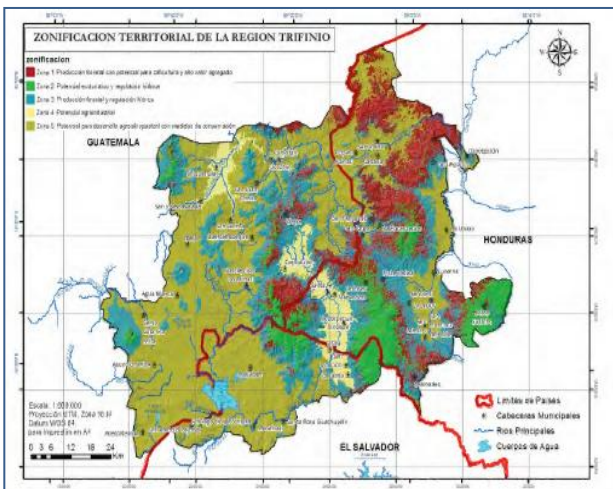
Respecto a la temporalidad que puede tener un proceso de planificación estratégica territorial, este se puede darse en varios momentos (esto es la planificación exante, durante y ex post), por ejemplo: el planificar antes de llevar a cabo las actividades, en el segundo caso también se puede ejercer una retroalimentación de manera simultánea a la puesta en marcha del proceso, o en el tercer momento incluso se puede hacer una retroalimentación finalmente luego de haber realizado las actividades. Por eso también se dice que la planificación estratégica es un proceso flexible.

CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL:

- ✓ Es un proceso que estimula la interdisciplinariedad, la integralidad de los procesos, la visión dinámica y compleja de la realidad, con una metodología participativa de abordaje.
- ✓ Representa un esquema de racionalización que se basa en la reflexión constante.
- ✓ Está apoyada en el compromiso y la corresponsabilidad.
- ✓ Establece un proceso continuado y sistemático de adopción de decisiones, facilitando la coordinación institucional pública y privada.
- ✓ Es una metodología adaptable y sin rigideces, esto es una condición indispensable.

Algunos beneficios de la planificación estratégica territorial:	Errores más comunes en la planificación estratégica territorial:
	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite la identificación, el establecimiento de prioridades. ✓ Ofrece un punto de vista objetivo de los problemas territoriales. ✓ Promueve de la participación y consenso en torno a objetivos estratégicos. ✓ Reduce al mínimo los efectos de las condiciones y cambios adversos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No comunicar el plan a los integrantes de un territorio, los cuales continúan trabajando sin tener conocimiento de éste. ✓ Moverse apresuradamente del establecimiento de la misión a la formulación de la estrategia. ✓ Considerar que la planeación es innecesaria o poco importante. ✓ Delegar la planeación a un planificador en lugar de involucrar a todos. ✓ Comunicación interna minimizada, así como también trasladar demasiada energía en la formulación y no en la implementación. ✓ No centrarse en el análisis de temas estructurales.

CASO #1: ¿SABÍAS QUÉ?



Existe una iniciativa trinacional de planificación. Se trata de un esfuerzo que se aplica a la región transfronteriza entre El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin lugar a dudas, un gran ejemplo de planificación a partir de una visión compartida y objetivos comunes

Fuente: Tomado del Plan de Desarrollo Regional Transfronterizo Trinacional Trifinio, IICA-OEA, 1998.

LA PLANIFICACIÓN: UN INSTRUMENTO PARA LA GOBERNANZA LOCAL

El concepto de gobernanza se utiliza para expresar la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, el diálogo entre actores y el gobierno multinivel. Este concepto trae una equiparación al término inglés *governance*, que se refiere al impacto en el desarrollo de una sociedad o territorio de la gestión de las políticas y recursos del sector público hasta la identificación de un nuevo arte de gobernar la sociedad, pasando por una equiparación al concepto de gobernabilidad, entendiéndose así por gobernanza la capacidad de los gobiernos y las instituciones de canalizar los conflictos mediante normas y procedimientos democráticos. La gobernanza se asocia, a cinco principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Estos aspectos sin lugar a dudas deben abordarse dentro de un ejercicio de planificación estratégica.

Al ser un plan estratégico un instrumento de participación ciudadana que considera fundamentalmente el punto de partida de incorporar visiones compartidas a partir de la participación, este esfuerzo surge como alternativa de gobernanza propia del gobierno relacional. En este sentido, deben de haber algunos requerimientos básicos que se plantean inicialmente a efectos de considerar el logro de aspiraciones y fines que parten de una visión compartida:

- Se trata de esfuerzos participativos, en donde los actores locales, incluyendo el tejido asociativo y empresarial, como la ciudadanía en general, participan activamente.
- Las iniciativas deben promoverse desde la iniciativa local. Muchas veces por conciencia de crisis, comienzan un proceso de reflexión estratégica sobre el territorio que habitan para abordar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo territorial.
- Esfuerzos consolidados. Será fundamental el proceso de aprehensión por parte de los agentes socioeconómicos e institucionales.

PARTE II: ELABORANDO EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL: COMPONENTES BÁSICOS A TOMAR EN CUENTA

Dentro de los componentes esenciales de un plan estratégico no solo se destaca la mirada hacia el futuro, sino también una mirada hacia el quehacer actual, y de manera más particular, el problema que supone el abordar un contexto con determinadas variables sociales, económicas, ambientales, culturales, etc. Estas mismas inquietudes, son por defecto las partes medulares de un eficaz plan estratégico.

En este sentido, todos los esfuerzos de planificación deben abordarse desde el trabajo en equipo y a partir de una visión en común. No obstante, un plan estratégico efectivo debe tener requisitos mínimos o supuestos básicos que deben de estar comprendidos dentro de los diferentes planes.

Se comenzarán a delinear estas consideraciones a partir de la definición de la misión, visión, diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas estratégicas, estos son sin lugar a dudas los elementos que deben de venir explícitos dentro de un Plan Estratégico. Estos elementos se definen a continuación:

a) Declaración de la misión

Un componente fundamental de un proceso de planificación estratégica viene dado a partir del establecimiento de la misión. Esta básicamente debe responder a la interrogante ¿Cuál es el quehacer territorial? No se debe olvidar que en esta declaración se debe de reflexionar en aspectos claves como el ámbito en donde se está situado el territorio, su ubicación geográfica, etc. tomando en cuenta los medios y recursos con los que se puedan contar para un momento determinado.

b) Declaración de la visión

La conformación de la visión, es prácticamente la idea futura que se tiene de un territorio. Se trata también de un escenario hipotético deseado pero no solo desde lo propositivo, sino también desde lo realista de las condiciones territoriales, aunque no por ello deje de ser motivadora o retadora. Una vez se ha comenzado a

reflexionar en este primer componente de un plan estratégico, es importante el visualizar que la formulación de la visión, debe responder a la pregunta ¿qué es lo que se quiere llegar a ser como territorio? La declaración de la visión se liga entonces a poder visualizar una imagen proyectada o deseada del territorio en su futuro.

CASO #2: EJEMPLO CENTROAMERICANO DE APLICACIÓN: ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (ECADERT)

ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL - ECADERT -



Declaración de Misión

Orientar la institucionalidad rural de la región, y las políticas nacionales y territoriales que la complementan, para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Declaración de Visión

La Región ha logrado mejorar significativamente la calidad de vida de la población rural y cuenta con una sólida institucionalidad responsable por el desarrollo solidario, incluyente y sostenible fundamentado en las potencialidades de sus territorios.

Fuente: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, SICA, 2010

c) El diagnóstico territorial

Un diagnóstico territorial es otra parte medular para la elaboración de un eficaz plan estratégico a partir del estudio de las diferentes dimensiones territoriales (económicas, socio-cultural, ambiental, etc). A partir de un buen diagnóstico, se pueden identificar de antemano las restricciones territoriales, así como también las fortalezas que un espacio geográfico posea¹. El estudio de los factores externos también se destaca en esta etapa.

Si el diagnóstico territorial es de naturaleza participativa, es decir va más allá del estudio preliminar de fuentes, será también el primer espacio temporal de negociación e intercambio de necesidades entre los grupos interesados en el diagnóstico y, por lo tanto, debe aprovecharse creativamente.

Este momento de consulta debe ser aprovechado también para captar la visión regional y local de los entrevistados (CEPAL 2004). Dentro del documento que constituye un diagnóstico territorial, se debe estudiar entre otras perspectivas, aquellos factores relacionados a los aspectos económicos, sociales y ambientales identificando de antemano, el estado actual de las estructuras básicas que conforman un territorio.

Finalmente, la fase de diagnóstico no puede acabar simplemente con la radiografía del territorio, sino que debe incluir una propuesta de objetivos a cumplir para solucionar los cuellos de botella detectados y aprovechar las potencialidades de desarrollo. Por tal motivo, a partir del proceso de diagnóstico, se establecerá la discusión del estado situacional de un municipio o territorio; y a partir de este momento, vendrá la articulación de proyectos agrupados en torno a Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción.

¹ Posteriormente, se amplía un apartado relacionado a herramientas de análisis estratégico, en donde se puede indagar más a profundidad sobre estos aspectos.

d) Definición de estrategias y objetivos estratégicos

Las estrategias hacen referencia a cómo lograr un objetivo, y estas deberán ser lo más eficiente posible, es importante observar de qué manera el esfuerzo prospectivo se apoya en potencialidades económicas, sociales y ambientales del territorio pero también en aspectos territoriales heredados del pasado; y de aquí la importancia de saber contar con todos los aspectos descriptivos que posee un territorio.

Un objetivo estratégico es la representación de los resultados esperados al aplicar las estrategias, las cuales se materializan en la ejecución de acciones estratégicas específicas. Finalmente las acciones estratégicas son las que materializan la consecución de la estrategia, es decir, establecen cómo se ejecutará o desarrollará la estrategia.

La pregunta en estos momentos viene a partir de cómo se pueden operativizar o poner en marcha todos los elementos necesarios. Para tales efectos, es importante referenciar algunos elementos que se relacionan a la planeación operativa.

La “planificación operativa “ es más que la gestión presupuestal. Tiene que ver con la motivación de los miembros de una organización; con el ambiente para la creatividad y la innovación; con las condiciones de trabajo para estimular la excelencia y eficiencia de los funcionarios; con la creación de una cultura organizacional; con tradiciones y experiencias que unen a sus integrantes con el mundo del pensamiento y con los creadores de “ideas fuerza de gobierno”; y con los lazos de articulación con la sociedad civil. (Sanchez Alvavera, 2003)

Es a través de la “planificación operativa” que se va creando el “capital social” de una organización pero además, no cabe duda, que cuando más rico sea el capital social, mejor será la “planificación operativa” y cuando mejor sea la “planificación operativa” mayor será el “capital social” acumulado, y así sucesivamente.

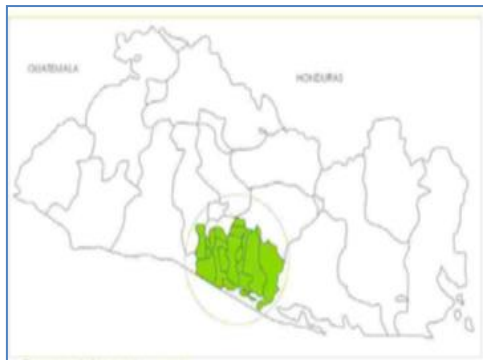
Para la elaboración de todos esfuerzos como este, una herramienta que facilita la compilación de toda esta valiosa información, viene a partir del esquema sugerido en la siguiente en donde como se dijo imagen, en donde como se dijo anteriormente “toda planificación es común a diferentes niveles....aunque con distintos grados de complejidad y en cada caso concreto con características que le son propias).

Esquema #1: Similares lenguajes dentro de la planificación

En ambos lenguajes.....hablamos de lo mismo		
¿QUÉ?.....	SE QUIERE HACER	NATURALEZA DEL PROYECTO
¿POR QUÉ?.....	SE QUIERE HACER	ORIGEN Y FUNDAMENTACIÓN
¿PARA QUÉ?.....	SE QUIERE HACER	OBJETIVOS, PROPÓSITOS
¿CUANTO?.....	SE QUIERE HACER	METAS
¿DÓNDE?.....	SE QUIERE HACER	LOCALIZACIÓN, COBERTURA
¿CÓMO?.....	SE QUIERE HACER	METODOLOGÍA
¿CUÁNDO?.....	SE QUIERE HACER	UBICACIÓN EN EL TIEMPO
¿A QUIENES?.....	VA DIRIGIDO	DESTINATARIOS/ BENEFICIARIOS
¿CON QUÉ?.....	SE QUIERE HACER	RECURSOS EN GENERAL

Fuente: Elaborado a partir de Ezequiel Ander, 1995

CASO #2: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS LOS NONUALCOS



Los orígenes de esta propuesta surge en el mes de julio de 2002, cuando se conformó la Asociación de Municipios Los Nonualcos en El Salvador. Esta asociación nació con un solo propósito: solventar los daños que había causado el terremoto del año 2001. Enfocados en reconstruir el territorio, Los Nonualcos se propusieron impulsar alianzas público-privadas para lograr esto.

El objetivo general de esta propuesta territorial es de mejorar las condiciones integrales de vida de la población en la Región de Los Nonualcos, a través de la dinamización del desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades locales y la concertación de actores públicos y privados del territorio. Asimismo, se han establecido cinco objetivos específicos, que buscan mejorar la vida de los habitantes.

Dentro de estos objetivos encontramos: Crear más empleos; crear nuevos emprendimientos económicos innovadores, rentables y sostenibles; fortalecer ingresos y autonomía económica; aumentar la productividad y rentabilidad de iniciativas económicas y atraer inversiones públicas y privadas.

Fuente: Elaborado a partir de la Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región de los Nonualcos, El Salvador, 2007.



La principal clave para el éxito de un Plan Estratégico consiste en encontrar y viabilizar los proyectos estructurantes de un territorio. Se trata de aquellos proyectos que por sí solos representan una carga de profundidad capaz de remover los cimientos de la situación y transformar la realidad en el sentido definido por el Modelo de Territorio.

PARTE III: OBSERVANDO, IMPLEMENTANDO Y DANDO SEGUIMIENTO AL PET

Para poder aproximarse a la observación del territorio, se ponen a consideración la utilización de tres herramientas de planificación estratégica que se relacionadas al tema del diagnóstico y de la implementación de la Planificación Estratégica Territorial (PET), mismas que servirían en la parte previa y posterior del modelo a desarrollar. Estas técnicas son, el análisis de factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos (PEST), el análisis de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) y finalmente el *Balance Scorecard* ó Cuadro de Mando Integral como herramienta de medición (esta herramienta se desarrollará con más amplitud en la sección relacionada a territorios y estrategias competitivas).

El análisis PEST y el análisis FODA

El análisis PEST es una herramienta de gran utilidad para comprender el crecimiento de un territorio o unidad. Es una herramienta de medición inicial o aproximación previa a un diagnóstico, pues está compuesto por el estudio de los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, utilizados para evaluar el contexto y entorno en el que se encuentra un territorio.

Los factores analizados en PEST son esencialmente externos; es recomendable efectuar dicho análisis antes del análisis FODA, el cual está basado en factores internos (Fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas). El

PEST mide el contexto externo desde una perspectiva más global, mientras el FODA mide concretamente una unidad de análisis en términos más concretos. Es por ello que se recomienda la utilización de esta metodología en conjunto.

Por tanto, el análisis PEST, identifica los factores del entorno general que van a afectar a los territorios y para tales fines, se trata de ver desde una perspectiva general, lo siguiente:

- *Factores Políticos: Legislación, Políticas impositivas, Regulación del comercio exterior, Regulación sobre el empleo, Promoción de la actividad empresarial, Estabilidad gubernamental, etc.*
- *Factores Económicos: Ciclo económico, Evolución del Producto Nacional Bruto (PNB), Tipos de interés, Oferta monetaria, Evolución de los precios, Tasa de desempleo, Ingreso disponible, Disponibilidad y distribución de los recursos, Nivel de desarrollo, etc.*
- *Factores Socio-culturales: Evolución demográfica, Distribución de la renta, Movilidad social, Cambios en el estilo de vida, Actitud consumista, Nivel educativo, Patrones culturales, etc.*
- *Factores Tecnológicos: Gasto público en investigación, Preocupación gubernamental y de industria por la innovación, vinculación universidad-empresa-territorio, Madurez de las tecnologías convencionales, Desarrollo de nuevos productos, Velocidad de transmisión de la tecnología, etc.*

Es a partir de esta aplicación en donde se podrá realizar un análisis a efectos de entrar antes del territorio (el contexto del análisis), desde un estudio previo, en donde se puedan visualizar la coyuntura nacional desde una visión general. En este estudio, se debe indagar en variables actualizadas y de fuentes primarias obtenidas a través de instituciones públicas y privadas especializadas en proveer dicha información.

Por otro lado, el realizar un análisis FODA² a un territorio es un ejercicio de reflexión que trata de plantear a nivel situacional los puntos fuertes y débiles en un momento determinado.

A continuación en ejemplo de FODA aplicado a un territorio.

<p style="text-align: center;">Fortalezas:</p> <p>Elevado nivel de coordinación interinstitucional. Importante desarrollo agrario. Recursos naturales diversos. Cohesión social. Visión compartida de desarrollo.</p>	<p style="text-align: center;">Oportunidades:</p> <p>Alianzas Estratégicas Encaje de prioridades estratégicas con agendas instituciones cooperantes Vinculación Universidad-Empresa-Territorios Nuevas líneas de financiamiento.</p>
<p style="text-align: center;">Debilidades:</p> <p>Predominan sectores industriales de baja complejidad. Predomina el aprendizaje informal. No existe acuerdo en lo relativo a los proyectos que deben priorizarse.</p>	<p style="text-align: center;">Amenazas:</p> <p>Despoblamiento que tiene. Migración en sectores. Violencia e inseguridad. Crisis económica</p>



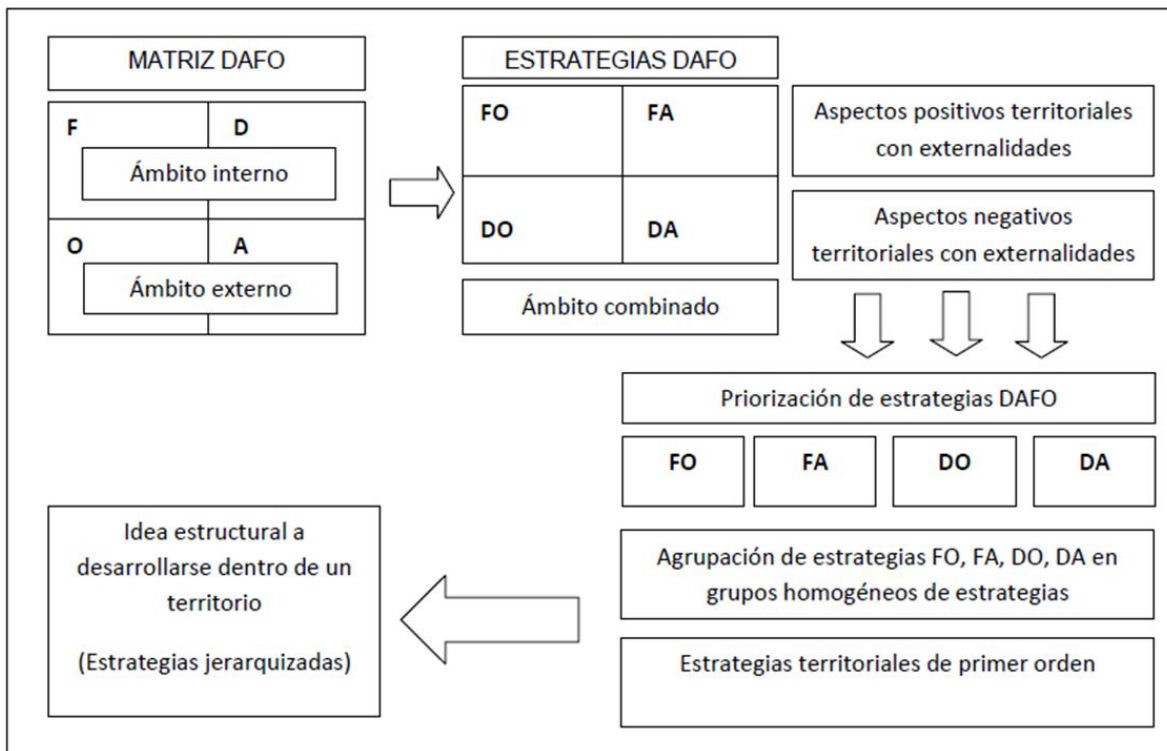
Mucho ojo: de la matriz FODA, surgen cuatro grupos de estrategias alternativas y conceptualmente distintas. En la práctica, muchas propuestas de estrategias, se realizan sin lograr llegar a esta etapa de análisis.

Aunque algunas de las estrategias se traslapan o pueden ser llevadas a cabo de manera concurrente y de manera concertada, el enfoque estratégico estará sobre las interacciones de los cuatro conjuntos siguientes:

² El FODA es una de las técnicas de diagnóstico mundialmente más utilizada. Surge a finales de los años sesenta en los Estados Unidos. Albert Humphrey y su equipo de investigadores de Stanford diseñó esta técnica. Se conoce en algunos contextos como análisis DAFO y/o SWOT.

- La Estrategia DA (Mini-Mini). En general, el objetivo de la estrategia DA (Debilidades –vs- Amenazas), es el de minimizar tanto las debilidades como las amenazas. Sin embargo, cualquiera que sea la estrategia seleccionada, la posición DA se deberá siempre tratar de evitar por parte de un territorio.
- La Estrategia DO (Mini-Maxi). La segunda estrategia, DO (Debilidades –vs- Oportunidades), intenta minimizar las debilidades y maximizar las oportunidades.
- La Estrategia FA (Maxi-Mini). Esta estrategia FA (Fortalezas –vs- Amenazas), se basa en las fortalezas de la institución que pueden envolver con las amenazas del medio ambiente externo. Su objetivo es maximizar las primeras mientras se minimizan las segundas.
- La Estrategia FO (Maxi-Maxi). A cualquier territorio le agradecería estar siempre en la situación donde pudiera maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades, es decir aplicar siempre la estrategia FO (Fortalezas – vs- Oportunidades) Tales territorios podrían echar mano de sus fortalezas, utilizando los recursos existentes para el logro de los objetivos planteados.

En este sentido, será necesaria la agrupación de estrategias de estos cuatro grandes apartados, los que definirían el sentido de priorización a ser aplicado dentro de un territorio. No obstante, habría también propuestas interesantes a tomar en consideración, pero con un desarrollo posterior a necesidades urgentes a trabajar que sean detectadas por los diferentes FODAS. Se presenta en la siguiente figura el mecanismo por medio del cual se puede desarrollar una idea estructural del diagnóstico situacional mostrado por territorios que serán analizados por esta técnica:



Fuente: Flores, Ricardo 2010

El Cuadro De Mando Integral

Desde hace algún tiempo, en materia de Dirección y Gestión Estratégica, se visualiza un nuevo modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral, originalmente desarrollado por el profesor Robert Kaplan de la Universidad de Harvard y David Norton de Nolan & Norton. Al inicio se desarrolló como un sistema de medición mejorado, pero con el tiempo ha venido evolucionado hasta convertirse en una nueva metodología de gestión estratégica (Ferrer, 2008).

El enfoque del Cuadro de Mando Integral busca perfeccionar a través de indicadores, el logro de un equilibrio sistémico, en donde una unidad territorial puede dar seguimiento a los objetivos, acciones y líneas estratégicas plasmadas. En este sentido, el Cuadro de Mando Integral, es un componente sistémico, de medición del progreso actual, así como también un elemento fundamental, en el

monitoreo por medio de un conjunto coherente de indicadores agrupados en diferentes perspectivas, a través de las cuales es posible ver un territorio en conjunto. Es por ello que se recomienda la incorporación del Cuadro de Mando Integral, pues está orientado a dotar a los territorios, de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones, que mejore la gobernanza como fin inmediato.

El Cuadro de Mando Integral (en adelante CMI) es un instrumento para la toma de decisiones, basado en el conocimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos por la organización, a través de la medición de los indicadores de gestión que se hayan establecido. Conocido como *Balance Scorecard*, esta metodología se sienta fundamentalmente, sobre la elaboración de un mapa estratégico, en el que se reflejan las metas y objetivos estratégicos, así como también en la selección de indicadores que permiten medir la consecución de los objetivos. Según la Junta de Andalucía en su documento Cuadro de Mando Integral para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes (2004) los elementos claves del Cuadro de Mando Integral son:

- Misión y Visión: La visión es lo que un territorio quiere ser en el futuro, es decir, su aspiración. La misión, en cambio, es lo que se identifica que debe hacerse para alcanzar la visión.
- Los objetivos estratégicos. Se trata de lo que se quiere conseguir a medio/largo plazo, relacionado con el posicionamiento estratégico de la entidad. Dichos objetivos se relacionan con diferentes áreas de resultado o perspectivas: financiero, individuos, procesos y formación.
- Los indicadores. El seguimiento de los objetivos se realiza a través de indicadores, para los cuales se fija un valor objetivo, hecho que permite analizar el grado de cumplimiento de las diferentes metas establecidas. Los indicadores deben ser claros, fáciles de calcular, así como coherentes y adecuados al objetivo al que van asociados.

Es necesario apuntar, además, que el CMI se ha implantado en muchas experiencias territoriales durante los últimos años. Destaca su aplicación por parte de los municipios de Canadá, Inglaterra y Australia. En ellas, es considerado como un modelo de gestión avanzado, que permite a los territorios, tener una orientación a sus habitantes y gestionar eficientemente los recursos que tienen a su cargo.

Se propone la utilización del CMI, en la parte final del proceso de gestión estratégica territorial; y para ello, especial mención debe considerarse dentro del tema de los indicadores. En este sentido, cabe destacar que la cantidad de indicadores de medición de un territorio, difícilmente será homogénea, dado que cada contexto se diferencia de otro en áreas específicas, y para ello, sin lugar a dudas se desarrollarán diferentes índices. De igual forma, el número de indicadores territoriales que maneja cada municipio centroamericano, será más extenso en ciertas áreas, como por ejemplo en las zonas urbanas. En ese sentido, se hace necesaria la sistematización e implementación de índices de desempeño, en un conjunto estándar para que sirvan en el futuro como parámetro de análisis y evaluación. Al poseer un conjunto estándar de indicadores aplicables a cualquier municipio del país, se podría establecer un método para comparar diferentes tipos de municipios, en base a parámetros similares, de esa forma, el proceso de evaluación y control de los programas y proyectos de desarrollo local ejecutados en cada uno de ellos, sería un proceso estandarizado que permitiría una comparación y análisis menos complejo.

Los indicadores a proponer por medio de la metodología del Cuadro de Mando Integral son un conjunto de índices que establecerían relaciones cuantificables entre variables de las acciones o circunstancias claves territoriales. También tienen como finalidad que se pueden utilizar para analizar y evaluar el desempeño de programas y proyectos, a fin de medir el grado de éxito en la gestión y el impacto total esperado. Se enmarcan dentro de la perspectiva de siempre ir mejorando la eficiencia y eficacia; es decir, la productividad, porque en la era en la que nos ha tocado vivir la norma es el cambio. Porque al detectar deficiencias estarán en la posibilidad de diseñar estrategias, y tomar decisiones correctivas,

que mantengan el horizonte de los objetivos planteados. Además, hay que tomar en cuenta que para que funcione un indicador dentro de la metodología del Cuadro de Mando Integral, será fundamental contar con un parámetro de comparación, o por lo menos, con una tendencia que permitiera en un futuro emitir un juicio de valor sobre el desempeño del trabajo de los diferentes actores del desarrollo local, y su impacto en el territorio sujeto de análisis.

Retos y consideraciones finales de la planificación estratégica territorial:

La participación ciudadana a partir de la planificación estratégica territorial hace énfasis en una nueva forma de actuación. Como se dijo anteriormente, un proceso de estas características puede ser un instrumento para, la buena gobernanza se entiende como la forma de organizar un consenso entre los diferentes actores que promuevan soluciones satisfactorias para un territorio (Farinós, 2008):

En este sentido, aparecen diferentes retos y desafíos a ser tomados en cuenta dentro de aspectos relacionados a la participación ciudadana. Para tales efectos, cualquier esfuerzo que trate de fomentar la participación debería basarse en una reflexión previa de las siguientes interrogantes:

- ¿Qué se discute?: cuál es el nivel de dificultad técnica y el conocimiento de la población para poder participar, la dimensión territorial y en consecuencia, el nivel de identificación esperable de la población por el problema a resolver. El nivel en que la población puede controlar la agenda del debate y los asuntos a tratar, es decir si existe la capacidad de influencia o no.
- ¿Qué se pretende con la participación?: se trata de una simple formalidad, pretende legitimar una decisión tomada ya en realidad, tiene como objetivo educar a la gente, pretende informar y hacerles partícipes, va más allá y pretende compartir las obligaciones del empoderamiento.

- ¿A quién se pretende involucrar?: en una comunidad existen intereses múltiples y diversos, organizados, organizables, o que queden sistemáticamente excluidos de la participación.

A la hora de tomar la decisión sobre quién debe participar, deben quedar claramente establecidas las condiciones de la participación: objetivo y limitantes de la discusión, aceptando las reglas del juego y clarificando las experiencias en términos de compromiso y participación. No todos quieren ni pueden participar a lo largo del proceso en todas sus etapas. Hay que considerar la posibilidad de que unos actores estarán en una fase mientras que otros en otras, y que también pueden estar entrando y saliendo en distintos momentos del proceso.

Finalmente, se trata por ende que los representantes alcancen a expresar estas consideraciones con el objetivo de tener influencia política en la determinación de las políticas públicas y de que estos movimientos o grupos puedan llegar a constituirse en mecanismos alternativos no solo de participación política, sino también de toma de decisiones desde una visión compartida y territorial.

A modo de conclusión:

Un territorio obtendría sinergias por medio de los procesos participativos en los aspectos concernientes a la visión territorial, el establecimiento de objetivos, comunes, etc. Es aquí en donde se considera como punto de partida, que los planes estratégicos desarrollados a partir de la cooperación y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social.

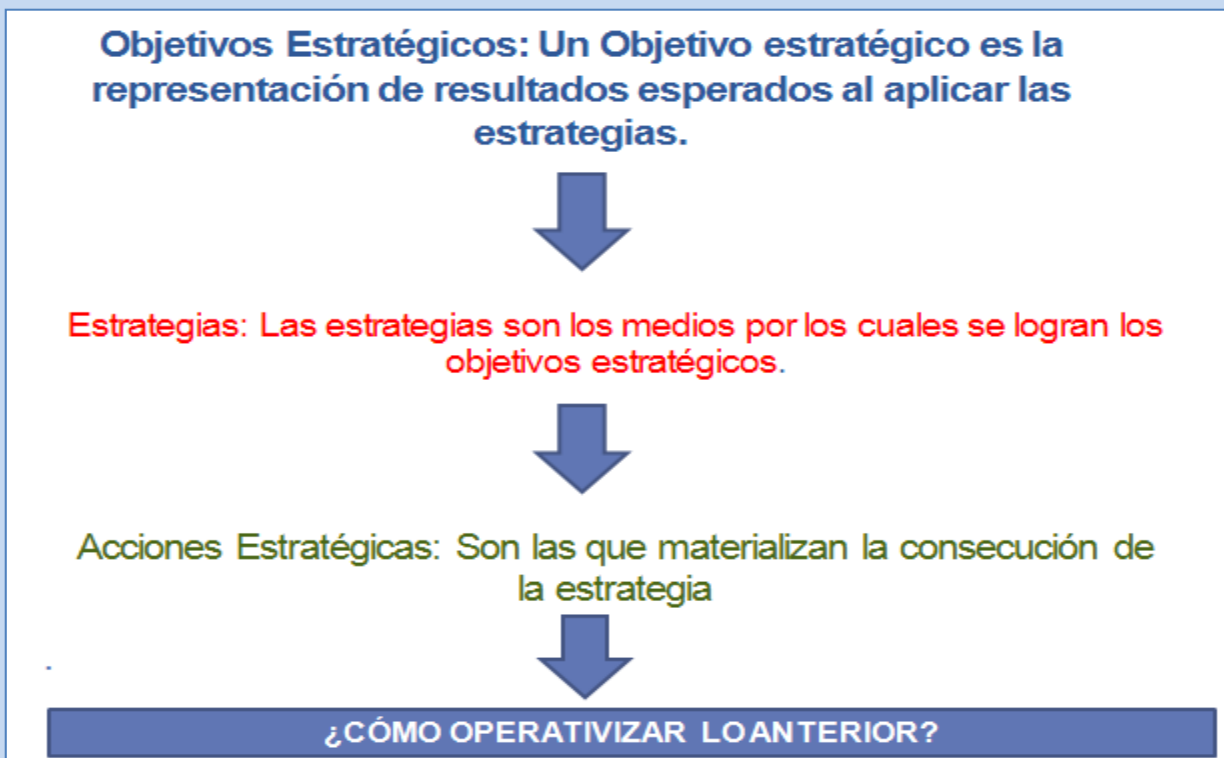
Un proceso social de las características de un plan estratégico participativo será sin lugar a dudas, una de las mejores maneras de iniciar la gobernanza territorial. Para tales efectos, lo que en términos habituales se relaciona a los planes estratégicos territoriales, es fundamentalmente un proceso de organización social, que en la perspectiva de la participación debe entenderse como permanente, para la elaboración e impulso de la estrategia territorial en constante renovación.

Ponlo en práctica:

Ejercicio #1: En relación a tu territorio... trata de contestar de forma colectiva las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué territorio soñamos?, ¿Cómo queremos que nos conozcan?, ¿Cómo nos vemos en el futuro?
- ✓ ¿Cuáles son sus principales fortalezas?, ¿Cómo podemos aprovecharlas?
- ✓ ¿Cuáles son sus principales debilidades?
- ✓ ¿Qué factores externos podrían perjudicarnos?
- ✓ ¿Qué oportunidades tenemos a nuestro alcance?

Ejercicio #2: A partir del siguiente esquema, plantea algunas posibilidades de objetivos, estrategias y acciones estratégicas para tu territorio.



Apéndice: El Taller de planificación estratégica³

Un taller de esta naturaleza, consiste en una reunión de trabajo en donde los participantes son actores locales con conocimiento del territorio en cuestión. Dicho taller suele organizarse por lo general a lo largo de un día completo, siendo dirigido y moderado por un equipo de al menos dos personas con experiencia técnica en trabajo colectivo. En los talleres de participación estratégica es muy importante la selección de los participantes ya que no se trata de asambleas representativas o reuniones para expresar reivindicaciones sectoriales o de grupos, sino un esfuerzo de reflexión ordenada por el cual un grupo de actores locales significativos exponen diferentes puntos de vistas y elementos de información relevantes sobre los temas propuestos. Pueden participar:

Alcaldes o alcaldesas municipales, responsables de servicios municipales, empresarios locales, agricultores y ganaderos, agrupaciones o cámaras empresariales, entidades financieras con presencia, agrupaciones de trabajadores, agentes de desarrollo local, asociaciones de mujeres, e entidades u organizaciones activas en el ámbito local, etc

El número óptimo de asistentes a un taller, suele oscilar en torno a unas treinta personas ya que lo que se busca es la recogida intensiva de información del grupo asistente, y un número mayor puede hacer el taller demasiado o poco manejables. Los talleres tratan de identificar situaciones que pueden ser mejoradas mediante actuaciones colectivas, lo cual exige la formulación de propuestas y la capacidad local de crecer y luchar por ellas. No basta solamente con exponer los problemas existentes. De la misma forma, es aconsejable realizar una convocatoria personalizada y preferiblemente en forma presencial.

Bibliografía:

- ✓ Alburquerque y Dini. Guía de aprendizaje FOMIN, 2008.
- ✓ Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región de los Nonualcos, El Salvador, 2007.
- ✓ Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, SICA, 2010
- ✓ Ezequiel Ander Egg, Introducción a la Planificación, 1995.
- ✓ Farinós J. Y Romero J. (2003b): "Cohesión Territorial desde el ámbito local" Banco de buenas prácticas en Geografía II: Desarrollo Local, Colegio de Geógrafos, disponible en www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm
- ✓ Farinós Y OTROS, Planes estratégicos de carácter supramunicipales, 2005.
- ✓ Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana, DEMUCA, 2009.
- ✓ Junta de Andalucía: Cuadro de Mando Integral para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes (2004)
- ✓ Pascual, José María. De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades, 2001.
- ✓ Pascual, José María. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1999.
- ✓ Plan de Desarrollo Regional Transfronterizo Trinacional Trifinio, IICA-OEA, 1998.

³ Tomado de la Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana. DEMUCA, 2009.