

Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local

Iván Silva Lira
Carlos Sandoval



NACIONES UNIDAS

CEPAL



manuales

Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local

Iván Silva Lira
Carlos Sandoval



Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social

Santiago, mayo de 2012

Este documento fue preparado por Iván Silva y Carlos Sandoval, del Área de Gestión de Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradecen los aportes realizados por María Frías, Sergio González, Luis Riffo y Alicia Williner.

Una versión anterior de este documento se publicó bajo la serie Gestión pública, Nº 42 en noviembre de 2003 (LC/L.2019-P, LC/IP/L.239).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-886X

LC/L.3488

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. La estrategia de desarrollo local como un enfoque integral	13
II. Diagnóstico	17
A. Definición y tipos de diagnóstico	17
B. El territorio	19
C. La elaboración de un diagnóstico participativo con enfoque territorial	20
D. Contenido del diagnóstico	22
E. Fases para la elaboración de un diagnóstico con enfoque territorial	24
F. Aspectos generales y organizativos	38
III. La vocación territorial	45
A. Ejemplos de vocaciones	48
B. La vocación y la identidad local	49
IV. Análisis de problemas y definición de objetivos de desarrollo ...	51
A. Los tipos de problemas	52
B. Los errores al definir un problema	53
C. El árbol de problemas: causas y efectos	54
V. Formulación de estrategias de desarrollo local	67
A. Tipos de estrategias a nivel local.....	69
B. Dilemas que se enfrentan al definir las estrategias	69
C. La técnica de formulación de estrategias: El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).....	70
VI. Formulación del plan de acción	75
VII. Formulación de estrategias e indicadores de seguimiento	79

Bibliografía	83
Anexos	85
Anexo 1 Fases y metodología práctica	86
Anexo 2 Información complementaria para la recogida de la información Grupo de Desarrollo Económico y Fomento Productivo	93
Anexo 3 Información complementaria para la recogida de la información Grupo de Ordenamiento Territorial.....	94
Anexo 4 Información complementaria para la recogida de información Grupo Desarrollo institucional y capital social	97
Serie Manuales: números publicados	99

Índice de cuadros

CUADRO 1 DIFERENCIAS ENTRE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE	18
CUADRO 2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL EQUIPO DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL	21
CUADRO 3 EJEMPLOS DE ACTORES TERRITORIALES	22
CUADRO 4 ÁREAS TEMÁTICAS Y CATEGORÍAS A TENER EN CUENTA PARA LA REALIZACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL.....	23
CUADRO 5 FASES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	25
CUADRO 6 ENFOQUES PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	26
CUADRO 7 CUALIDADES NECESARIAS DEL EQUIPO DE DIAGNÓSTICO DURANTE LA RECOGIDA DE LA INFORMACION	27
CUADRO 8 EJEMPLO DE AGENDA DE TRABAJO PARA LA RECOGIDA DE LA INFORMACION A TRAVÉS DE LOS ENCUENTROS CON LOS ACTORES LOCALES	29
CUADRO 9 RESUMEN DE TÉCNICAS METODOLÓGICAS PARA LA RECOGIDA DE DATOS.....	33
CUADRO 10 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	35
CUADRO 11 INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN	36
CUADRO 12 ÁREAS Y EJES TEMÁTICOS PARA REALIZAR EL DIAGNÓSTICO.....	38
CUADRO 13 GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO ECONÓMICO Y FOMENTO PRODUCTIVO.....	39
CUADRO 14 GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO SOCIAL Y CAPITAL HUMANO.....	40
CUADRO 15 GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA	42
CUADRO 16 GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CAPITAL SOCIAL	43
CUADRO 17 EJEMPLO DE LA MATRIZ SÍNTESIS DE VOCACIÓN	47
CUADRO 18 RESUMEN DE ALGUNAS TÉCNICAS DE ESTRUCTURACIÓN DE PROBLEMAS.....	53
CUADRO 19 EJEMPLO DE LA ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)	59
CUADRO 20 EJEMPLO DE UNA FICHA DE PROBLEMAS.....	59
CUADRO 21 EJEMPLO DEL ORDEN DEL LLENADO DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)	60
CUADRO 22 ORDEN DE LAS PREGUNTAS ENTRE PROBLEMAS	60
CUADRO 23 ESCALA DE VALORES	61
CUADRO 24 EJEMPLO DEL LLENADO DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)	61
CUADRO 25 RESUMEN DE LOS VALORES DE LA INFLUENCIA Y DEPENDENCIA DE CADA PROBLEMA	62
CUADRO 26 MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA.....	71

CUADRO 27	EJEMPLO DE MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA	71
CUADRO 28	EJEMPLO DE MATRIZ DE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL ANÁLISIS FODA	73
CUADRO 29	EJEMPLO DE LA MATRIZ DE ESTRATEGIAS	74
CUADRO 30	MATRIZ DE ACCIONES	76
CUADRO 31	EJEMPLO DE LA MATRIZ DE ACCIONES.....	76
CUADRO 32	MATRIZ DE ACCIONES Y RESPONSABILIDADES	77
CUADRO 33	EJEMPLO DE USO ADECUADO DE CRITERIOS PARA INDICADORES DE SEGUIMIENTO USANDO LA ESTRATEGIA ESPECÍFICA “PROGRAMAS DE APOYO A LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES PARA LA GENERACIÓN DE CONFIANZAS E INCORPORACIÓN DECIDIDA A LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL”	81
CUADRO A.1	EJEMPLO DE AGENDA DE TRABAJO PARA LA RECOGIDA DE DATOS EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	86
CUADRO A.2	EJEMPLO DE DRAFT PARA LA RECOGIDA DE LA INFORMACION	87

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PROGRAMA DE INVERSIONES	11
DIAGRAMA 2	FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	14
DIAGRAMA 3	DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL	18
DIAGRAMA 4	FASES Y OBJETIVOS DEL DIAGNÓSTICO	25
DIAGRAMA 5	ESQUEMA DE LA FORMA Y RELACIONES ENTRE LOS PROBLEMAS EN EL ÁRBOL DE PROBLEMAS	55
DIAGRAMA 6	ÁRBOL DE PROBLEMAS	57
DIAGRAMA 7	EJEMPLO DE UN ÁRBOL DE PROBLEMAS	57
DIAGRAMA 8	ESQUEMA DE DEFINICIÓN DE CUADRANTES EN RELACIÓN A LA INFLUENCIA Y LA DEPENDENCIA.....	62
DIAGRAMA 9	EJEMPLO DE LA FORMA DE GRAFICAR LA MATRIZ ID	63
DIAGRAMA 10	EJEMPLO DE UN ÁRBOL DE OBJETIVOS.....	65
DIAGRAMA 11	EJEMPLO DE DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN, EN BASE A UN OBJETIVO CENTRAL	66
DIAGRAMA 12	EJEMPLO ESQUEMÁTICO DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS E IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES	68
DIAGRAMA 13	RELACIÓN ENTRE ELEMENTOS DE LA MATRIZ FODA Y LA ESTRATEGIA.....	73
DIAGRAMA 14	LÍNEA DE BASE, SEGUIMIENTO Y META DE ACCESO A AGUA POTABLE	80
DIAGRAMA 15	MATRIZ DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO.....	82

Índice de recuadros

RECUADRO 1	CARACTERÍSTICAS DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL PARA ELABORAR UN PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO	19
RECUADRO 2	PREGUNTAS GENERALES A TENER EN CUENTA ANTES DE INICIAR LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	24
RECUADRO 3	CONSIDERACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA GUÍA DE PREGUNTAS-CUESTIONARIO PARA LOS ENCUENTROS CON LOS ACTORES LOCALES	29
RECUADRO 4	EJEMPLO DE INTERPRETACIÓN DE DATOS	36
RECUADRO 5	“EL PUEBLO DEL PAN”	49
RECUADRO A.1	ENTREVISTAS	88
RECUADRO A.2	GRUPOS FOCALES	89
RECUADRO A.3	TALLERES PARTICIPATIVOS	90
RECUADRO A.4	OBSERVACIÓN.....	91

Presentación

Los 50 años del ILPES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue concebido a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación que permitan contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio de la región. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea basta consignar que el ILPES, en el ámbito de la formación, ha impartido distintos tipos de cursos, de los que ya han egresado más de 20.000 participantes. Las actividades de cooperación técnica abarcan a todos los países de la región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación, plasmado en un considerable número de textos, manuales metodológicos y

de difusión de experiencias, que suman más de 2.500 títulos. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En 2012 celebramos el quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES, lo cual, además de representar un orgullo, constituye un desafío y la renovación del compromiso del Instituto con la región. Esta y el mundo han cambiado en estas cinco décadas; los países han avanzado en su desarrollo, pero se mantienen asignaturas pendientes que convocan al ILPES a responder a nuevas demandas; los países reflexionan y discuten sobre el legado del esquema de desarrollo seguido en las dos últimas décadas, la fórmula para reducir las desigualdades y lo que parece ser un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo, territoriales, incluyentes, centradas en objetivos de igualdad, que deriva en el debate sobre el papel y las políticas de Estado.

La región transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor intensidad al mundo desarrollado; actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y atisba el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con más rapidez y eficacia hacia un desarrollo sostenido e incluyente, como plantea la CEPAL en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*.

Las políticas de Estado deben apuntar a horizontes de largo plazo. Por ello los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación puede ser un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de actores distintos (Estado, sociedad, gobierno, entorno externo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sustentabilidad).

El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución son, a diferencia del pasado, cada vez más participativas, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

El ILPES apunta a ser una entidad regional de excelencia en la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. En eso estamos empeñados en el Instituto, con su propia identidad y como parte del esfuerzo conjunto de la CEPAL.

Compartimos con los lectores de esta publicación el festejo por los 50 años de la institución, rindiendo tributo y homenaje a los hombres y mujeres que han servido desde el ILPES a la región, con entusiasmo, profesionalismo y dedicación, así como a quienes han acompañado esta labor desde la CEPAL y otros organismos. A quienes tenemos hoy el honor y la ocasión histórica de ser parte del Instituto en sus primeros 50 años, nos corresponde dar y ser parte de ese reconocimiento institucional y ratificar el compromiso con el desarrollo de la región.

Jorge Máttar

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Introducción

La presente metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local es un esfuerzo por entregar una herramienta de planificación que permita a los gobiernos y comunidad local, ayudar a definir sus líneas de acción en el marco de un proceso de desarrollo participativo e integral. Esta metodología surge de la necesidad de contar con una herramienta específica para emprender el desafío de la planificación del desarrollo a nivel local, ya que los modelos que se utilizan en la mayoría de las ocasiones toman de manera directa el planteamiento de la planificación corporativa u organizacional que no se adapta correctamente a la complejidad de la dinámica territorial ni a los objetivos que la autoridad, la comunidad y los actores involucrados pueden desear establecer para su desarrollo.

La propuesta metodológica está enmarcada dentro de las actividades de capacitación en materias de desarrollo local y regional que realiza el Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional (AGDLR) del Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social (ILPES) y que se manifiestan en las distintas modalidades del curso de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional, el cual considera como eje central, la realización de un ejercicio práctico de planificación aplicado a un territorio específico, que es llevado a cabo por los participantes del curso.

Este documento actualiza y extiende la propuesta metodológica planteada inicialmente por ILPES e incorpora la experiencia de su aplicación directa en las actividades de capacitación durante más de 10 años y en alrededor de 30 territorios de América Latina y el Caribe.

Las principales ventajas de esta propuesta metodológica son:

- **Comprensible:** es entendible no solo por expertos en materias de planificación, sino por cualquier interesado en su aplicación.
- **Flexible:** permite adaptarse a las realidades locales y a las técnicas específicas que pueden ser conocidas en el marco de su aplicación.

- Elevada apropiación: su naturaleza comprensiva, flexible y práctica le permite ser rápidamente apropiada por el agente planificador. Esto permite que los procesos de planificación sean realizados preferentemente por los propios encargados del tema a nivel local minimizando la participación de consultores o expertos externos.

La metodología se basa en el esquema de planificación integral del desarrollo local, para el funcionamiento práctico se debe hacer un esfuerzo de conformar un trabajo coordinado entre cuatro áreas temáticas como mínimo, lo que implica formar cuatro grupos de trabajo que se encargarán de cada área temática. Las áreas temáticas que se proponen para la formación de los grupos son las siguientes:

- Desarrollo económico local y fomento productivo
- Ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras
- Desarrollo social y capital humano
- Desarrollo institucional, articulación de actores y participación

Estas áreas son relativas a las necesidades y características del territorio a planificar y pueden modificarse o incluirse otras que le den un sentido de mayor complementariedad a la propuesta final. Lo importante es que, siguiendo estas orientaciones, los responsables de los procesos de planificación o los participantes en los ejercicios de capacitación decidan, en función de sus propios intereses, los grupos que desean conformar.

El diagrama 1 presenta un esquema del modelo conceptual en el cual se basa esta metodología para la elaboración de una estrategia de desarrollo local. En primer lugar, se parte de la aseveración de que el desarrollo local está condicionado por el entorno externo, el cual puede ser más o menos favorable al mismo. Es un marco de referencia que es necesario tener en cuenta para analizar sus restricciones y potencialidades pero respecto al cual es poco lo que se puede hacer.

Si se parte del convencimiento de que las posibilidades del desarrollo local están radicadas en la factibilidad de explotación del potencial de recursos endógenos de un determinado espacio territorial, una cuestión clave a trabajar es, como se señala en el gráfico, como detectar, utilizar y activar el mismo, por parte de un conjunto posible de agentes de cambio locales que se proponen alcanzar determinados objetivos de desarrollo que, genéricamente expresados, se pueden resumir, entre otros, en creación de empresas y empleos, innovación tecnológica, redes de cooperación, formación de recursos humanos y desarrollo social.

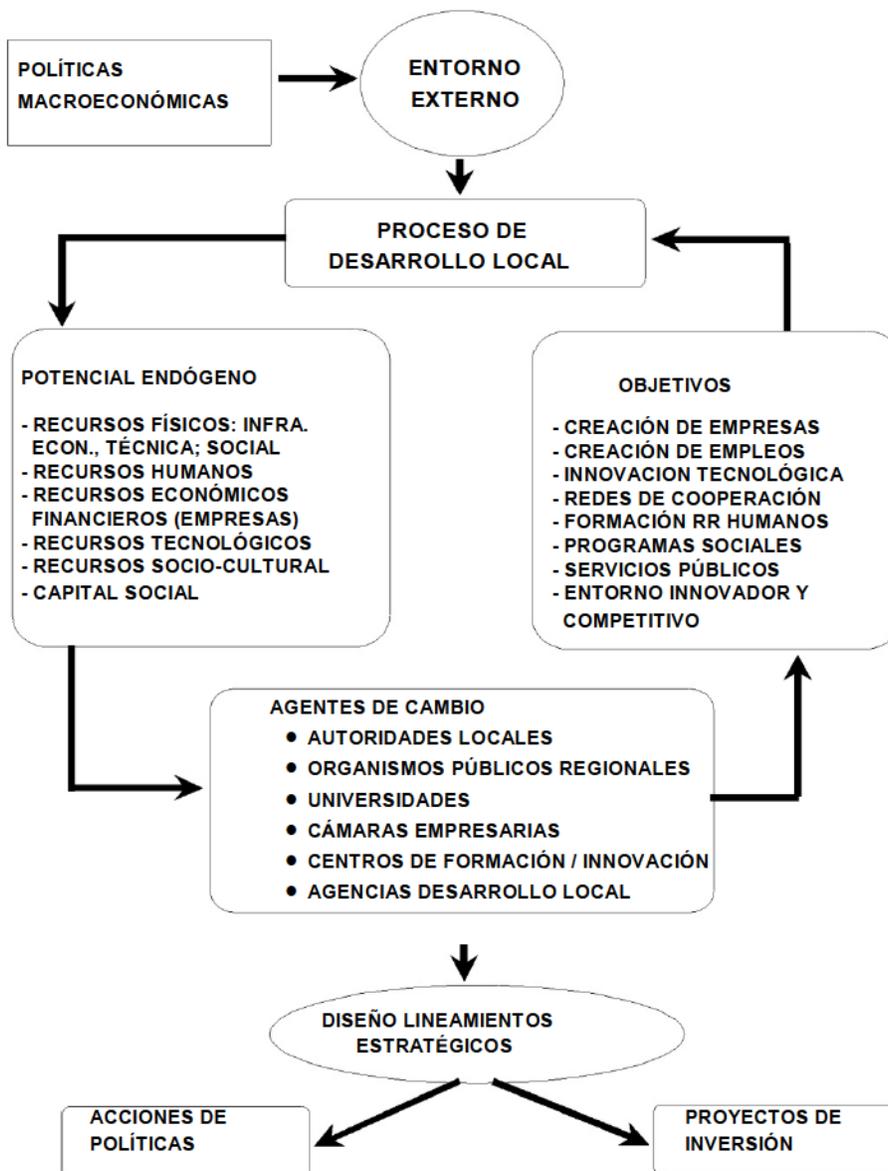
Como se puede observar el potencial de recursos está agrupado en recursos físicos, humanos, económicos, financieros, tecnológicos, socioculturales y en lo que hoy se denomina capital social.

Este último, fundamental en la forma más reciente de entender y aspirar a procesos de desarrollo local exitosos, está asociado al “grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas, y el nivel de asociatividad que las caracteriza; estos elementos son reflejo de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad” (Putnam, 1994; Klisberg, 2000). Las diferencias entre territorios exitosos y no exitosos, se estima que pueden estar explicadas, a igualdad de otras condiciones, por el surgimiento y potenciación de este capital intangible sobre los mismos.

Los agentes de cambio que se deben encargar de impulsar este proceso son tanto públicos como privados, y se resumen básicamente en las autoridades locales, universidades, cámaras empresarias, centros de formación, agencias de desarrollo local, y otras, que es importante que transiten por estos procesos de generación de confianza que potenciarían su accionar.

La activación de un proceso de estas características puede ser alcanzada a través del diseño de unos lineamientos estratégicos de desarrollo que, en última instancia, se deben traducir en la identificación de acciones concretas que implementen los objetivos que se hayan propuesto.

DIAGRAMA 1
ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PROGRAMA DE INVERSIONES



Fuente: Elaboración propia del autor.

I. La estrategia de desarrollo local como un enfoque integral

El concepto de base del desarrollo local es la idea de determinar, por un lado, cual es el potencial de recursos con el que se cuenta 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 objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y 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 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 formación de los recursos humanos adecuado a las demandas del mercado de trabajo que hayan de surgir, información continua de cuáles son y

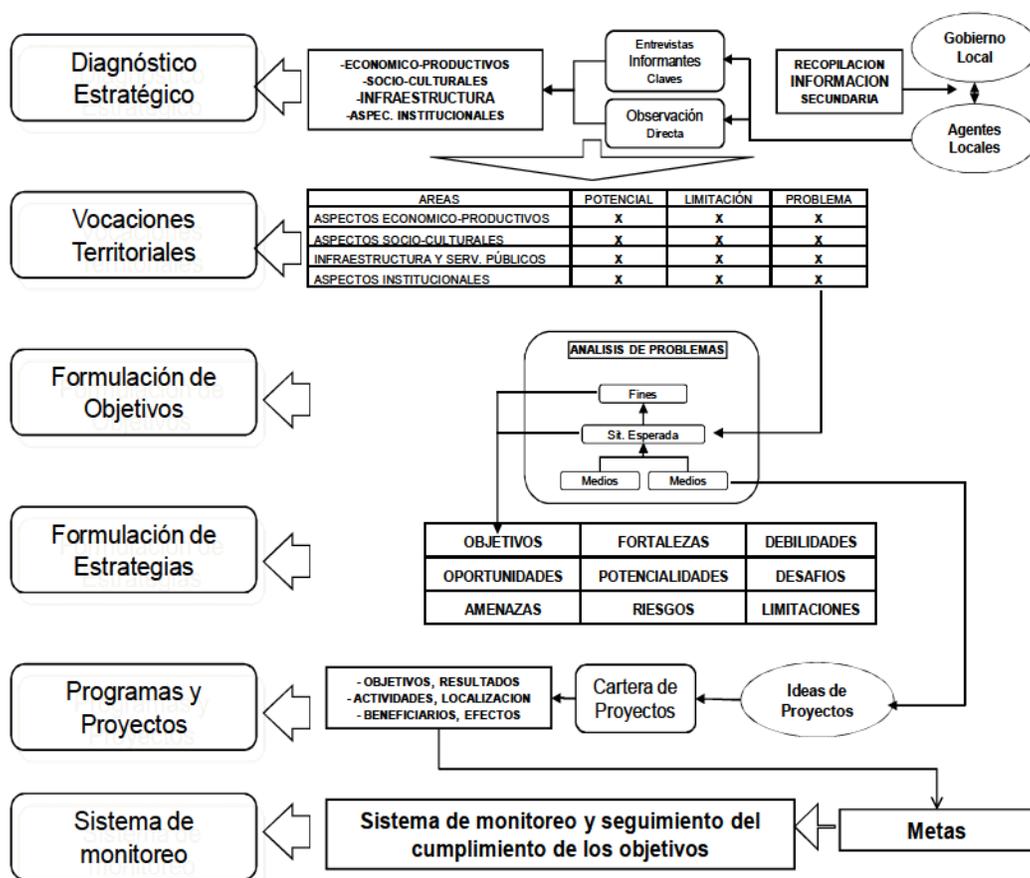
cómo utilizar los programas de promoción del desarrollo lanzados por cualquier nivel institucional y, sobre todo, mejorar los aspectos que puedan afectar a las potencialidades de desarrollo.

- 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 diagrama 2 se presenta un esquema con las fases que componen el proceso de planificación estratégica con las actividades metodológicas que se asocian a cada una de ellas. Allí se plantea el camino que se propone seguir para formular los lineamientos estratégicos de desarrollo local, en un período de tiempo corto, por parte de un grupo de personas, representativas, y en representación, de los distintos actores de una localidad, y que permitan entregar ciertas ideas acerca de los caminos a seguir para desarrollar tal proceso.

DIAGRAMA 2
FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Elaboración propia del autor.

A continuación se presenta una breve explicación de cada una de las fases, con las técnicas asociadas a su formulación.

a) Diagnóstico

Debe proporcionar la información que permite conocer la capacidad de desarrollo del territorio de planificación. En el caso de este ejercicio, y su esquema reducido de tiempo, se propone arrancar desde los diagnósticos preexistentes disponibles a nivel local, los cuales pueden estar basados en información secundaria pero que deben ser analizados por los participantes del ejercicio de planificación con la idea de conformar un panorama preliminar de la situación del territorio.

A estos antecedentes se sugiere agregarle información recolectada a través de dos mecanismos: entrevistas a informantes claves y observación directa en 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 obstáculos que la localidad presenta para activar un proceso de desarrollo local.

b) Vocaciones

Definidas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. En definitiva, se trata de buscar ¿Qué es lo que la hace especial? Y que es propio del lugar, entendida como una 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, agrícola. De conservación de tradiciones, etc.?
- ¿Reúne condiciones para ser un centro de servicios logísticos para la región?

Para definir la vocación se construye una matriz de ventajas, problemas y deseos, utilizando la información recolectada, procesada e interpretada en el diagnóstico. Mediante este proceso, podemos obtener información para definir la vocación del territorio e identificar cuáles son los principales problemas presentes.

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. Mediante la técnica de análisis FODA se debe procurar, definir la estrategia más adecuada a seguir, aprovechando al máximo las potencialidades (fortalezas y oportunidades), minimizando los riesgos (fortalezas y amenazas), enfrentado los desafíos (debilidades y amenazas), y procurando neutralizar las limitaciones (debilidades y amenazas).

e) Políticas, programas, proyectos y acciones

Para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar las actividades a desarrollar que se expresarán específicamente en políticas, programas, proyectos o actividades para el desarrollo.

f) Sistema de monitoreo del seguimiento del plan

Esta etapa propone un modelo de seguimiento del cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan propuesto, en esta etapa se definen metas concretas, técnicas de seguimiento para la medición del cumplimiento de metas y se especifican en detalle los compromisos institucionales a adquirir mediante un proceso de negociación a nivel del territorio.

II. Diagnóstico

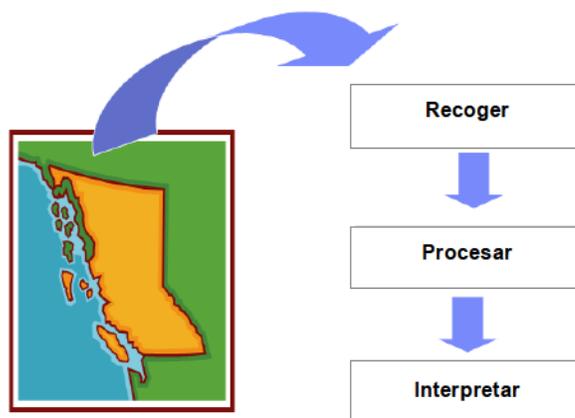
A. Definición y tipos de diagnóstico

De manera general, Un diagnóstico, se conoce como un proceso que recoge, analiza e interpreta información referente a un objeto, contexto o situación para –según la Real Academia de la Lengua- evaluar los problemas que lo caracterizan y buscar una solución, o describir las características que lo identifican como tal. En este sentido, el concepto de diagnóstico es utilizado en varias disciplinas, entre las más comunes se encuentra la medicina, la educación, la sociología, la económica empresarial, etc.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el diagnóstico con enfoque territorial se interpreta como un proceso de recogida, procesamiento e interpretación de la información de un espacio territorial determinado (por condiciones no sólo político administrativas, sino también sociales, culturales y ambientales) con el fin de evaluar y promover su capacidad de desarrollo. Desde esta perspectiva, el diagnóstico no sólo analiza los problemas del territorio con el fin de solucionarlos o mejorarlos, sino que identifica también las potencialidades que lo caracterizan y que han promovido o pueden promover su desarrollo. Por otra parte, el diagnóstico con enfoque territorial se entiende como un proceso abierto y en constante evolución, que puede servir para detectar estrategias que no están funcionando o que se desean mejorar, así como para la elaboración y puesta en marcha de otras nuevas.

En numerosas ocasiones suele confundirse el diagnóstico con la línea base. Es importante diferenciar que el diagnóstico es un proceso y la línea base se entiende como el punto de partida, que se determina para medir y evaluar en un período determinado, el impacto de las estrategias, acciones o actividades en un territorio.

DIAGRAMA 3 DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia.

Para estimar la línea base, es necesario definir algunas pautas, en la forma de indicadores, que pueden elaborarse durante el diagnóstico. Sin embargo, debe considerarse que la línea base puede formar parte del diagnóstico, pero no al contrario, ya que el diagnóstico es un concepto más amplio, en el sentido de que involucra componentes estáticos y dinámicos, es decir, observan puntos en el tiempo junto con la evolución temporal, la línea de base, en cambio, es estática y representa un momento específico en el tiempo. En este sentido, se puede hacer una analogía entre diagnóstico y línea de base al considerarlos como una película del territorio y cómo una fotografía del territorio, respectivamente. (cuadro 1)

CUADRO 1 DIFERENCIAS ENTRE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE

Diagnóstico	Línea base
Realiza una película del territorio	Realiza una fotografía del territorio
Requiere de interpretación los hechos analizados	No requiere de interpretación los hechos analizados

Fuente: Elaboración propia.

Existen diferentes enfoques para la elaboración de diagnósticos que consideran al territorio como el objeto principal de investigación. Entre las clasificaciones más comunes, se encuentra la que lo divide según el corte sectorial que da:

Integral: Estudia la capacidad de desarrollo de un territorio, analizando todos los sectores presentes en él (económico, social, medioambiental, institucional, etc.), así como la interacción entre ellos y con el entorno, tomando en cuenta sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Muy relacionado a este tipo de diagnóstico se encuentra el de tipo *priorizado*, que se aproxima al territorio a través del estudio de elementos, factores o actividades consideradas como estratégicas para su desarrollo.

Sectorial: Estudia y analiza uno o varios sectores del territorio (salud, educación, desarrollo productivo, impacto ambiental de políticas públicas...). Estos diagnósticos son puramente descriptivos, ya que se construyen a través de la enumeración de un conjunto de características distintivas del territorio.

Estos dos tipos de diagnóstico se complementan a la vez con varios enfoques:

- Según la relación del territorio con sí mismo y con el entorno:
 - Interno: Estudia y analiza uno o varios sectores del territorio en función al espacio que lo define.
 - Externo: Estudia y analiza las relaciones, intercambios e influencias de un territorio con el entorno exterior (principalmente con las políticas nacionales y globales, y las estrategias de desarrollo de los territorios colindantes o que lo engloban).
- Según la intensidad del diagnóstico:
 - Rápido: Estudia y analiza el territorio con una aproximación por sector o área general, sin entrar en el detalle de cada una de las variables más específicas.
 - Completo: Estudia y analiza con detenimiento cada una de las variables del sector o sectores de estudio.
- Según el grado de implicación de los agentes de interés:
 - Participativo: Cuando se implica y participan todos los actores del territorio en el proceso de construcción del diagnóstico, así como en la toma de las decisiones.
 - De representación: Cuando se toman las decisiones desde las instituciones de referencia y luego se sensibiliza al resto de los actores territoriales.

Como conclusión y en relación a la información que acaba de presentarse, un diagnóstico puede ser de varios tipos y tener varios enfoques. La elección del tipo y enfoque del diagnóstico dependerá del objetivo que busca el mismo. Para la elaboración del Plan estratégico de desarrollo, existen ventajas que sugieren optar por un diagnóstico que sea integral y participativo y que se resumen en la recuadro 1.

RECUADRO 1 CARACTERÍSTICAS DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL PARA ELABORAR UN PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO

- Participativo. Evalúa la capacidad de desarrollo del territorio y propone estrategias que responden a su potencial endógeno,
- Estudia y analiza todos los sectores del territorio, las interacciones entre ellos y con el entorno, así como con las políticas regionales y nacionales,
- Identifica las potencialidades, limitaciones y problemas de cada sector del territorio y en relación a otros niveles territoriales,
- Valora los recursos disponibles en el territorio, tanto los humanos como los materiales (financieros, de infraestructura y otros),
- Cuenta con el apoyo y participación de los diferentes actores territoriales en las diferentes etapas así como en la toma de las decisiones,
- Garantiza la apropiación del diagnóstico como instrumento de gestión territorial.

Fuente: Elaboración propia.

B. El territorio

Para realizar un diagnóstico es importante delimitar el territorio, tanto conceptualmente como en su condición de objeto de estudio. Una primera y sencilla aproximación lo definiría desde las siguientes dos perspectivas¹:

¹ Estas dos perspectivas no siempre coinciden y por lo tanto es importante delimitar el territorio de estudio en función a las características específicas que lo caracterizan.

- En tanto que división político administrativa, correspondiente a un nivel descentralizado del Estado (provincias, departamentos, regiones, etc.).
- En tanto que espacio socio-relacional, en el que conviven e interactúan una serie de características en común o condiciones propias, en diferentes ámbitos aislados o relacionados entre sí, y que se pueden enunciar como:
 - La existencia de una base de recursos naturales específica,
 - Una identidad particular (historia y cultura local),
 - Relaciones sociales, institucionales y formas de organización propias,
 - Determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.

En este enfoque los diferentes actores territoriales tienen un sentido de pertenencia y de participación en el territorio, y suelen tener como objetivo común el mejorar su calidad de vida.

C. La elaboración de un diagnóstico participativo con enfoque territorial

La elaboración de un diagnóstico con enfoque territorial es un proceso, cuya duración y complejidad puede variar en función de la dimensión del territorio, de las características que lo identifican y de las dificultades o facilidades que se encuentren para levantar, procesar e interpretar la información.

Para que pueda elaborarse un diagnóstico territorial, es importante que se produzcan una serie de condiciones previas:

- Delimitación del territorio en función de las características que lo identifican como tal.
- Definición de los objetivos que se quieren conseguir con el diagnóstico.
- Existencia de una institucionalidad territorial, o de uno o varios actores capaces de liderar el proceso.
- Sensibilización de los actores territoriales sobre la importancia de realizar un diagnóstico con el fin de garantizar su compromiso, implicación y participación en el proceso.
- Constitución de un equipo responsable de la realización del diagnóstico, preferentemente conformado por actores locales conocedores del territorio (véase más abajo equipo de trabajo/facilitadores).
- Creación de una estructura de seguimiento a nivel territorial, que garantice la actualización del diagnóstico de manera regular, puesto que para adaptarse al territorio, el diagnóstico debe ser proceso en movimiento.

La perspectiva participativa del diagnóstico implica hacer partícipes a los actores locales en la elaboración del mismo, así como en la toma de las decisiones, ya que esto produce una apropiación del proceso, lo que garantiza la continuidad de las acciones, sin embargo, es importante señalar que el grado de representatividad de los actores en un proceso participativo puede variar en función a la dimensión y características específicas del territorio, así como de las particularidades de las instituciones o personas que lideren el proceso. En este sentido, es importante evitar la exclusión de actores por mantener ideologías diferentes a las de las autoridades y o líderes locales.

Antes de iniciar la elaboración del diagnóstico se recomienda lanzar una campaña de comunicación que informe sobre los objetivos y los procesos necesarios para su construcción, poniendo hincapié en las ventajas de que se realice de manera participativa. La campaña de comunicación debe estar presente durante todo el proceso con el fin de mantener a los actores del territorio informados de los avances que se están realizando y de los resultados que se están obteniendo.

1. Equipo de trabajo

El equipo de trabajo es el encargado de planificar, gestionar y elaborar el diagnóstico en concertación con los actores territoriales. En este sentido, la selección del mismo debe realizarse en función a las especificidades del territorio y con especial atención para asegurar que cuenta con las competencias técnicas y las cualidades humanas necesarias para realizar un trabajo de calidad, buscando paridad de género (se debe incluir tanto a hombres como a mujeres). En el cuadro 2 se presentan las características generales relacionadas con el equipo de trabajo necesario para la elaboración del diagnóstico.

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL EQUIPO DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL

Tipos	Responsabilidades	Competencias técnicas	Cualidades humanas
<p><i>Interno:</i> si los miembros del equipo son originarios del territorio. En este caso el equipo suele estar formado por técnicos locales, de la administración pública, del sector privado o del sector asociativo y puede contar con la participación voluntaria de un sector de la población,</p> <p><i>Externo:</i> si los miembros del equipo no son originarios del territorio, normalmente son expertos del tema, que pueden pertenecer a una empresa privada (o consultora) o a un organismo gubernamental, internacional o de cooperación. Se suele hacer uso de este tipo de equipo cuando no existen todas las competencias a nivel territorial,</p> <p><i>Mixto:</i> cuando está formado por miembros del territorio y por agentes externos.</p>	<p>Recopilar la mayor cantidad de información posible sobre el territorio de estudio a través de la lectura de los documentos existentes y de la organización de encuentros con actores territoriales,</p> <p>Procesar e interpretar la información en relación con el propio contexto, el exterior, las políticas regionales y nacionales y analizando los problemas y potencialidades que han caracterizado el desarrollo del territorio desde un enfoque temporal,</p> <p>Organizar encuentros con los actores territoriales durante las etapas e implicarlos en la construcción del diagnóstico garantizando que sea un proceso participativo.</p> <p>Elaborar el diagnóstico.</p>	<p>Formación y experiencia previa en el diseño y elaboración de diagnósticos con enfoque territorial,</p> <p>Conocimiento general del territorio, así como de las políticas regionales, nacionales y globales,</p> <p>Lectura e interpretación de datos cualitativos y cuantitativos,</p> <p>Redacción de textos sin dificultad</p>	<p>Capacidad de comunicación.</p> <p>Capacidad de resolución de conflictos.</p> <p>Creatividad.</p> <p>Sensibilidad y flexibilidad.</p> <p>Capacidad de trabajar en equipo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La exigencia de estas competencias puede variar en función del territorio de estudio, ya que en algunos casos y principalmente en los territorios más pequeños se puede contar con actores que no conocen técnicamente los instrumentos pero que disponen de la capacidad para ser formados.

En otros casos, principalmente en los diagnósticos realizados en territorios de mayor dimensión y complejidad se recomienda la constitución de equipos multidisciplinarios, constituidos por técnicos relacionados con las diferentes áreas de estudio (género, arquitectura, urbanismo, economía, agrónomos, etc.).

Con el fin de garantizar la calidad y coordinación del proceso, se recomienda asignar a un coordinador que tendrá la responsabilidad de:

- Presentar el equipo a los diferentes actores territoriales,
- Realizar una planificación para la elaboración del diagnóstico que tenga en cuenta el tiempo necesario para hacerlo por fases, los objetivos que se quieren alcanzar, la identificación de los actores que formarán parte del proceso y las técnicas metodológicas más adecuadas para cada fase.
- Asegurar la buena realización de las actividades en función de los resultados previstos.

- Distribuir y coordinar las tareas en cada una de las fases del diagnóstico en función de las competencias de los miembros del equipo.
- Formar al resto del equipo en caso de que no tuviera las competencias necesarias.
- Asegurar que los miembros manejen las técnicas sin dificultad,
- Verificar la claridad de la terminología y el formato utilizado para la presentación del diagnóstico.

2. Actores territoriales

Se considera actores territoriales a los agentes técnicos y autoridades del campo político, económico, social y cultural del territorio (funcionarios, electos, ONG, empresarios y sector privado, líderes políticos, universidades), que tienen alguna función dentro de la vida comunitaria, se incorpora por lo tanto la población que habita del territorio (cuadro 3).

Es muy importante que en el proceso participen actores (hombres y mujeres) tanto del ámbito político-institucional, como técnico y ciudadano para poder obtener una visión global, y desde diferentes perspectivas provenientes de actores que conviven, configuran y construyen el perfil del territorio, sin embargo, el grado de representatividad de los mismos puede variar en función de las características del territorio, como se ha visto anteriormente.

Para asegurar la buena realización del diagnóstico es muy importante identificar a los actores locales claves por área temática, considerando:

- Que conozcan el territorio de manera general o una de las áreas temáticas que lo definen.
- Que sean portadores de propuestas que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales.
- Que sean personas que posean competencias relacionadas a la comunicación y al liderazgo.
- Que conozcan o sean informadas sobre la utilidad de realizar y participar en la elaboración de un diagnóstico.

CUADRO 3
EJEMPLOS DE ACTORES TERRITORIALES

Responsables/líderes /técnicos por área temática				
Economía	Infraestructura	Sociocultural	Institucional	Medioambiental
Empresarios	Infraestructura de apoyo a empresas	Departamentos de salud, educación, cultura, deportes	Autoridades	Departamentos de medioambiente
Departamentos de fomento productivo	Infraestructura para la población en el ámbito de la salud, la educación la cultura, los deportes, el transporte, las telecomunicaciones	Directores de centros de salud, escuelas, centros cívicos, sociales, asociaciones	Líderes comunales	Asociaciones
Cooperativas			Asociaciones de participación ciudadana	Universidades
Asociaciones de microcrédito			Otros	Empresas con políticas ambientales
Otros	Otros	Universidad		Otros
Población en general				

Fuente: Elaboración propia.

D. Contenido del diagnóstico

Un buen diagnóstico territorial debe estar estructurado en función a las diferentes áreas temáticas que componen y construyen el perfil del territorio. Para ello es importante que antes de comenzar el proceso, se establezca una guía con categorías y sub-categorías relacionadas con la especificidad territorial como se muestra en el cuadro 4.

CUADRO 4
ÁREAS TEMÁTICAS Y CATEGORÍAS A TENER EN CUENTA PARA LA REALIZACIÓN
DE UN DIAGNÓSTICO CON ENFOQUE TERRITORIAL

Contexto geográfico
Ubicación geográfica
Sistema natural y ambiental
Clima
Suelos
Sistema económico-productivo
Sistemas de producción y organización empresarial
Grado de organización productiva
Existencia de redes entre empresas
Asociación de empresarios/as
Cooperación entre empresas
Nivel tecnológico de las empresas
Acceso a financiamiento
Recursos turísticos
Recursos tecnológicos
Demografía y mercado de trabajo
Demografía y dinámica poblacional
Tasa de mortalidad: general por sexo, materna e infantil
Tasa de crecimiento poblacional desagregada por sexo
Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional)
Mercado de trabajo
Desempleo y subempleo por sexo
Disponibilidad de mano de obra por sexo
Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo por sexo
Nivel educacional y experiencia de la mano de obra por sexo
Distribución del ingreso
Niveles de ingreso medio por actividad/sexo
Distribución del ingreso a nivel local/sexo
Infraestructura económica 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
Sistema socio cultural
Base cultural de la población
Identidad cultural
Educación formal
Educación no formal
Salud
Aspectos organizativos-institucionales
Funcionamiento del gobierno municipal
Características de la 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

Fuente: Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, ILPES, 2003.

Esta guía sirve para determinar las pautas en la recolección, procesamiento e interpretación de la información del territorio de estudio, que deberán tener en cuenta la valorización del potencial endógeno de cada área temática así como los problemas que dificultan su desarrollo. Puesto que la metodología para la elaboración de planes de desarrollo local tiene una dimensión estratégica, se recuerda aquí que el diagnóstico debe tener en cuenta las relaciones de los diferentes sectores dentro del territorio así como con los territorios vecinos o de niveles superiores.

Es importante que el trabajo de campo comience delimitando el espacio territorial, teniendo en cuenta, como ha sido expuesto anteriormente, que no tiene por qué coincidir con la división política administrativa. Antes de comenzar con la elaboración del diagnóstico, se recomienda una primera reflexión, a través de unas cuestiones generales que ayudarán a tener una aproximación al territorio.

RECUADRO 2 PREGUNTAS GENERALES A TENER EN CUENTA ANTES DE INICIAR LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

- ¿Cuál es el clima para el desarrollo económico del territorio? ¿Es este un tema que esté presente en la agenda de los distintos actores locales? ¿Existe conciencia de la necesidad de tener una visión acerca de esta problemática?
- ¿Qué instituciones, preferentemente públicas, podrían encargarse de la coordinación y planificación de este proceso? ¿Quién debiera liderar el proceso de desarrollo territorial? ¿Qué autoridad local? ¿El gobernador? ¿El alcalde? ¿Qué alternativa existe?
- ¿Cuáles son los obstáculos que se pueden presentar y que impidan ejercer esta coordinación? ¿Qué actores estratégicos debieran estar al frente apoyando las actividades de desarrollo propuestas?
- ¿Existe alguna característica particular que de relevancia al territorio bajo análisis?
- En caso de que exista, ¿es tal su relevancia que puede vender una imagen de marca del territorio?
- 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 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?

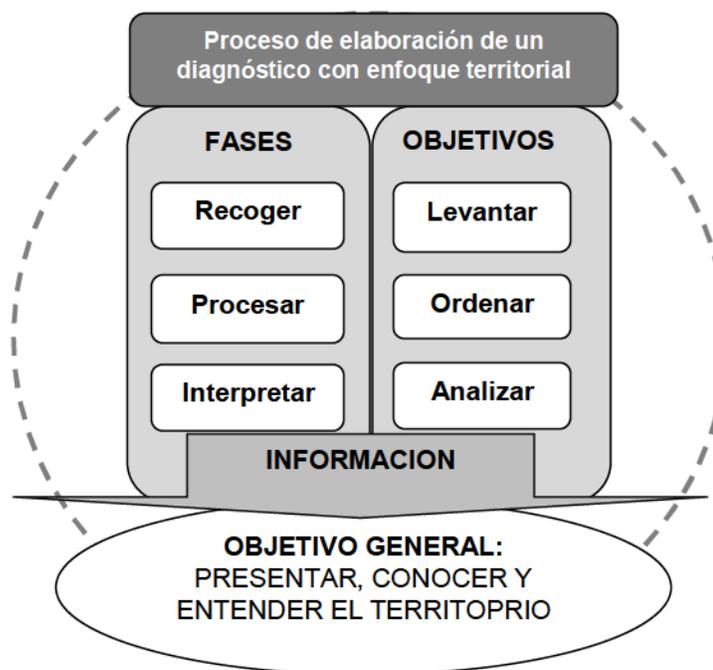
Fuente: Elaboración propia.

E. Fases para la elaboración de un diagnóstico con enfoque territorial

Son tres las fases de elaboración del diagnóstico con enfoque territorial (diagrama 4):

- Recolección de la información
- Procesamiento de la información
- Interpretación de la información

DIAGRAMA 4
FASES Y OBJETIVOS DEL DIAGNÓSTICO



Fuente: Elaboración propia.

Antes de iniciar este proceso se recomienda realizar un plan de trabajo que tenga en cuenta los objetivos previstos, el tiempo necesario para realizarlo (de manera global y para cada una de las fases), así como la repartición de tareas entre los miembros del equipo (cuadro 5).

CUADRO 5
FASES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Fase preparatoria	Estudio de los datos existentes	Visitas al terreno	Análisis de la información	Interpretación de la información	Validación de la información en el terreno	Presentación del diagnóstico
Recogida de información						

Fuente: Elaboración propia.

1. Recolección de la información

La recolección de la información tiene como objetivo presentar los rasgos específicos que definen al territorio en función de las diferentes áreas temáticas que lo caracterizan, teniendo en cuenta sus relaciones con el entorno.

Es importante, en esta primera etapa, recolectar la información territorial teniendo en cuenta la valorización de su potencial endógeno y principalmente de los recursos humanos y materiales disponibles, así como la identificación de los principales problemas que han dificultado el desarrollo.

Para la recolección de la información existen diferentes métodos, que son presentados más adelante, pero que pueden resumirse en tres:

- Estudio de la información existente y especialmente de los planes de desarrollo precedentes,
- Encuentros participativos de trabajo con los actores territoriales,
- La experiencia propia del equipo de trabajo.

También existen varios enfoques que se utilizan en la recolección y que se presentan en el cuadro 6.

CUADRO 6
ENFOQUES PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Tipo	Características	Ejemplos	Finalidad
Según el tipo de información			
Cuantitativo	Recoge información que se puede medir numéricamente en función de cada área temática	Tasa de alfabetización Tasa de mortalidad Número de empresas locales totales y por sector	Mide el quien, el qué, el cuándo, el dónde, la frecuencia de las acciones
Cualitativo	Recoge información que no es medible numéricamente, sino relacionada con percepciones, impresiones o propuestas relacionadas con las áreas temáticas	Conformidad o desacuerdo de la población con una política pública en un determinado sector (salud, educación, empleo...) y propuesta alternativa	Presentan el cómo y el por qué
Según la finalidad			
Analítico deductivo	Antes de la recogida de datos se plantean hipótesis relacionadas con cada uno de los sectores de estudio o con la capacidad de desarrollo del territorio, que serán verificadas en la fase de análisis e interpretación	Por la información general sobre un territorio X se presupone antes de iniciar la recogida de datos que por su situación geográfica y su historia, el sector del turismo ha sido y puede seguir siendo o sería una potencialidad de desarrollo (se verá en el análisis e interpretación de los datos si es verdad)	Sirve para medir la eficiencia, eficacia y el impacto de antiguas políticas en el territorio, así como para verificar teorías generales sobre desarrollo
Analítico inductivo	Se lleva a cabo la recogida de los datos teniendo en cuenta que la teoría o conclusiones sobre la capacidad de desarrollo del territorio será formulada al final (en la fase de análisis e interpretación). Durante el proceso de recogida de datos pueden surgir cuestiones que orienten a la formulación de la misma	Se descubre un factor x del territorio que no se conocía o que no era importante y que puede convertirse en una potencialidad para el desarrollo del mismo	Sirve para prevenir la pertinencia, los efectos y la sostenibilidad de nuevas acciones, así como para formular nuevas estrategias de desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

La elección de los métodos expuestos dependerá de la finalidad y tipo de diagnóstico que se quiera realizar, sin embargo, en un diagnóstico territorial integral es recomendable la utilización de datos tanto cualitativos como cuantitativos con el fin de garantizar una visión más amplia y global.

a) Técnicas metodológicas para la recolección de información

Existen diferentes técnicas metodológicas para la recogida de la información en un territorio, entre las más comunes destacan:

- Estudio de la documentación existente,
- Encuentros con los actores locales:
 - entrevistas
 - grupos focales
 - talleres participativos
 - encuestas
 - observación
- la propia experiencia de los participantes

La elección de la técnica que se utilizará en la recogida de la información debe hacerse en función del territorio y de sus características, valorando la importancia y la pertinencia de la utilización de métodos individuales y colectivos, y teniendo en cuenta que varias técnicas pueden ser utilizadas al mismo tiempo.

Para facilitar la recogida de los datos en función de la dimensión del territorio y de su complejidad, se propone la creación de comisiones temáticas dentro del equipo de trabajo².

Finalmente, se recomienda durante esta fase que el equipo de trabajo sea metódico, ordenado y estructurado, para que la información sea clara, precisa y concisa y no haya dificultades en el tratamiento que reciba en las fases posteriores de análisis e interpretación.

CUADRO 7
CUALIDADES NECESARIAS DEL EQUIPO DE DIAGNÓSTICO DURANTE
LA RECOGIDA DE LA INFORMACION

Método	Cualidades
Estudio de la documentación existente	Capacidad de análisis, lectura temporal de los documentos, extracción de información más relevante, comparación de datos, síntesis.
Entrevistas	Capacidad de escuchar, de formular preguntas oportunas en función del área de estudio y habilidad de improvisar y orientar la conversación en función de la actitud del entrevistado.
Grupos Focales	Capacidad de comunicación, de escucha, de dirigir una conversación constituida por varias personas que pueden tener opiniones distintas.
Talleres participativos	Capacidad de comunicación y de escucha, improvisadoras, y de dirigir una conversación en la que pueden intervenir personas con opiniones distintas.
Encuestas	Capacidad de comunicación y de escucha, así como de proximidad hacia las personas que son encuestadas
Observación	Capacidad de concentración visual, de saber distinguir que lo que se observa corresponde con su estado natural y no está alterado ante la situación de ser observado

Fuente: Elaboración propia.

b) Estudio de la documentación existente

Esta técnica debe utilizarse siempre y como una fase previa al comienzo de las visitas al terreno. Se utiliza con el fin de obtener una primera aproximación al territorio y de detectar los problemas y las cualidades que lo caracterizan. Permite tener información tanto cuantitativa como cualitativa.

Esta documentación puede ser de 3 tipos:

- *Escrita*: proveniente de fuentes de información primaria (planes de desarrollo precedentes, planes sectoriales, estadísticas temáticas, censos de población, etc.) o secundaria (planes regionales y o nacionales, estadísticas nacionales, planes de territorios vecinos, etc.).
- *Oral*: recoge información obtenida a través de registros realizados con cámaras y grabadoras (en encuestas, entrevistas, talleres, etc.).
- *Cartográfica*: recoge los mapas existentes sobre el territorio (geográficos, urbanísticos, etc.).

Durante el estudio de esta documentación, resulta imprescindible mirar con detalle los planes de desarrollo precedentes con el fin de no caer en los errores cometidos en el pasado y de aprovechar las buenas prácticas aprendidas. Se propone para ello una lectura temporal de los documentos que ayudará a entender mejor el territorio desde tres dimensiones:

² Véase una proposición concreta en la parte práctica de este documento.

- 1) Histórica, a través de una lectura que permite:
 - Conocer el número de planes estratégicos precedentes y sus líneas estratégicas,
 - Detectar cuales han sido los problemas recurrentes a lo largo del tiempo, los que no han sido resueltos y los que están apareciendo,
 - Identificar los problemas resueltos y la manera en la que se ha conseguido, convirtiéndose así en un ejemplo de buenas prácticas.
- 2) Territorial, por medio del estudio del territorio en relación al papel que han jugado en el espacio los recursos territoriales (tanto humanos como materiales), lo que permite:
 - Descubrir si ha habido un cambio importante en la composición del espacio territorial y su impacto en el mismo,
 - Enumerar cuales han sido los recursos más valorados y los que no se han tenido en cuenta durante las estrategias precedentes y por qué,
- 3) Escalar, analizando la relación del territorio con los territorios vecinos, así como el impacto recibido por las políticas y estrategias territoriales globales (regionales y o nacionales), lo que permite:
 - Analizar si las tendencias territoriales han estado alineadas con las directrices de los territorios de nivel superior,
 - Identificar el impacto de las políticas nacionales y regionales en el desarrollo territorial.

Finalmente, es importante considerar que se puede dar el caso de que un territorio no tenga documentación previa. En esta situación, el diagnóstico será la primera documentación base del territorio, lo que requerirá de mayor esfuerzo para realizarlo.

c) Encuentros con los actores locales

La recogida de la información a través de encuentros con los actores locales es la fase que garantiza la construcción del diagnóstico desde la participación. Sin embargo, las técnicas que fueron presentadas anteriormente y que serán explicadas con detalle a continuación, combinan diferentes enfoques “participativos”. En este sentido, los grupos focales y los talleres participativos son aquellas técnicas que favorecen un mayor grado de representatividad de actores locales, otras como las entrevistas individuales con actores clave, no son propiamente participativas pero permiten tener información detallada del área de estudio. Por ello se recomienda la utilización de diferentes técnicas en un mismo proceso.

La recogida de la información a través de encuentros con actores locales, puede ser un proceso complejo debido a los diferentes temas y categorías que se deben investigar, y necesitará de mayor tiempo principalmente en los territorios de mayor dimensión. Por ello se recomienda elaborar un plan de trabajo que recoja por día y área temática los objetivos que se quieren alcanzar, y en función a esto, los tipos de encuentros que se organizarán, el lugar en el que tendrán lugar y los actores que participarán.

CUADRO 8
EJEMPLO DE AGENDA DE TRABAJO PARA LA RECOGIDA DE LA INFORMACION
A TRAVÉS DE LOS ENCUENTROS CON LOS ACTORES LOCALES

Objetivo: Identificar los puntos más débiles y las potencialidades del sistema sanitario del territorio. Día 1				
Área temática	Lugar, hora de encuentro	Actores locales	Metodología ^a	Composición del equipo
Sistema socio cultural	Centro de Salud, a las 09:30h	Director del Centro	Entrevista	Entrevistadores A y B
	Sala Multimedia de la Municipalidad, a las 10:00h	-Técnico de desarrollo de la municipalidad, -Técnico de salud del Ministerio -3 médicos locales -3 representantes de asociaciones con fines sanitarios	Grupo focal	Facilitadores C y D
	Otros	Otros	Otros	Otros

Fuente: Elaboración propia.

^a Según las técnicas metodológicas que se explican en el punto siguiente.

Por otro lado, antes de realizar los encuentros se deberá elaborar una guía o un cuestionario específico por cada área temática, que serán los soportes materiales que se utilizarán en cada encuentro. La elaboración de la misma debe tener en cuenta algunas consideraciones³:

RECUADRO 3
CONSIDERACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA GUÍA DE PREGUNTAS-CUESTIONARIO
PARA LOS ENCUENTROS CON LOS ACTORES LOCALES

- Tener claro el tipo de información que se quiere obtener según el tipo de encuentro,
- Elaborar una serie de preguntas concretas y relacionadas con el tema de estudio, que recojan información tanto cualitativa como cuantitativa,
- Utilizar una secuencia lógica para la elaboración de las preguntas, por ejemplo de lo general a lo específico,
- Dejar el cuestionario abierto a nuevas cuestiones que puedan surgir.

Fuente: Elaboración propia.

La recogida de la información a través de los encuentros con los actores locales, requiere de una logística que asegure el buen funcionamiento de los mismos. Esta cuestión no es siempre tenida en consideración, lo que puede ocasionar problemas y retrasos en los encuentros, por ello es importante:

- Enviar la invitación a los participantes de los encuentros con suficiente antelación y asegurarse de que la han recibido y de que van a participar,
- Si se trata de una entrevista, confirmar la cita con el entrevistado las veces que sea necesario,
- Asegurarse de la disponibilidad de los espacios para los encuentros, así como de la capacidad en función del número de participantes, (si se trabaja con un gran taller se necesitan varias salas)
- Comprobar que las salas puestas a disposición disponen del material necesario para el buen desarrollo del encuentro (pizarra, marcadores, data show,...)
- Verificar que el material necesario para el encuentro está disponible (hojas, bolígrafo, ordenador,...)
- Organizar pausas cafés y/o de almuerzos en caso de que sea necesario.

³ Se puede ver un ejemplo concreto de una guía por área temática en la parte práctica de este documento.

Finalmente mencionar que durante esta actividad pueden ser utilizadas cámaras de video y/o grabadoras, para lo cual se deberá solicitar autorización previa, con el fin de respetar la identidad de los actores territoriales.

d) Entrevistas

Las entrevistas son un método que recoge información tanto cualitativa como cuantitativa, que puede ser investigada hasta sus mínimos detalles en una conversación. La metodología utilizada en este caso se basa en una secuencia de preguntas-respuestas que puede durar de una hora a una hora y media.

Existen distintos tipos de entrevistas.

- *No estructuradas*: utilizan un sistema de preguntas que corresponden a una guía orientativa de cuestiones relacionadas con el tema de estudio.
- *Dirigida*: utilizan una serie de preguntas en base a una lista de verificación previamente preparada.
- *Estandarizadas*: Utilizan un cuestionario cerrado con un número de preguntas y a veces incluso de posibles respuestas.

Las entrevistas pueden ser personales o grupales y en caso de que los entrevistados quieran preservar su identidad, anónimas. En ambos casos es muy importante hacer una selección de los entrevistados en función del tipo de información que se quiere conseguir y que los actores pueden proveer por su conocimiento del área temática de estudio (social, económico, institucional,...) y su nivel de implicación en el territorio (autoridad local, líder comunal, empresarios, ciudadanos...).

Durante la entrevista pueden darse varios supuestos que el equipo de trabajo debe saber gestionar:

- Que los entrevistados hayan realizado otras entrevistas, conozcan y manejen las herramientas metodológicas.
- Que sea la primera vez que realizan una entrevista y no sepan cómo ni qué responder.
- Que se les haga una pregunta cuya respuesta cree confusión e inestabilidad en el entrevistado.

Con el fin de garantizar una información lo más detallada y próxima posible en función de las preguntas previstas, el entrevistador debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- No interrumpir mientras el entrevistado está hablando,
- No sugerir respuestas en las preguntas si se trata de una entrevista abierta,
- Saber distinguir la información ofrecida por el entrevistado entre aquellos datos que corresponden a percepciones o impresiones personales con los que están contruidos sobre una base objetiva,
- Contrarrestar la información del entrevistado si disponen de datos objetivos para ello, lo que puede hacer surgir cuestiones de relevancia que no habían sido consideradas de manera inicial.

Es importante que las respuestas ofrecidas por el entrevistado/s sean apuntadas por más de una persona o que sean grabadas, con el fin de asegurar la mayor exactitud.

Las entrevistas pueden estar acompañadas con una visita al terreno, a través de la cual los entrevistadores pueden completar la información obtenida con la técnica de la observación.

e) Grupos focales

Los grupos focales son una técnica de recogida de datos a través de la cual uno o varios facilitadores orientan a los participantes (actores locales) en una discusión con el fin de elaborar de manera conjunta y consensuada cuestiones de relevancia relacionadas con el ámbito de estudio.

Para la organización de un grupo focal se recomienda que el grupo de participantes no exceda las 8-10 personas. Este grupo puede estar constituido por actores locales conocedores del área temática de estudio (expertos técnicos), así como por personas de una misma categoría (mujeres, agricultores, empresarios,...).

Previamente a la organización del grupo debe haberse planificado una breve guía de discusión, que recoja dos o tres preguntas claves como máximo sobre una cuestión de relevancia del área temática.

El facilitador o facilitadores de los grupos focales serán los encargados de presentar los objetivos y la metodología, de lanzar las preguntas a los participantes, de dirigir la discusión y de tomar nota de las ideas que se van generando. Para que un grupo focal funcione, los facilitadores deben ser personas con grandes capacidades comunicativas, que sepan escuchar y dirigir una conversación constituida por varias personas que pueden tener opiniones distintas.

La metodología del grupo focal puede plantearse de varias maneras, entre las más comunes se encuentra una conversación entre el facilitador y los participantes en torno a las dos o tres preguntas extraídas de la guía de discusión. En este caso el facilitador lanza las preguntas siguiendo un orden y dejando espacio para la discusión con el fin de llegar a tendencias concretas. En paralelo se debe tomar nota de las ideas más relevantes que vayan surgiendo y presentar unas conclusiones finales.

La comunicación debe ser fluida durante toda la actividad y se debe hacer participar a todos los asistentes ante el riesgo de que el debate sea monopolizado por uno o varios actores.

Para la organización de un grupo focal se necesita un espacio físico en el que puedan reunirse los diferentes participantes y los facilitadores para discutir con tranquilidad sobre los temas elegidos. La duración de un grupo focal suele ser de 2 horas a 2 horas y media.

f) Talleres participativos

Los talleres participativos son una técnica de recogida de datos a través de la cual uno o varios facilitadores orientan a los participantes (actores locales) en la construcción de percepciones, inquietudes y propuestas relacionadas con una o varias áreas temáticas.

Existen diversas maneras de entender un taller participativo. Se realiza aquí una sistematización que relaciona el número de participantes con el eje temático de estudio:

- *Taller pequeño*, formado por un máximo de 10 participantes y con una duración de dos horas. Este tipo de taller es fácil de gestionar, necesita pocos facilitadores y da resultados rápidos. Es recomendado para estudiar un único sector.
- *Gran taller*, formado por alrededor de 50 participantes y con una duración que puede llegar a durar un 1 día completo. Este tipo de taller es más complejo de gestionar, más costoso, necesita una mayor cantidad de facilitadores pero ofrece una visión más global. Para la realización de este taller es necesario fraccionar a los participantes en subgrupos de 10 personas, que pueden estar organizados de dos maneras distintas según los objetivos del taller:
 - En función al mismo eje temático,
 - En función a distintos ejes temáticos

En ambos casos los distintos talleres son simultáneos y cada uno de ellos necesita mínimo un facilitador. Para la organización de este tipo de talleres puede ser necesario prever la realización de pausas café, así como del almuerzo.

Para la organización de los talleres participativos en las dos modalidades presentadas se necesitará de una o varias salas en función del número de participantes.

Previo a la organización de los talleres participativos es necesario saber qué información se quiere obtener con esta metodología y estudiar qué tipo de taller corresponde en mayor medida con los objetivos previstos.

Una de las metodologías prácticas más comunes en la organización de los talleres participativos se resume como sigue:

- Agradecimientos generales a los participantes, así como a aquellas instituciones que han hecho posible que se realice el taller,
- Presentación general de los objetivos, así como de los participantes,

- Con el fin de crear un ambiente de confianza y de conocimiento entre los distintos participantes, se puede utilizar un juego o una dinámica de grupo antes de comenzar con los trabajos,
- División del grupo en subgrupos si es la modalidad de *Gran Taller*,
- El facilitador pedirá a todos los participantes del grupo o subgrupo que escriban en tres pegatinas distintas su percepción, preocupación y proposición de aquella cuestión que se haya considerado como relevante para el área de estudio,
- Una vez finalizado, se ordenan las ideas en la pared o en una pizarra en función a las tres categorías asignadas, fusionando aquellas que coinciden, con lo que se obtendrá una visión general de la perspectiva del grupo,
- Seguido a este ejercicio se abre la discusión sobre las ideas surgidas, (todas deberán serán tomadas en consideración),
- Una vez definidas todas las tendencias, los participantes de cada sub grupo presentan al resto de los grupos las conclusiones obtenidas.

Los facilitadores de los talleres participativos deben ser personas con grandes capacidades de comunicación y de escucha, improvisadoras, y deben saber dirigir una conversación en la que pueden intervenir personas con opiniones distintas. Los facilitadores deben ser responsables de las siguientes tareas para que el taller tenga buenos resultados:

- Asegurar que todos los componentes del grupo participan,
- Dinamizar la discusión,
- Proponer cuestiones complementarias sobre las tendencias que se van presentando,
- Crear un ambiente de confianza,
- Otros.

En los talleres participativos se solicita a uno o varios de los participantes que colabore en la organización de las ideas y que presenten los resultados obtenidos al resto del grupo.

En algunos casos, los talleres participativos deben buscar técnicas visuales para hacer participar a los actores, ya que en algunos territorios pueden participar actores analfabetos.

g) Encuestas

Las encuestas son un método de recogida de datos a partir de una serie de preguntas estandarizadas que se llevan a una muestra representativa del territorio con el fin de dar a conocer opiniones, características o hechos específicos.

Los censos son un tipo de encuestas que realizan una enumeración completa de cada una de las unidades o elementos de un sector del territorio (por ejemplo los censos sobre la población).

Para la realización de una encuesta pueden realizarse distintos tipos de preguntas:

- Abiertas: ofrecen información rica acerca de un tema y permiten a los participantes comunicar ideas, criterios...
- Limitadas: proporcionan respuestas discretas de múltiples opciones, y el encuestado debe seleccionar aquella información que le parece más apropiada.

Antes de realizar una encuesta deben estar claros los objetivos de la realización de la misma, crearse los formularios que van a ser utilizados en función del tema y de la información que se pretende extraer e identificar el tipo de gente que va a ser encuestada.

La calidad de una encuesta depende de las preguntas que la caracterizan y de la capacidad de análisis de los datos que tienen los encuestadores.

h) Observación

La observación es una técnica de recogida de datos que se utiliza de manera complementaria a cualquiera de las técnicas enunciadas anteriormente. Durante la misma, el observador anota lo que ve y escucha en el terreno en relación al área temática de estudio.

Se pueden distinguir dos tipos de observaciones:

- *Externa*: cuando se observa desde afuera
- *Participante*: cuando se observa en calidad de participante

Antes de iniciar una observación es importante saber cuáles son las cuestiones que se quieren observar en relación al área de estudio (grupo de personas, infraestructura, etc.).

La observación es importante para certificar una información obtenida a través de una técnica, así como para detectar otra serie de cuestiones basadas en los comportamientos de los actores que normalmente no son descritos. En este sentido la observación juega un papel importante durante las entrevistas, los grupos focales y los talleres participativos.

Los observadores deben ser personas con una gran capacidad de concentración visual, capaces de saber distinguir que lo que se observa corresponde con su estado natural y no está alterado ante la situación de ser observado.

**CUADRO 9
RESUMEN DE TÉCNICAS METODOLÓGICAS PARA LA RECOGIDA DE DATOS**

Método	Tipo de información que recoge	Perfil/características de los actores locales	Ventajas	Inconvenientes
Entrevistas	Información detallada sobre el área de estudio, tanto cualitativa como cuantitativa, en varios ejes: Político: estrategias generales y específicas del sector, del entorno, de las relaciones con otros sectores... Técnico: características específicas del sector, su aplicación, su efecto, sus relaciones con las políticas... Ciudadano: la percepción del sector, las propuestas, y quejas que tienen los habitantes del territorio.	Conocedores del área de estudio, en tres niveles: Decisores/político: autoridades locales, líderes comunales, responsables o directores de empresas, centros, departamentos,... Técnicos: expertos de un sector Ciudadanos: los habitantes del territorio	-Pueden descubrir cuestiones que no habían sido consideradas en la guía -Una entrevista abierta permite la exposición de mayor información cualitativa -Una entrevista estructurada permite una mejor comparación de los datos desde el punto de vista cuantitativo	-Puede proporcionar información demasiado focalizada en el interés del entrevistado -La elección de los participantes puede ser poco representativa del sector
Grupos Focales	Información sobre un tema o aspecto específico generada y construida a través de una discusión con un grupo de expertos en el área	Un grupo de entre 8 a 10 personas, bien expertos del área temática de estudio o un grupo con características comunes (mujeres, agricultores, empresarios...)	-Puede ofrecer información que no había sido considerada previamente y abrir nuevas líneas de investigación. -Sienta a la discusión a gente que proviene de diferentes sectores, orígenes,... pero con una característica en común	-Puede ocurrir que uno o varios participantes impongan su opinión y que haya actores que no participen

(continúa)

Cuadro 10 (conclusión)

Talleres participativos	Recogen las percepciones, inquietudes y propuestas que un grupo de gente ofrece sobre el tema de estudio	Uno o varios grupos de entre 8 a 10 personas interesados en el sector de estudio (técnicos, población, ONG, autoridades,....)	-Implican a actores de diferentes sectores a discutir de cuestiones del mismo ámbito. -Generan una reflexión colectiva y participativa sobre el área de estudio	-Pueden ser difíciles de controlar sobre todo si tienen muchos participantes, -Corren el riesgo de que uno o varios participantes imponga su opinión
Observación	Información que verifica unos datos recogidos previamente, busca información diferente o intenta explicar los comportamientos del sector o de los actores	Se puede observar tanto a un grupo de personas, como una infraestructura, un método de trabajo	-Ayudan a entender mejor cuestiones que se plantean con otras técnicas -Sirven para valorar los datos en el terreno -Ayudan a comprender los comportamientos de la gente	-Requiere de mucha concentración -Se puede confundir la observación con la interpretación

Fuente: Elaboración propia del autor.

2. Procesamiento de la información

Es la segunda fase del proceso del diagnóstico y consiste en ordenar la información recogida por cada área temática en componentes, partes o ideas relevantes.

Con el fin de realizar un buen procesamiento de la información se recomienda que se trabaje de manera independiente cada área temática siguiendo las pautas que se enuncian a continuación:

- Lectura y revisión de toda la información extraída en la fase de recogida,
- Selección de la información más relevante obtenida en cada área temática según las cuestiones que se habían planteado en las guías y en los formularios utilizados para hacer las entrevistas, los grupos focales y los talleres participativos, así como de los datos recogidos de la documentación precedente,
- Identificación de componentes por área temática y catalogación de la información según las pautas de las guías marcadas al inicio del proceso de recogida de datos o a través de la creación de nuevas categorías. Es muy probable que aparezca información que no había sido tenida en cuenta previamente,
- Comparación de los datos de cada categoría extraídos de distintas fuentes intentando comprender las conexiones entre ellos,
- Creación de gráficas e indicadores para los datos cuantitativos, y de tendencias generales para los datos cualitativos, en ambos casos con sus posibles variables,
- Determinación de los recursos humanos y materiales disponibles para cada área temática,
- Presentación final de la información general por cada área temática y sub-categoría.

En función del enfoque y de la técnica que se haya usado para la recogida de los datos, el análisis debería tener en consideración las siguientes cuestiones:

**CUADRO 10
PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

Según el tipo		Según la finalidad	
Cuantitativo	Cualitativo	Deductivo	Inductivo
Revisa y selecciona la información numérica más importante por área temática	Revisa y selecciona las ideas, tendencias, proposiciones más importantes en función a cada área temática	Revisa, selecciona, identifica y compara la información tanto cualitativa como cuantitativa en función a las pautas que había marcado al principio de la recogida de datos que servirán para corroborar o descartar la hipótesis,	Selecciona la información tanto cualitativa como cuantitativa más importante con el fin de ofrecer pautas que servirán para extraer conclusiones sobre las tendencias generales, los errores cometidos, la creación de nuevas hipótesis,
Identifica y/o crea categorías con la información numérica	Identifica o crea categorías en relación a las respuestas ofrecidas	Otros	Otros
Busca pautas que determinen tendencias en forma de porcentajes o relaciones de los datos numéricos.	Busca tendencias que recojan las diferentes variables de una categoría o sub-categoría		
Compara los resultados obtenidos para entender a qué se deben las diferencias o las similitudes			
Crea indicadores y variables por categoría en función a los diferentes datos obtenidos			
Otros	Otros		

Fuente: Elaboración propia.

Para poder hacer un buen procesamiento de la información, el equipo de trabajo debe tener las siguientes competencias:

- Capacidad para hacer una lectura general de toda la información y saber extraer aquellos datos de mayor relevancia en cada área temática,
- Clasificar la información en relación a las categorías previstas,
- Capacidad para crear categorías nuevas en función a la información obtenida,
- Lectura de los datos cuantitativos y cualitativos,
- Creatividad para la construcción de indicadores, estadísticas, tablas comparativas, etc.
- Relacionar la información desde diferentes enfoques tomando en consideración los datos cualitativos y cuantitativos y relacionarlos entre sí, con el entorno y desde un punto de vista temporal.

El procesamiento de la información debería hacerse siguiendo la lógica de la participación, a través de talleres que impliquen a los actores locales, como se hizo en la fase de recogida. Sin embargo esto puede ser en ocasiones poco operativo, por lo que es realizado únicamente por el equipo encargado de la realización del diagnóstico. La elección de cada método será determinada en función de los tiempos, de la dimensión del territorio y del nivel de implicación de los actores locales.

3. Interpretación de la información

La interpretación de la información consiste en la manera de presentar, explicar y darle sentido a los datos recogidos y sistematizados en las fases precedentes de recogida y de análisis de datos.

Esta fase tiene como objetivo comprender la lógica de los procesos que determinan el desarrollo del territorio, destacando los problemas que le han afectado, así como las potencialidades y buenas prácticas que lo han impulsado.

La fase de la interpretación está muy ligada a la de procesamiento y en ocasiones puede realizarse de manera paralela.

Para la realización de la interpretación de la información, se recomiendan las siguientes consideraciones:

- Revisar la información que ha sido seleccionada y presentada por área temática y categoría,
- Estudiar las posibles relaciones que existen entre los datos de una misma categoría y extraer conclusiones, tomando en consideración la temporalidad de la información, el contexto,...
- Valorar las relaciones entre sectores y categorías y analizar las influencias entre ellas, así como con el entorno,
- Estudiar y analizar los problemas que han impedido el desarrollo del territorio y sus causas,
- Extraer y analizar las potencialidades del territorio, que pueden ser convertidas en ejemplos de buenas prácticas,
- Comprender las tendencias de los datos presentados en relación al territorio, a su entorno y así como con las políticas regionales y nacionales.

La interpretación de la información depende del enfoque que se haya tenido en las etapas precedentes, de este modo se puede hacer la siguiente clasificación:

**CUADRO 11
INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Según el tipo		Según la finalidad	
Cuantitativo	Cualitativo	Deductivo	Inductivo
Focaliza su interpretación en ver si los cifras tienen sentido, qué aplicaciones tienen, qué conclusiones se extraen de ellas y que recomendaciones pueden hacerse teniendo en cuenta el contexto, la temporalidad y las relaciones con el exterior,...	Focaliza la interpretación en la tendencia de los temas de importancia surgidos de los diferentes métodos, en ver cuáles son los problemas y sus soluciones en relación con el contexto local y regional,...	Demuestra o descarta las hipótesis lanzadas al inicio del diagnóstico	Valoriza el potencial endógeno del territorio para la identificación de posibles líneas de acción, teorías, hipótesis, recomendaciones para el proceso de desarrollo del territorio

Fuente: Elaboración propia.

**RECUADRO 4
EJEMPLO DE INTERPRETACIÓN DE DATOS**

Situación y porcentaje educacional 2004 en Villa Alegre			
Situación	Hombres	Mujeres	Total
Nunca Asistió	4,43	4,3	4,34
Kinder	2,5	2,7	2,6
Básica o Primaria	47,1	48,7	47,9
Media común	18,14	17,3	17,71
Humanidades	2,93	3,6	3,3
Media Comercial	2,53	4,95	3,8
Media Industrial	7,4	1,1	4,21
Media Agrícola	0,31	0,12	0,21
Media Marítima	0,1	0,1	0,1
Técnica femenina	0	2,5	1,24
Normal	0,03	0,1	0,1
C. F. T.	0,5	0,7	0,6
I. Profesional	0,6	0,9	0,74
Universitaria	0,7	2,2	2,43
No aplica/Responde	10,84	11	10,91
TOTAL	100	100	100

(continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

Problemas	Potencialidades
- La mitad de la población sólo completa el nivel de estudios básicos.	- Presencia de capital humano con capacitación en estudios comerciales e industriales.
- Pocos estudiantes completan estudios universitarios.	- Posibilidad de incrementar el desarrollo del sector servicios puesto que hay personal capacitado.
- Bajos niveles educativos de la población local.	- El 30% de la población tienen educación media por lo que es un potencial para la promoción de emprendedores/as.
- Actividad productiva, posiblemente industrial de exportación, dado que los jóvenes se forman en educación media comercial e industrial, que crea empleo en el verano debido a un posible aumento cíclico de la actividad en alguna parte de la cadena productiva.	- Incentivar el desarrollo de programas de innovación social.
- En la educación superior muestra bajo interés por partes de los hombres.	- Desarrollar un sistema de educación superior más atractivo en función de las potencialidades del territorio.
- La relación de estudiantes en educación superior, Universidad, CFT, Inst. Profesionales, esta invertidos. Se ven más profesionales que técnicos.	- Trabajar la equidad de género en estudios superiores.
	- Desarrollar sistemas de continuidad de educación técnica desde la educación media hacia los CFT.

Fuente: Curso on-line "Gestión estratégica para el Desarrollo local y regional", ILPES 2010.

El procesamiento de la información puede ser realizado por el equipo de trabajo únicamente o de manera participativa, para lo que se pueden convocar talleres participativos en paralelo a la fase de interpretación, si se opta por este enfoque.

Para una buena interpretación de los datos se necesita un equipo de trabajo que tenga las siguientes competencias:

- Creatividad para saber hacer una lectura constructiva de los datos por eje temático y categoría,
- Capacidad para reconocer signos característicos de tendencias relacionadas con la capacidad de desarrollo del territorio,
- Capacidad de relacionar la información de cada eje temático, con los otros así como su relación con el entorno y otros niveles territoriales, con las políticas nacionales y regionales, y desde una visión temporal e histórica,
- Capacidad para sacar conclusiones de la información presentada, que se derivarán en tendencias y proposiciones de acciones para nuevas estrategias de desarrollo local,
- Distinguir las potencialidades, limitaciones y problemas de cada área temática, y de sus relaciones entre sí y con el entorno.

4. Validación de la información

Si el proceso de elaboración del diagnóstico en su fase de procesamiento e interpretación de la información no se realiza de manera participativa con los actores locales por cuestiones de tiempo y/o de operatividad, se recomienda la realización de talleres de validación de la información. Estos talleres deberán ser organizados con los actores locales y tendrán los siguientes objetivos:

- Presentar las conclusiones que se han extraído del proceso de diagnóstico por sector de estudio
- Ofrecer las recomendaciones pertinentes para cada área temática,
- Abrir el debate sobre algún elemento que no haya sido tenido en consideración,
- Dar por finalizado el proceso de diagnóstico con el aval de los actores territoriales.

F. Aspectos generales y organizativos

Siguiendo la división en los 4 áreas temáticas:

- Desarrollo económico local y fomento productivo,
- Ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras,
- Desarrollo social y capital humano,
- Desarrollo institucional, articulación de actores y participación.

Las áreas temáticas pueden subdividirse en ejes con el fin de focalizar el trabajo en responder a las preguntas específicas (cuadro 12). Los diferentes ejes se deben coordinar e intercambiar información con el fin de no perder la integridad de las áreas.

CUADRO 12
ÁREAS Y EJES TEMÁTICOS PARA REALIZAR EL DIAGNÓSTICO

Área	Eje temático
Desarrollo económico y fomento productivo	Estructura productiva y especialización/Tecnología, productividad
	Organización empresarial
	Dinámica de los territorios. Económica y demográfica
	Políticas de fomento productivo
Desarrollo social y capital humano	Políticas sociales, municipales, regionales y nacionales
	Educación y vivienda
	Empleo y pobreza y salud
	Participación ciudadana
Ordenamiento del territorio e infraestructura	Identidad territorial
	Posición del territorio en el sistema al cual pertenece/estructura del territorio
	Sostenibilidad del modelo territorial existente
	Existencia de reglas estratégicas que permiten abordar los desafíos de la comuna y el municipio
Desarrollo institucional y capital social	Gestión pública local
	Presupuesto: situación fiscal del municipio
	Tejido institucional: articulación y respuestas a la comunidad

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan 4 guías, una por área de trabajo, que permiten orientar el ejercicio del diagnóstico identificando los temas, objetivos y preguntas relevantes para la realización del ejercicio

Nim quisl do ex ex eum iustio ea feum ercillamet lutem ad magna feumsandiam, quatinc iliqui blaore duissi essed tie dolessi blaore velisl utpatum dipit, sim quam, se diam, con hent venit, sum amet ercil ulla facidunt nullaorperos nim iuscilissi tionull andrem il et ullaor ad dolore dolortionse digna feumsan henit delessit lore feuisl illa alis am vullaor inim am doloreet lor irit nibh er sed magna facipsustrud tie vel ut wis at ad eu faccum quam in venis er sim volorer cidunt praestrud te do essed dolobore feumsan henibh eugiat, quis num adit dolorer iniat, volore volore feum quatue te deliquat dolore doluptat.

CUADRO 13
GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO ECONÓMICO Y FOMENTO PRODUCTIVO

Objetivo: Investigar las condiciones económicas del territorio de análisis, incluyendo su dinámica reciente y su situación actual

Actores territoriales:

- Empresarios.
- Departamentos de fomento productivo.
- Asociaciones gremiales.
- Cooperativas.
- Organismos nacionales de fomento productivo con presencia en el municipio.
- Otros.

Temas	Objetivos	Preguntas centrales
Estructura productiva y especialización.	Identificar las principales actividades económicas existentes en el territorio de análisis	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son los principales sectores, productos o servicios generados por el territorio? 2. ¿Cuánto empleo se genera en el territorio y en que sectores o actividades? 3. ¿Cuál es la composición en términos de tamaño de empresas? 4. ¿Cuál es la orientación de mercados de la producción (local, regional, nacional, global)?
Tecnología, productividad	Identificar grado tecnológico de los sectores productivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué grado tecnológico tienen los sectores productivos?
Organización empresarial	Identificar las características de las organizaciones empresariales existentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuántas organizaciones empresariales hay según sector? 2. ¿Cuál es el tamaño de las organizaciones? 3. ¿Grado de colaboración entre las organizaciones empresariales? 4. ¿Importancia de las organizaciones en el diseño de políticas de fomento?
Dinámica de los territorios. Económica y demográfica	Identificar las tendencias de años recientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la tasa de crecimiento de la población en años recientes? 2. ¿Dinámica de empleo y desempleo?
Políticas de fomento productivo	Identificar los principales programas o políticas de fomento productivo existentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Políticas PYME? 2. ¿Políticas de promoción de empleo? 3. ¿Otras políticas de fomento?

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 14
GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO SOCIAL Y CAPITAL HUMANO

Objetivos: Investigar la situación de los sectores sociales principales del territorio, y su relación con las políticas locales, regionales y nacionales, así como con la percepción de las mismas por los ciudadanos

Participantes:

- Departamentos de salud, educación, deportes, cultura,...
- Directores de centros educativos, sanitarios, culturales,....
- Líderes comunales y autoridades locales.
- Asociaciones culturales, educativas, de derechos humanos, de barrio, de mujeres,...
- Otros.

Temas	Objetivos	Preguntas centrales
Políticas sociales municipales, regionales y nacionales	Identificar específicamente que características poseen las políticas sociales de nivel municipal, regional y nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son las políticas sociales llevadas a cabo frente a los problemas de informalidad en el empleo, protección social, promoción del empleo, políticas de salud y de mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación, en los tres niveles del estado?, 2. ¿Cuál es el sistema de financiamiento de los programas sociales? 3. ¿Cómo se focalizan los programas sociales? 4. ¿Qué grado de sostenibilidad tienen esos programas sociales? 5. ¿Los programas sociales que se ejecutan en el territorio responden a las siguientes preguntas: <ul style="list-style-type: none"> ¿Son las mujeres el objetivo del proyecto? ¿Fueron consultadas las mujeres sobre el diseño, implementación, supervisión y evaluación de proyectos? ¿Cómo se refuerza el empoderamiento de las mujeres en estos proyectos? ¿Qué impacto tiene en la mejora de vida de las mujeres del territorio este proyecto?
Educación	Reconocer las características del sistema educativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la media de escolaridad de la población? 2. ¿Cuáles son los índices de analfabetismo? 3. ¿Qué porcentaje de alumnos deja el sistema escolar? 4. ¿Qué porcentaje de alumnos accede a educación superior? 5. ¿Cuál es la cobertura? 6. ¿Existe algún sistema de medición de la calidad de la enseñanza? ¿Cuáles son sus resultados en el territorio? 7. ¿Cómo se articula la educación con el empleo? 8. ¿Se puede identificar una brecha digital entre los quintiles extremos? 9. ¿Quién financia la educación en el territorio?

(continúa)

Cuadro 14 (conclusión)

Vivienda	Describir las repercusiones que tienen las políticas de viviendas de los últimos años en el territorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué características tienen las viviendas en el territorio? Conducen con la cultura del territorio? ¿Son suficientemente amplias? ¿Poseen estándares de calidad en su construcción? 2. ¿Qué políticas se han llevado a cabo en materia de viviendas sociales en los últimos años? ¿Existe la posibilidad de comprar viviendas con créditos blandos, asequibles a los quintiles más bajos de la población?
Empleo y pobreza	<p>Identificar las características de las condiciones de pobreza en el territorio</p> <p>Identificar tasas de desempleo</p> <p>Identificar tasas de pobreza e indigencia</p> <p>Identificar calidad en los tipos de empleo</p> <p>Identificar características de la distribución de la renta</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la distribución de la renta en la población estudiada? 2. ¿Cuál es la tasa de desempleo de larga duración? 3. ¿Cuál es el tipo de empleo más recurrente? 4. ¿Cuál es la tasa de informalidad que se presenta en el territorio? 5. ¿Qué dicen las tasas de pobreza e indigencia en el territorio?
Salud	Identificar los puntos más débiles del sistema de salud en el territorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se financia el sistema de salud en el territorio? 2. ¿Cuáles son las enfermedades más recurrentes? 3. ¿Cuál es la causa de muerte más frecuente en el territorio?
Participación ciudadana	<p>Identificar algunos datos que muestren el empoderamiento de las personas en relación con sus propios problemas sociales</p> <p>Reconocer percepciones que las personas tienen de su sentido de pertenencia al territorio</p> <p>Reconocer percepciones que las personas tienen en relación con la confianza, la solidaridad social, las expectativas de movilización social instalada en el territorio.</p> <p>Reconocer la percepción que los sujetos tienen en relación a la justicia, la seguridad en el empleo, confianza en las instituciones, valoración de la democracia, interés en la política y en los partidos políticos.^a</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la actitud de las personas frente a las adversidades sociales que les toca vivir? Son proactivos, reactivos, o tienen una actitud propia del "clientelismo asistencialista" ¿Tienen expectativa de movilidad social? 2. ¿Las personas se sienten identificadas con su territorio? Gustan de vivir en él? Sienten que son parte de las decisiones que se toman en el territorio? 3. ¿Qué percepciones manifiestan las personas en relación al clima de confianza y el sentido de solidaridad que tienen en su territorio? 4. ¿Qué piensan las personas sobre la administración de justicia en el territorio, sobre la seguridad en el empleo, sobre la confianza en las instituciones, sobre la valoración de la democracia y el interés por la política y los partidos políticos?

Fuente: Elaboración propia.

^a Estas son algunas variables subjetivas que actúan como indicadores de cohesión social en un territorio. (Cohesión social-Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe) CEPAL, 2007.

CUADRO 15

GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA

Objetivos: Investigar la configuración del territorio, la existencia de unidades de análisis (asentamientos humanos, sectores industriales...) así como de infraestructura acorde a las unidades		
Actores de referencia:		
<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos de urbanismo - Infraestructura de apoyo a empresas - Infraestructura para la población - Infraestructura sanitaria y educativa - Infraestructura básica - Transporte y comunicaciones - Otros (véase anexo X) 		
Temas	Objetivos	Preguntas centrales
Identidad territorial	Determinar el sentido de pertenencia de la población con el territorio de análisis.	¿Cuál es la unidad espacial de referencia? ¿Existe como territorio? Qué características físicas identifican al territorio, qué aspectos lo distinguen de otros territorios. La característica distintiva del territorio urbano.
Posición del territorio en el sistema al cual pertenece	Identificar su papel dentro de los sistemas territoriales a los que pertenece	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es la posición del territorio en el sistema al cual pertenece? - ¿En la estructura de regiones? - ¿Cuál su grado de cercanía con los mercados regionales, nacionales e internacionales?: grados y condiciones de conectividad - Sus ventajas en cuanto a localización - Un análisis de flujos de personas y de productos entre esos asentamientos y de éstos con la región de la cual forma parte.
Estructura del territorio	Caracterizar al territorio.	<p>¿Tipo de distribución de la población y de la actividad económica?: Existe alguna zonificación del territorio comunal: paisajes, juntas de vecinos, zonas industriales, zonas comerciales. ¿Si es así, están claramente delimitadas y se la utiliza como un instrumento de gestión municipal?</p> <p>¿Cómo es la distribución territorial del bienestar, de los servicios y de las oportunidades? acceso territorial a los servicios básicos, a las oportunidades laborales, a la información, a la participación.</p> <p>¿Hay una pertinencia de la infraestructura presente con respecto a asentamiento humanos, zonas industriales y zonas comerciales?</p>
Sostenibilidad del modelo territorial existente	Identificar los principales conflictos y vulnerabilidades en las formas de uso de los recursos disponibles.	<p>¿Cuál es el grado de sostenibilidad del modelo de crecimiento territorial existente?</p> <p>El uso y manejo actual del territorio: ¿Cuales son los principales conflictos por el uso del suelo?: conflictos, ¿"naturales", sociales o económicos? ¿Cuáles son los principales actores que participan en estos conflictos?</p> <p>¿Cuáles son las posibilidades de intervención en la regulación y orientación de esos conflictos?</p> <p>La condición de sustentabilidad del territorio.</p>
Existencia de reglas estratégicas que permiten abordar los desafíos de la comuna y municipio.	Identificar si existe una propuesta de reglas estratégicas que permiten enfrentar el ordenamiento territorial.	<p>¿Cuáles son los principales problemas del OT en la comuna? ¿Existe una preocupación en la comuna y en los actores locales por el ordenamiento del territorio?</p> <p>¿Existen estudios de ordenamiento del territorio? ¿Si es así, se los utiliza como un instrumento para la gestión?</p> <p>¿Están alineados los objetivos del plan de desarrollo territorial/comunal con los objetivos del Plan físico/regulador?</p>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 16

GUÍA TEMÁTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CAPITAL SOCIAL

Objetivos: Investigar y conocer las instituciones del territorio y su articulación con otros niveles territoriales así como con los actores locales

Participantes:

- Instituciones locales, regionales y nacionales representadas en el territorio
- Asociaciones de participación política o movilización ciudadana
- Líderes comunales y autoridades locales
- Otros

Temas	Objetivos	Preguntas centrales
Gestión pública local	Identificar específicamente qué características tiene la gestión del gobierno local.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se organiza la institucionalidad municipal? ^a 2. ¿Cómo es la organización territorial del municipio? ^b 3. ¿Cuáles servicios públicos están presentes en el territorio? 4. ¿El municipio induce la participación comunitaria en las decisiones municipales?, ¿Promueve la educación ciudadana para ello? ^c 5. ¿Qué aspectos hace énfasis el plan de desarrollo comunal actual? 6. ¿Se puede extraer alguna conclusión acerca del estilo de planificación y de gestión implícito en el plan de desarrollo comunal? 7. La inversión y el gasto público y privado se ha orientado de acuerdo al plan de desarrollo comunal 8. Cada cuanto tiempo se rinde cuenta a la comunidad y bajo cuales modalidades?
Presupuesto: Situación fiscal del Municipio	Reconocer fuentes de financiamiento del municipio y su situación en el último ejercicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué instituciones nacionales y regionales financian proyectos en la comuna? ¿Cuales financian programas sociales? ¿Cuánto financia el municipio con recursos propios? 2. ¿Construya una tabla que indique las fuentes de recursos propios, las subvenciones, los recursos estatales, otros ingresos e ingresos de los servicios públicos nacionales en el municipio? ^d 3. ¿Qué porcentaje de esos ingresos se destinan a inversión?, ¿Qué tipo de inversión? 4. ¿Qué ocurre con los gastos? 5. ¿Se puede hablar de autonomía institucional, fiscal y financiera en el municipio? 6. ¿El municipio está en condiciones de ser protagonista de su propio desarrollo con los recursos que cuenta el Municipio y la administración que se hace de ellos?
Tejido institucional : articulación y respuestas a la comunidad	Describir las condiciones en que se encuentra el tejido institucional local, teniendo en cuenta el término conceptual "gobernanza" ^e	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los principales actores locales en el territorio y sus relaciones ^f 2. ¿Es el Alcalde un líder en la comunidad? ¿Cómo caracterizaría ese liderazgo?, ¿Articula actores locales? 3. ¿Cuál es la tasa de organización comunitaria en relación con la tasa regional? 4. ¿Cuáles son los perfiles de esos actores? <p>Establecer características de la articulación interinstitucional que se lleva a cabo en el Municipio ^g</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Identificar las instancias de articulación y coordinación entre niveles de Estado y instituciones presentes en el territorio.

Fuente: Elaboración propia.

^a Revisión de aspectos del organigrama como: cantidad de funcionarios, niveles jerárquicos, dependencias, etc.

^b Existencia de delegados por localidades, representantes vecinales, etc.

^c En este tema puede obtenerse información sobre los planes educacionales a nivel municipal y mediante la ejecución de programas de capacitación o educación en el tema.

^d Anexo, cuadro de análisis presupuestario.

^e La palabra inglesa governance comienza a utilizarse a partir de los 90, para designar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000-www.iigov.org/revista nro 7).

^f Anexo Instituciones y actores.

^g Anexo instancias de articulación institucional.

III. La vocación territorial

La vocación territorial es el siguiente paso de la metodología para la elaboración de planes de desarrollo local y consiste en la definición de un conjunto de elementos, que constituyen los mínimos comunes que la comunidad acuerda, que son característicos y que deben estar presentes en el territorio y que, por lo tanto, se desea desarrollar. La vocación permite definir las grandes orientaciones o principios que sirven de base y guían la definición de los objetivos, estrategias y actividades.

Desde la acepción del lenguaje la vocación se entiende como una inclinación a cualquier estado y puede referirse a una profesión o carrera. En ese sentido se entiende como una convocación o un llamamiento a seguir. El concepto de vocación, aplicado al proceso de planificación se debe tener cuidado de no interpretarla como un conjunto de elementos que predestinan o que condicionan irremediamente el desarrollo de una comunidad, sino como los factores de partida en los cuales se basa el trabajo constante de planificación. El horizonte en la cual se entiende la definición de un vocación es el de mediano – largo plazo, es decir, asumiendo el tiempo necesario para que las propuestas que surgen de esta vocación puedan alcanzar a generar impactos en el territorio, dentro del sentido de permanencia o regularidad de los elementos mínimos ya señalados.

Es por ello que la vocación no es algo rígido o estático en el tiempo, puede cambiar si las condiciones y los deseos de la comunidad cambian. Por otro lado, la vocación debe ajustarse a las reales capacidades locales, una vocación que se plantea desde lo irreal y con aspiraciones desmedidas se transforma en una utopía. Desde el otro punto de vista, una vocación que se plantea en las acciones particulares, se transforma en una cartera de proyectos.

El grado de pragmatismo debe ser establecido con cuidado por cada grupo de trabajo, para que la vocación no se defina:

- De manera demasiado general o básica: cayendo en obviedades o elementos comunes a cualquier tipo de territorio, lo que desmotiva el compromiso y participación de la comunidad, ya que por la inercia propia del desarrollo local esta vocación estaría cumplida.
- De manera extremadamente específica o utópica: situación que también genera rechazo por parte de la comunidad existiendo el riesgo de desmotivación por lo lejana e inalcanzable de la propuesta.

La vocación tiene elementos inmateriales y relacionadas directamente con las aspiraciones o deseos de la comunidad, y, en la mayoría de las ocasiones, es difícil asignarlos directamente a un espacio físico determinado. Por esto se debe tener en cuenta que, en general, muchos elementos están presentes en ciertas partes del territorio o, en caso contrario, rebasan los límites administrativos de la unidad en la cual se realiza el ejercicio de planificación.

El concepto de vocación puede parecer similar a los de algunos instrumentos de la planificación estratégica como la visión y la misión. Aunque la vocación comparte con ellos la idea de definir inicialmente los grandes temas que el proceso de planificación establecerá en detalle, existen algunas diferencias importantes de mencionar:

- El concepto de visión es muy complejo de materializar de manera participativa a nivel de territorios, pues la base conceptual de esta definición proviene de la planificación organizacional, en el cual los actores involucrados y los actores que toman las decisiones claves están claramente identificados y pueden participar activamente en el proceso de planificación. Este hecho no ocurre de manera tan clara a nivel territorial, donde los actores, sus estrategias y sus posiciones respecto a los temas planteados no son claramente definibles, por lo cual, la herramienta no entrega respuestas útiles o relevantes⁴.
- Existe una gran cantidad de ejemplos de procesos de planificación a nivel de regiones o ciudades que definen visiones de futuro, pero estos generalmente se hacen cargo de aspectos temáticos puntuales, como las estrategias de competitividad económica, planes urbanos o planes de reconversión productiva, etc.
- Donde se realizan ejercicios de construcción de visión, por lo general, la visión no incorpora de manera clara la base con la cual se sustenta el modelo de desarrollo de la localidad.

Es por estas diferencias mencionadas que se propone aplicar la noción de vocación, ya que sintetiza los elementos presentes en la visión y la misión e incorpora de manera más estrecha la idea de trascendencia territorial.

Para construir la vocación utilizamos los insumos provenientes del diagnóstico realizado en la primera fase, que son ordenados mediante una tabla denominada “Matriz síntesis de la vocación”.

Esta matriz establece cinco columnas que nos permiten ordenar la información obtenida del diagnóstico para redactar de manera más ordenada los elementos de la vocación. La columna 1 describe cada uno de los grupos de trabajo que se definen para el proceso de planificación, esta columna es relevante cuando se presenta de manera consolidada el trabajo de los cuatro grupos. La columna 2 presenta los ejes temáticos que el grupo considera que describen los elementos detectados en cada tema, esta definición debe realizarse cuando se tengan elementos suficientes en las columnas siguientes. La columna 3 es la columna que contiene las ventajas que el territorio en análisis tiene para alcanzar el desarrollo en relación a cada tema del grupo. Estas ventajas son elementos positivos tanto internos como externos a la capacidad de gestión del territorio. La columna 4 es la que contiene los problemas o restricciones que afectan de manera negativa el desarrollo de nuestro territorio. La columna 5 representa

⁴ Generalmente se plantea la definición de la visión en base a un conjunto de preguntas o ideas fuerza, que son procesadas por los equipos consultores y sometidas en ocasiones a consultas o encuestas de opinión. Existen otras metodologías del tipo heurístico que extraen de documentos o declaraciones oficiales de las autoridades, actores involucrados o discursos, mediante las técnicas de análisis del discurso, los elementos consistentes en el tiempo, los elementos nuevos y aquellos que surgen recientemente, son utilizados para definir las ideas fuerza que, posteriormente, son sometidas a validación mediante encuestas o grupos focales.

los deseos de los actores presentes en el territorio, es decir, cuál es la situación óptima o que se quiere alcanzar en relación al eje temático. Las columnas de la matriz también pueden interpretarse de la siguiente manera: La columna 3 y 4 representan los elementos presentes en el territorio y la columna 5 aquello que se aspira para ese eje temático.

CUADRO 17
EJEMPLO DE LA MATRIZ SÍNTESIS DE VOCACIÓN

Grupo de trabajo	Eje temático	Ventajas	Problemas / Restricciones	Deseos
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5
Desarrollo Económico y fomento productivo	Especialización productiva	Amplias extensiones de terrenos disponibles	Alta especialización en sectores poco dinámicos. Mano de obra poco capacitada. Suelos con poca calidad agrícola	Mano de obra capacitada en sectores de alto dinamismo económico
	Competitividad laboral		Baja competitividad de la mano de obra Migraciones de personal capacitado	Desarrollo de la mano de obra local dentro de la comuna
Desarrollo social y capital humano	Calidad de la educación	Acceso a proyectos tecnológicos de mejora en la calidad	Deserción escolar Baja calidad en la educación Infraestructura en malas condiciones	Educación de calidad y de acuerdo a las necesidades locales.
	Acceso a salud especializada	Fondos que financian la inversión	Difícil acceso de la población a especialidades médicas. Falta de especialistas	Acceso eficiente a servicios de salud avanzados
Ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras	Riesgos	Existen pocos lugares riesgosos y se encuentran identificados	Población que habita en zonas de riesgo. Dificultad de erradicar a la población	Internalización y prevención de riesgos naturales.
	Crecimiento urbano	Posibilidad de terreno a menor precio para nueva vivienda	Expansión sin infraestructura urbana.	Gestión del desarrollo urbano "planificado"
Desarrollo institucional, articulación de actores y participación	Gestión pública	Alta probidad	Escasos funcionarios profesionales	Mayor capacidad de formular proyectos
	Finanzas públicas		Escasos recursos para atender a las necesidades Poca capacidad de gestionar los recursos de manera acorde a la realidad local.	Mayor autonomía en el uso de los recursos propios
	Redes de actores	Cultura de asociatividad	Desconfianza para emprender proyectos en conjunto. Polarización política.	Construcción de visiones concordadas de largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

Es conveniente confeccionar esta matriz siguiendo los ejes temáticos, es decir por filas, de esa manera se aumenta la profundidad del análisis al establecer la vinculación entre las tres columnas de cada eje temático. En el ejemplo se muestra una forma de completar la matriz con un mínimo de informaciones provenientes del diagnóstico. Cada grupo puede completar estos ejes según la realidad del territorio de análisis.

En el ejemplo se observan algunos cuadros en que no existen elementos para completar la relación entre filas y columnas, en ese caso es importante no forzar el llenado, el hecho que estén incompletos también es una forma de expresar que no existen ventajas, restricciones o problemas asociados a algún eje.

El llenado de la matriz puede ser realizado considerando dos estrategias:

- Si el grupo tiene suficiente conocimiento de la realidad del territorio o el diagnóstico contiene elementos suficientes para tener una visión panorámica, es bueno comenzar por la columna de lo deseado (columna 5 de la matriz), de esta manera se parte intuitivamente desde los elementos ideales que ayudan a orientar el análisis desde su máximo potencial.
- Si el grupo no tiene suficientes elementos para identificar claramente las condiciones del territorio, es bueno comenzar a completar la matriz por la columna 4, de problemas, que es más fácil de observar en la práctica.

En el trabajo práctico de planificación, cada grupo temático (desarrollo económico local y fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras, desarrollo social y capital humano y desarrollo institucional articulación de actores y participación) debe desarrollar su propia vocación, y en las fases posteriores se integran las diferentes propuestas en una sola vocación local.

La definición de la vocación es utilizada posteriormente en la fase de formulación de estrategias como herramienta para discriminar aquellas estrategias que están en la línea propuesta por la vocación de aquellas que se alejan de esta.

La redacción de la vocación debe hacerse como un discurso motivante y representativo, no debe ser muy largo, (no más de 3 o 4 líneas de texto) evitando frases rebuscadas y que caigan en lugares comunes. Es importante definir que la finalidad de la vocación no es establecer un objetivo de desarrollo (esa etapa es posterior) sino identificar dos elementos relevantes:

- Para que somos buenos en relación a los otros territorios con los cuales nos relacionamos (vecinos, competidores, etc.)
- Cuáles son los elementos que nos distinguen de otros territorios y que la comunidad desea que estén presentes en la imagen futuro de nuestro territorio.

Es decir, la vocación considera tanto los elementos del presente como las aspiraciones del futuro que desea la comunidad, por ello es extremadamente relevante que este proceso se base en un buen diagnóstico y en un trabajo participativo de la comunidad.

Cuando se construye la vocación, se debe tener en cuenta que los elementos que la conforman son aquellos de los territorios que están presentes en nuestra unidad de análisis, en los casos en donde el ejercicio de planificación considera más de una unidad administrativa, por ejemplo una provincia con varias prefecturas o una cuenca con varias comunas, el esfuerzo debe realizarse de dos maneras posibles:

1. Identificar cuáles son los elementos comunes a todos los territorios integrantes (ciudades, poblados, etc.), por ejemplo, un río importante que cruza estas comunidades y que le da un sentido distintivo a territorio, o la presencia de una etnia común que hace al territorio distintivo de otros.
2. Identificar algunos elementos que no están presentes en todas las áreas que conforman al territorio en análisis pero que ejercen una influencia amplia y relevante en el entorno completo de él. Estos son los casos de la presencia de grandes infraestructuras como siderúrgicas, puertos, refinerías, atractivos turísticos o también aspectos como por ejemplo festividades religiosas de una envergadura que marca el modelo de desarrollo de su entorno.

A. Ejemplos de vocaciones

A continuación se presenta un conjunto de ejemplos de vocaciones organizadas en relación a los grupos de trabajo:

Desarrollo económico productivo: Dadas las características geológico-geográficas de los municipios de la Mesoregión de la Bahía, esta región se ha caracterizado históricamente por la actividad agropecuaria y forestal, la cual será la actividad que impulsará la competitividad de la región en el futuro.

Desarrollo Institución y Capital Social: San Antonio es una administración institucionalizada que desde las bases de la comunidad, y a través de la tecnología y la innovación, gestiona, promueve y articula el Proyecto de integración de la Ciudad con su Puerto.

Desarrollo social y capital humano: Nuestro municipio tiene por vocación su carácter residencial, con servicios de calidad; donde sus habitantes poseen una fuerte identidad relacionada con las tradiciones en un territorio con alto valor patrimonial.

Ordenamiento territorial: La localización privilegiada de la ciudad, junto al cruce entre la autopista que se dirige desde el principal puerto del país a la capital y la autopista que proviene del aeropuerto nacional a la capital, determinan un rol clave en materia de logística, transporte y servicios.

B. La vocación y la identidad local

El concepto de vocación se asocia estrechamente con la noción de identidad local. Ya que este último concepto es utilizado de manera relevante por muchos modelos de desarrollo local que hacen énfasis en la idea de endogeneidad del desarrollo, es importante que se establezca su relación con la vocación de manera clara.

Situar a la vocación y la identidad como punto de inicio y el centro de las estrategias territoriales ayuda a tener en cuenta la revalorización de los recursos locales subutilizados, abandonados o incluso olvidados, y a dar nacimiento a productos distinguibles, resultantes de combinaciones inusuales entre elementos y sectores diferentes.

Un ejemplo de lo que aquí se comenta es el siguiente:

RECUADRO 5 “EL PUEBLO DEL PAN”

“El ‘Pueblo del Pan’, fue el tema elegido por los habitantes de Bovenistier (Wareme, Valonia, Bélgica) para reactivar la vida social, cultural, económica y la ordenación de un pequeño pueblo de 370 habitantes. Un grupo de reflexión local, después de haber elaborado un inventario de los recursos humanos y físicos disponibles para determinar lo que aún era posible realizar in situ, elige la estrategia de ‘pueblo temático’, que consiste en mancomunar distintos proyectos relativos a un tema único. Fue elegido como tema el pan, dada la importancia de los campos de trigo en la región y la existencia de una escuela de panadería artesanal en Wareme, así como de una panadería artesanal en el propio Bovenistier.”

Fuente: Observatorio Europeo Leader, Cuaderno N° 6, París (2000).

Como es posible apreciar en el ejemplo, la idea de darle identidad al pueblo, está fuertemente asociada, en definitiva, a lo que se consideró que era su vocación más importante, la de articularse, especializarse y desarrollarse en torno a la producción de pan.

La identidad de un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad “plural” no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse y en ese sentido es importante considerarla como parte del ejercicio de identificar las vocaciones del mismo.

IV. Análisis de problemas y definición de objetivos de desarrollo

Una vez realizado el diagnóstico, y definida la vocación local, la siguiente etapa corresponde a la definición de los objetivos de desarrollo que serán establecidos para cada una de las áreas temáticas definidas.

En términos genéricos, cualquier proceso de planificación local debe enfocarse sobre un objetivo general que es el desarrollo local. Este objetivo general se manifestará en objetivos específicos que variarían de acuerdo a las características de cada lugar, el potencial de su comunidad y las relaciones con su entorno.

Se entenderán como objetivos a aquellas situaciones futuras que se desean alcanzar, es muy importante en esta etapa no confundir los objetivos con las metas, aunque están vinculados directamente, las metas se pueden considerar como la manifestación específica de los objetivos tanto en calidad, contenidos y tiempos de realización. Tampoco debemos confundir los objetivos con las actividades a realizar, las actividades son los pasos necesarios para alcanzar el objetivo y están relacionados con acciones y secuencias.

El método para la formulación de objetivo de desarrollo propuesto se basa en el análisis de problemas que provienen del diagnóstico, y que, por lo general se tratan de problemas mal estructurados, que mediante el uso de la técnica de árboles de problemas y de objetivos se transforma en un objetivo estructurado.

Este método está en relación directa con un tipo de planificación que podríamos clasificar centrada en la “demanda”, es decir, se basa en la declaración de las necesidades de la comunidad, por ello es clave que el proceso de diagnóstico sea realizado correctamente. El factor

complementario, es decir “la oferta”, se expresará mediante una suerte de proceso de negociación entre la autoridad, la comunidad y los involucrados, considerando aspectos como los detalles de la financiación de las acciones expresadas en el plan, los tiempos de cumplimiento y las características de las acciones. El enfoque de ésta propuesta metodológica es que sea en la etapa de formulación de metas e indicadores donde se realice este proceso.

A. Los tipos de problemas

El enfoque que usa la definición de objetivos en base a problemas facilita la construcción de manera rápida y coherente de ellos. Si se realiza de manera participativa, ayuda a minimizar el sesgo producido por no considerar adecuadamente las potencialidades, no minimizar los riesgos, no enfrentar los desafíos o no superar las limitaciones del territorio, elementos que sí están considerados mediante la incorporación del enfoque estratégico, que se realiza en la etapa posterior de esta metodología.

No obstante, es importante también tomar en cuenta el riesgo de basarse en situaciones problemáticas que no estén formalmente bien definidas, es decir, situaciones que en la práctica son inmanejables por su mal grado de “estructuración”. Trabajar con problemas mal estructurados puede provocar que los objetivos propuestos se basen solo en la opinión de actores que no consideren adecuadamente la relación entre los problemas de corto y de largo plazo o, por otro lado, que no se establezcan correctamente cuales son problemas más explícitos versus aquellos más latentes. Lo anterior toma relevancia, si consideramos que en la práctica, no vemos problemas (ni tampoco objetivos) claramente definidos, sino más bien lo que se observa es lo que denominamos “preocupaciones difusas” que no constituyen problemas en sí mismo, sino situaciones problemáticas que deseamos que no estén presentes.

Para entender cómo trabajar con los diferentes tipos de problemas vamos a presentar una sencilla clasificación según su grado de estructuración:

1. Problemas bien estructurados: estos problemas tienen algunas características que los identifican, por ejemplo, involucran una cantidad pequeña y conocida de actores que participan en la toma de decisiones, las alternativas para su resolución se pueden identificar y enumerar claramente y, en la mayoría de los casos, estas opciones de solución se pueden modelar, estimando con certeza los beneficios y costos.

Un ejemplo de este tipo de problemas es la decisión que se debe tomar al reemplazar un vehículo, entre alquilar o comprar uno nuevo. En ese caso el número de actores que toma la decisión es pequeño y bien definido, lo constituye la persona que toma la decisión de reemplazar el vehículo, las alternativas son sólo 2, alquilar un auto o comprar un auto nuevo, y se puede hacer un modelo simple de costo-beneficio, usando los precios de alquiler y de venta. Otro ejemplo de problema bien estructurado es el que se presenta ante el envío de un hombre a la luna.

2. Problemas mal estructurados: estos problemas también son llamados cuasi estructurados (Conklin, 2005) y se caracterizan por involucrar a muchos actores en la toma de decisiones, cuyos problemas “compiten” entre ellos por la búsqueda de una solución. También se consideran un número ilimitado de alternativas de alternativas y su resultado, en términos de costos y beneficios, no se puede estimar con certeza antes de su inicio, solo se puede estimar una vez aplicada, con lo cual puede establecerse que no existe “la solución” al problema. Otra de las características distintivas de este tipo de problemas es que los objetivos que surgen de ellos tienen características de intransitividad, es decir, si una comunidad declara que prefiere el cumplimiento del objetivo A sobre el B y luego declara que prefiere el objetivo B sobre el C, no se cumple la relación de transitividad en que preferiría lograr el objetivo A por sobre el C. Un ejemplo claro problemas mal estructurados es la situación de pobreza en un municipio determinado, porque es difícil definir un número limitado de actores que participan en la toma de decisiones para resolver el problema, existen muchas alternativas para resolverlo, pero es difícil estimar los costos y beneficios que tiene cada una de las alternativas antes de llevarlas a cabo.

Es necesario destacar el hecho de que un problema sea bien estructurado no implica que su solución sea más fácil, el ejemplo claro es el caso del envío de un hombre a la luna, aunque se trata de un problema relativamente bien estructurado es claramente un problema muy difícil de resolver.

Por esto es importante tomar en consideración las diferencias de buscar soluciones de problemas bien estructurados y problemas mal estructurados. En términos generales, lo que se buscará es tratar de estructurar los problemas mal estructurados y para ello se plantean diferentes técnicas que se resumen en el cuadro 18.

CUADRO 18
RESUMEN DE ALGUNAS TÉCNICAS DE ESTRUCTURACIÓN DE PROBLEMAS

Técnica	Objetivo	Operación	Tipo
Análisis de límites	Estimación de los límites del metaproblema	Saturación de la muestra. Represen. del problema	Individual
Uso de Analogías	Identificación de similitudes entre problemas	Analogías personales, directas y simbólicas	Individual y grupal
Árbol de problemas	Identificación de causas y efectos posibles, plausibles y accionables	División y clasificación lógica	Individual o grupal

Fuente: Elaboración propia de los autores.

En esta metodología se propone usar la técnica de los árboles de problemas para estructurar los problemas, ya que presenta algunas ventajas como el hecho de ser una técnica relativamente conocida en la formulación de proyectos, es fácil de aprender y aplicar, permite de manera directa transformar problemas en objetivos y es adecuada para potenciar la dinámica grupal facilitando el trabajo participativo con la comunidad.

B. Los errores al definir un problema

Cuando se definen los problemas en la fase de diagnóstico y construcción de vocaciones no tomamos mucho cuidado en cómo estos se definen, esperando dejar cierto grado de libertad para concentrarse en la recolección, procesamiento e interpretación de los elementos determinantes. En esta etapa pondremos más cuidado en la correcta definición de los problemas que se levantaron en la fase anterior. Definiremos un conjunto de los errores más comunes que se presentan en la formulación de problemas y algunas formas de corregirlos:

1. Definir problemas demasiados agregados: este es un error que se origina al buscar definir un problema por su forma más amplia buscando englobar todos los elementos que lo componen, es decir, tanto los elementos relevantes como los accesorios. Por lo general se tiende a agrupar varios problemas en uno solo. La forma de resolver esta situación es individualizar los elementos constitutivos.
2. Definición ambigua de problemas: esta condición se presenta cuando los problemas están redactados de forma ambigua, es decir, un solo problema es redactado de dos formas distintas. Una buena definición del problema hace referencia al definido y solamente al definido. Un ejemplo de ambigüedad es la “poca actividad empresarial dentro del territorio” que es muy parecido a plantear “falta de dinamismo económico en el área de estudio”.
3. Error Tipo I (falso positivo): Este tipo de error se aplica preferentemente en las pruebas de hipótesis en los análisis estadísticos, y se trata de un error al rechazar una hipótesis que debía haber sido aceptada. Se manifiesta en situaciones como “Otorgar la condición de inocente a una persona culpable”. Otro ejemplo de este tipo de error se puede encontrar al analizar el enunciado “Los índices de denuncia de crímenes no suben, por lo que la delincuencia está controlada”, lo que puede constituir un error ya que puede que a pesar de que los índices no suban la delincuencia aún no

esté controlada, es decir, se rechaza la hipótesis de que la delincuencia no está controlada, cuando debería ser aceptada.

4. Error Tipo II(falso negativo): Este tipo de error también proviene de los análisis estadísticos de pruebas de hipótesis, pero a diferencia del anterior está dado por no rechazar algo que debía haber sido rechazado. El error tipo II es lo que se le llama también un error por exceso de escepticismo y se manifiesta en situaciones como “encontrar culpable a una persona inocente”. Un ejemplo lo podemos encontrar en el enunciado “no existe evidencia de que puedan acontecer desastres naturales en este poblado”
5. Error Tipo III(error tipo 0): Este tipo de error se asocia al proceso de resolución de problemas (Haiffa, 1968) cuando se obtiene la respuesta adecuada para la pregunta equivocada. Los errores de tipo III se asocian a la idea de resolver el problema equivocado. La presencia de este tipo de errores se asocia a la idea de que no existe diferencia entre los límites reales del problema y los límites que nosotros identificamos.. Por esta razón, es necesario definir adecuadamente los límites reales del problema que se pretende abordar. Este error es frecuente en la práctica y se observa en varios casos que podemos encontrar en enunciados como el siguiente: “Falta un escuela en este poblado”. Es necesario evitar definir los problemas como la ausencia de una solución: redactando enunciados que consideren palabras como falta, carencia o ausencia. En esta etapa de la metodología, el desafío es hacer el esfuerzo en buscar definir correctamente cual es la situación problemática verdadera y no cual es la solución que se requiere.

C. El árbol de problemas: causas y efectos

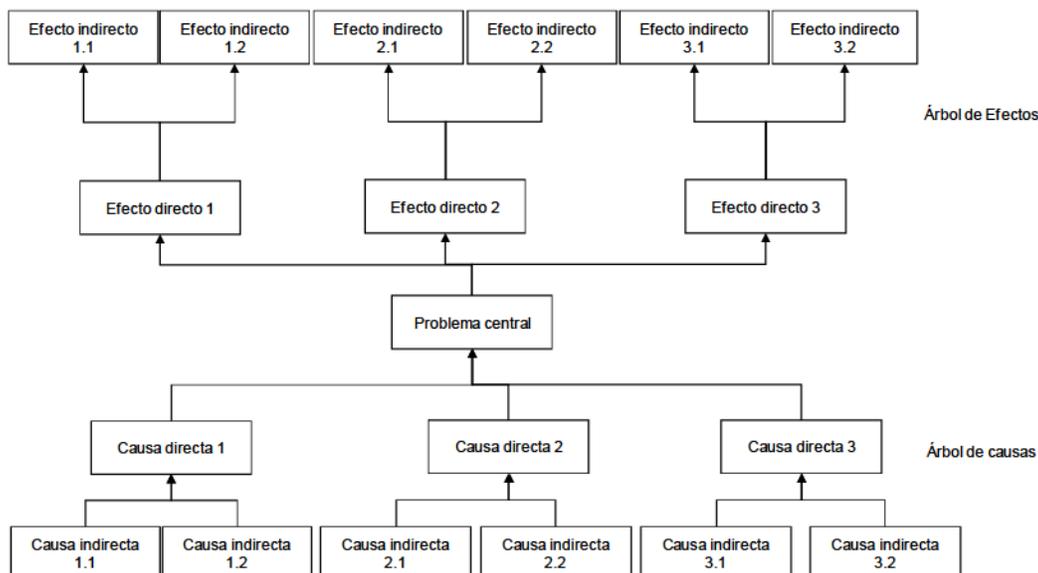
Como hemos mencionado anteriormente, utilizaremos la metodología de árboles de problemas para buscar estructurar los problemas mal estructurados y buscar soluciones racionales a los problemas diagnosticados. Debemos mencionar previamente que el árbol de problemas es una representación conceptual de un conjunto de problemas interconectados mediante relaciones de causalidad y de efectos, que están mediados por un tipo de problema que tiene características distintivas y que denominamos “el problema central”.

La construcción del árbol de problemas tiene tres importantes finalidades, la primera es ayudar a estructurar un problema mal estructurado, las segunda es que sirve para precisar las alternativas de solución de un problemas central y la tercera es definir un problema central que posteriormente se transformará en un objetivo central, insumo fundamental para la siguiente fase de la metodología de planificación.

El árbol de problemas está integrado por una sección inferior que se denomina raíces del árbol ó causas, una sección superior que es la copa del árbol sólo efectos y una sección central que corresponde al tronco del árbol ó problema central (diagrama 5). La lógica de la interpretación del árbol de problemas es desde abajo hacia arriba, desde raíces a copa, considerando que las causas preceden a los efectos. Es importante destacar que cada uno de los problemas reflejados tanto en el árbol de problemas como en el árbol de objetivos tiene la misma importancia, el árbol no busca reflejar la importancia relativa de uno u otro problema sino su lógica de relación causal. Es por ello que no es correcto considerar que el problema y el objetivo central son los más importantes..

Cuando se realiza el análisis de problemas en el trabajo de campo generalmente se define a los menos un árbol por cada área temática o grupo. Posteriormente, en la integración final no es conveniente buscar la integración en un solo árbol general, sino buscar la definición coordinada de los objetivos centrales para cada área temática o grupo.

DIAGRAMA 5
ESQUEMA DE LA FORMA Y RELACIONES ENTRE LOS PROBLEMAS EN EL ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración propia.

Las etapas que involucran la estructuración de los problemas en objetivos se pueden resumir en cuatro:

1. Usando los elementos detectados en el proceso de diagnóstico y en la matriz síntesis de la vocación, se desarrolla el análisis en los problemas detectados, buscando definirlos de la mejor manera, evitando los errores mencionados anteriormente.
2. Los problemas definidos se “estructuran” mediante la metodología de los árboles de problemas.
3. Se transforman los problemas en objetivos, mediante la transformación del árbol de problemas en el árbol de objetivos y la definición del objetivo central a través de la transformación del problema central.
4. Se definen las alternativas de solución.

Para construir los árboles de problemas existen tres alternativas de trabajo que dependerán del grado de acuerdo de cada grupo de trabajo:

- Alternativa 1, se utiliza cuando se tiene claridad de cuál es el problema central.
- Alternativa 2, se utiliza cuando no se tiene claridad de cuál es el problema central.
- Alternativa 3, se utiliza cuando existe claridad de cuál es el objetivo central.

Vamos a analizar en detalle cada una de las alternativas de trabajo, pues cada una de ellas considera pasos diferentes así como el uso de técnicas específicas.

Se recomienda realizar este trabajo de manera colaborativa en grupos temáticos, no se requiere que todos los integrantes conozcan la metodología de construcción de los árboles de problemas, ya que un integrante, que tenga dominio de la técnica, puede actuar como coordinador. Es útil redactar los problemas (y posteriormente los objetivos) en tarjetas de cartón de aproximadamente 15 x 8 cms, que puedan ser pegadas en una pizarra o tablero y que luego puedan moverse de lugar.

1. Alternativa 1, cuando se tiene claridad de cuál es el problema central

En esta primera alternativa, cada grupo de trabajo debe buscar consensuar una opinión sobre cuál puede ser el problema central de su área de trabajo. En algunas ocasiones el problema central está claramente definido en diagnósticos anteriores o porque las condiciones locales son relativamente sencillas de establecer.

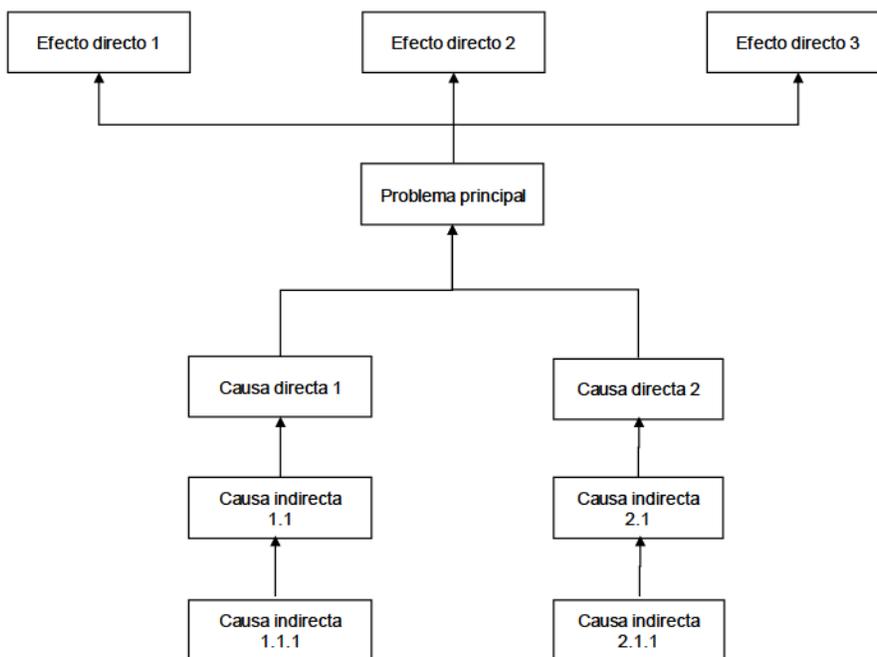
Los pasos necesarios para la construcción del árbol de problemas son los siguientes:

1. Identificar los principales problemas o restricciones provenientes de cada eje temático definido en la matriz de síntesis de la vocación. Cuando se realiza en talleres participativos, cada problema debe ser redactado de forma clara utilizando las tarjetas de colores, en frases de no más de 3 líneas.
2. Utilizando la técnica de la “lluvia de ideas” proponer otros problemas que puedan agregarse al análisis.
3. Ordenar los problemas por áreas temáticas.
4. Identificar el problema central, del conjunto de problemas.
5. Asociar los problemas e identificar los que son causas directas del problema central.
6. Asociar los problemas e identificar los que son causas indirectas del problema central y que están intermediados por las causas directas del problema.
7. Asociar e identificar los problemas que son efectos directos del problema central.
8. Asociar e identificar los problemas que son efectos indirectos del problema central y que están intermediados por los efectos directos del problema.
9. Ajustar a árbol de problemas de acuerdo a sus relaciones lógicas.

Cuando se construyen los árboles se establecen relaciones de causalidad entre diferentes problemas mediante el encadenamiento de hipótesis. Es muy importante tratar de llegar a las causales primarias, independientes entre, y que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces o causas se identifican en el árbol de problemas, más cerca se estará de encontrar las posibles soluciones para superar la condición restrictiva que se ha detectado.

En otras palabras, las últimas causales del encadenamiento, en la medida que se resuelvan, estarían contribuyendo a superar la condición negativa planteada. Así, por ejemplo, tomando el caso del diagrama 6 si las causas últimas 3.1 y 3.2 se superan, automáticamente, se resuelve la causa 3 del problema central. De la misma forma, para superar la causa 2 del problema central es preciso, resolver la causa indirecta 2.1 y 2.2. Y, así, sucesivamente.

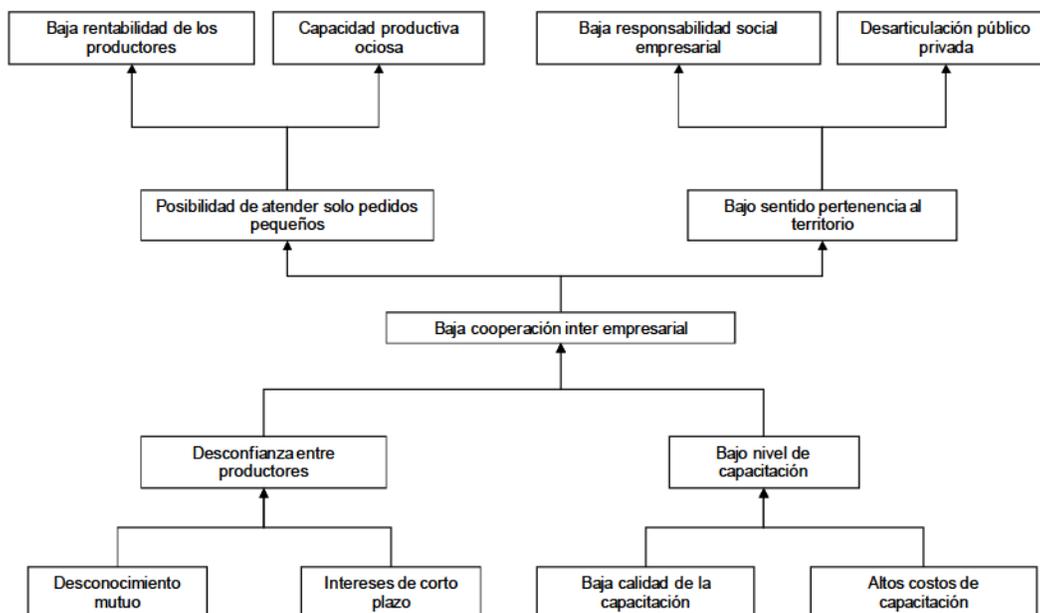
DIAGRAMA 6
ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración propia.

La mejor forma de comprender la construcción del árbol de causas y efectos es a través de un ejemplo. Se presenta, a continuación, un árbol de problemas confeccionado en el marco de un diagnóstico de la realidad de una localidad en un municipio latinoamericano en materia de articulación productiva, la misma que puede ser representativa de la situación de muchos municipios de la región.

DIAGRAMA 7
EJEMPLO DE UN ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración propia.

Algunas recomendaciones y principios importantes al momento de redactar los problemas y construir el árbol de problemas son las siguientes:

- Realizar siempre la redacción de los problemas como un estado negativo, de esa manera se mantiene la coherencia entre los problemas que ayudan a establecer las relaciones de causalidad.
- Centrar la construcción de un árbol de problemas por eje temático, ya que es muy difícil establecer de manera esquemática relaciones entre diferentes áreas temáticas y se pierde la función del árbol de problemas.
- Como ya mencionamos anteriormente en relación a los errores del tipo III, siempre preocuparse de no confundir un problema con la ausencia de una solución.
- Temporalmente, tener en cuenta que la causa es previa al efecto.
- Un problema, por lo general, está determinado por más de una causa.
- Un problema, por lo general, determina más de un efecto.
- Tratar de diseñar del mismo tamaño los cuadros de los árboles para no presentar diferencias que puedan ser consideradas como diferencias en importancias relativas.
- Evitar las situaciones en que aparecen efectos y causas únicas, tal como se presenta en el diagrama 6, donde el diseño de las relaciones señala que si se resuelven las causas 1.1.1 y 2.1.1 se resolvería de modo lineal la secuencia, esta lógica no refleja de buena manera lo que ocurre en la realidad.
- El árbol debe tener forma de árbol, es decir, las raíces se abren hacia abajo, reflejando mayor detalle, y los efectos se abren hacia arriba aumentando el grado de detalle, tal como las ramas de un árbol. Por su parte el tronco del árbol, que corresponde al problema central, debe ser solo uno.

En el marco de un ejercicio de planificación local surgirá la duda de hasta donde llegar en el detalle de las causas y de los efectos. La pauta es que, por el lado de las causas, se debe buscar llegar al mayor nivel de detalle posible, teniendo en mente el consejo de que “mientras más detallada sean las causas del problema central más cercanos estamos a la solución de este”. Por lo general, se plantea que a nivel de causas es bueno llegar a por lo menos un segundo o tercer nivel. Esta recomendación es menos restrictiva cuando consideramos los efectos, en este caso no vale la pena llegar hasta los efectos más indirectos pues estos ya no guardan relación con la capacidad de gestión o de competencias a nivel local, por lo tanto, la pauta es llegar a definir el nivel donde se tengan las facultades de gestión a nivel local. En la práctica es en el segundo o tercer nivel de los efectos.

Una vez que se cuenta con la estructura del árbol definida es bueno revisar dos relaciones básicas que se deben cumplir, la primera es establecer si las causas directas del problema central son suficientes para explicar, en una medida relativamente precisa, la presencia del problema central, a esto denominamos la lógica horizontal. La segunda relación es verificar si las causas están efectivamente determinando a sus efectos, a esto denominamos la lógica vertical. También es aconsejable validarlo en terreno, es decir, buscar nueva información que pueda dar certezas de la correcta formulación, así como presentarlo a la comunidad en reuniones participativas para ayudar a reconocer la lógica de las relaciones causales.

2. Alternativa 2, cuando no se tiene claridad de cuál puede ser el problema central

La segunda alternativa para la construcción de los árboles de problemas se presenta cuando no se tiene certeza de cuál puede ser el problema central del árbol de problemas. En este caso se recomienda utilizar la técnica de la Matriz de Influencia y Dependencia (también denominada matriz ID o matriz de Vester). Esta matriz relaciona de manera esquemática la influencia y la dependencia de cada uno de los

problemas. Para que la matriz tenga significado y consistencia se requiere de una cantidad mínima de problemas (aproximadamente un mínimo de 13 o 14).

Para construir la matriz se procede de acuerdo a los pasos que se detallan a continuación:

1. Se redactan y ordenan los problemas detectados en el diagnóstico y sistematizados para la construcción de la vocación. Se recomienda asignar a cada problema un número, que lo hace más fácil de identificar posteriormente.
2. Se construye una matriz localizando en la filas los problemas detectados y repitiendo en las cabeceras de las columnas los mismos problemas, respetando el mismo orden. Es importante que cada problema sea redactado de forma muy clara y precisa, es buena idea confeccionar una pequeña ficha para cada problema que contenga un resumen de cada uno de ellos, tal como se muestra en el cuadro 19. Esta ficha conformará el diccionario de problemas. En el cuadro 20 se muestra un ejemplo de una ficha de problema.

CUADRO 19
EJEMPLO DE LA ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)

	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	...	Problema n
Problema 1	0					
Problema 2		0				
Problema 3			0			
Problema 4				0		
...					0	
Problema n						0

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 20
EJEMPLO DE UNA FICHA DE PROBLEMAS

Número del problema:	1
Enunciado del problema:	Desconfianza entre los productores rurales de la localidad
Área temática:	Desarrollo económico y productivo
Eje temático:	Articulación entre productores
Descripción:	Los productores agrícolas no tienen confianza entre ellos debido a problemas acontecidos en el pasado, imposibilitando el emprendimiento de proyectos en conjunto que les permitirán enfrentar desafíos mayores o disminuir costos de producción.
Tendencia:	La desconfianza ha ido creciendo a lo largo del tiempo y con la llegada de nuevos productores no se ha modificado esta situación
Fuente de datos:	Encuestas de confianza ciudadana Entrevistas realizadas en terreno Talleres comunitarios

Fuente: Elaboración propia.

3. Se procede a asignar las ponderaciones entre cada par de problemas, la lógica de llenado de la matriz es de fila por fila. Es importante mantener la misma lógica durante todo el ejercicio, por ejemplo realizando la siguiente pregunta ¿Cómo influye el problema 1 sobre el problema 2? (pregunta 1 en el cuadro 21), posteriormente se continúa con la misma fila pero la siguiente columna ¿Cómo influye el problema 1 sobre el problema 3? (pregunta 2 en el cuadro 22). Y así

sucesivamente hasta completar la fila. Como se puede dar cuenta, la traza de la matriz (diagonal principal) se llena con el valor 0, pues se asume que cada problema no influye sobre sí mismo.

CUADRO 21
EJEMPLO DEL ORDEN DEL LLENADO DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)

	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema n
Problema 1	0	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 1 _n
Problema 2	Pregunta 4	0	Pregunta 5	Pregunta 6	Pregunta 2 _n
Problema 3	Pregunta 7	Pregunta 8	0	Pregunta 9	Pregunta 3 _n
Problema 4	Pregunta 10	Pregunta 11	Pregunta 12	0	Pregunta 4 _n
Problema n	Pregunta n ₁	Pregunta n ₂	Pregunta n ₃	Pregunta n ₄	0

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro se presenta una ayuda para evitar confusiones con el orden del llenado de una matriz que tiene una cantidad de n problemas (5 en este caso).

CUADRO 22
ORDEN DE LAS PREGUNTAS ENTRE PROBLEMAS

Orden	Pregunta	Lógica del orden
1°	Pregunta 1	¿Cómo influye el Problema 1 sobre el problema 2?
2°	Pregunta 2	¿Cómo influye el Problema 1 sobre el problema 3?
3°	Pregunta 3	¿Cómo influye el Problema 1 sobre el problema 4?
4°	Pregunta 1 _n	¿Cómo influye el Problema 1 sobre el problema n?
5°	Pregunta 4	¿Cómo influye el Problema 2 sobre el problema 1?
6°	Pregunta 5	¿Cómo influye el Problema 2 sobre el problema 3?
7°	Pregunta 6	¿Cómo influye el Problema 2 sobre el problema 4?
8°	Pregunta 2 _n	¿Cómo influye el Problema 2 sobre el problema n?
9°	Pregunta 7	¿Cómo influye el Problema 3 sobre el problema 1?
10°	Pregunta 8	¿Cómo influye el Problema 3 sobre el problema 2?
11°	Pregunta 9	¿Cómo influye el Problema 3 sobre el problema 4?
12°	Pregunta 3 _n	¿Cómo influye el Problema 3 sobre el problema n?
13°	Pregunta 10	¿Cómo influye el Problema 4 sobre el problema 1?
14°	Pregunta 11	¿Cómo influye el Problema 4 sobre el problema 2?
15°	Pregunta 12	¿Cómo influye el Problema 4 sobre el problema 3?
16°	Pregunta 4 _n	¿Cómo influye el Problema 4 sobre el problema n?
17°	Pregunta n ₁	¿Cómo influye el Problema n sobre el problema 1?
18°	Pregunta n ₂	¿Cómo influye el Problema n sobre el problema 2?
19°	Pregunta n ₃	¿Cómo influye el Problema n sobre el problema 3?
20°	Pregunta n ₄	¿Cómo influye el Problema n sobre el problema 4?

Fuente: Elaboración propia.

Es por ello que el número de preguntas que se realizarán está en relación con el número de problemas, si n es el número de problemas, la cantidad de preguntas será:

$$F \times F - 5$$

Es importante destacar que la relación que se establece, por ejemplo, entre el problema 1 y el 2 no es la misma a la relación que se puede establecer entre el problema 2 y el 1. Es decir el sentido de la relación nos puede entregar valores diferentes.

Para el llenado de la matriz se utiliza una escala de 4 valores:

**CUADRO 23
ESCALA DE VALORES**

Valor	Descripción
0	No existe relación directa entre el primer y el segundo problema
1	Existe una influencia débil entre el primer y el segundo problema
2	Existe una influencia mediana entre el primer y el segundo problema
3	Existe una influencia fuerte entre el primer y el segundo problema

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se establecen las relaciones entre problemas, es crucial considerar solo las relaciones directas entre ellas. Una forma de verificar el correcto llenado de la matriz es calcular que no más del 30% de las celdas completadas deben corresponder al valor 3, si este porcentaje es mayor, se entiende que el grupo está asignando tanto relaciones indirectas como directas. Las influencias indirectas entre problemas se pueden calcular mediante una operación matricial que analizaremos posteriormente.

- Una vez completado el llenado de la matriz se le agrega una nueva columna y una nueva fila que se denominan la suma de las influencias y suma de las dependencias, respectivamente, que simplemente se trata de la sumatoria de los valores de cada fila y de cada columna. En el cuadro 24 se presenta un ejemplo donde se han sumado las relaciones de influencia y dependencia para un conjunto de 15 problemas detectados.

**CUADRO 24
EJEMPLO DEL LLENADO DE LA MATRIZ DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA (MATRIZ ID)**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Influencia
1 Baja cooperación inter empresarial	0	1	1	3	0	2	2	3	1	3	1	2	1	0	0	20
2 Baja responsabilidad social empresarial	2	0	1	0	0	2	1	0	3	2	0	1	1	0	0	13
3 Bajo nivel de capacitación	3	3	0	3	2	2	0	2	0	1	2	3	0	0	1	22
4 Baja rentabilidad de los productores	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1	0	2	10
5 Baja calidad de la capacitación	1	1	3	3	0	0	0	3	0	1	2	3	0	0	2	19
6 Intereses de corto plazo	3	3	2	1	0	0	2	0	3	2	0	1	2	0	0	19
7 Desconocimiento mutuo	3	1	0	1	0	2	0	2	3	2	0	0	3	0	0	17
8 Posibilidad de atender solo pedidos pequeños	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	1	3	0	0	1	11
9 Bajo sentido pertenencia al territorio	2	2	0	0	0	1	2	0	0	2	0	0	2	0	0	11
10 Desarticulación público privada	1	1	0	2	0	1	2	0	1	0	1	0	2	0	1	12
11 Altos costos de capacitación	1	1	3	3	3	1	0	1	1	1	0	3	0	0	0	18
12 Capacidad productiva ociosa	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	5
13 Desconfianza entre productores	3	1	0	2	0	0	3	2	2	3	1	1	0	0	0	18
14 Lejanía de los centros de consumo	1	1	1	1	2	0	0	1	1	0	3	0	0	0	3	14
15 Alto costo del transporte	0	0	2	3	0	0	1	2	1	0	2	0	0	2	0	13
Dependencia	21	16	13	28	9	13	13	18	16	17	13	20	12	2	11	

Fuente: Elaboración propia.

En este caso el porcentaje de relaciones con el valor 3 es de un 15% lo que está dentro de la recomendación de no exceder el 30%. En el siguiente cuadro se presenta la misma información pero en un formato que nos permite trabajar el siguiente paso, nótese que en este cuadro se incluye el valor promedio de la Influencia y Dependencia.

CUADRO 25
RESUMEN DE LOS VALORES DE LA INFLUENCIA Y DEPENDENCIA DE CADA PROBLEMA

n	Problema	Influencia	Dependencia
1	Baja cooperación inter empresarial	20	21
2	Baja responsabilidad social empresarial	13	16
3	Bajo nivel de capacitación	22	13
4	Baja rentabilidad de los productores	10	28
5	Baja calidad de la capacitación	19	9
6	Intereses de corto plazo	19	13
7	Desconocimiento mutuo	17	13
8	Posibilidad de atender solo pedidos pequeños	11	18
9	Bajo sentido pertenencia al territorio	11	16
10	Desarticulación público privada	12	17
11	Altos costos de capacitación	18	13
12	Capacidad productiva ociosa	5	20
13	Desconfianza entre productores	18	12
14	Lejanía de los centros de consumo	14	2
15	Alto costo del transporte	13	11
	Promedio		14,8

Fuente: Elaboración propia.

5. Luego de calcular la sumatoria de la influencia y la dependencia para cada problema se procede a graficar estos valores. Se consideran cuatro cuadrantes que están definidos por el promedio de la dependencia e influencia. Cada cuadrante tiene su propia caracterización, el cuadrante 1 que se configura bajo el promedio de la influencia y sobre el promedio de la dependencia, se interpreta como el de los problemas pasivos o también denominados los efectos del problema central. Por su parte, el cuadrante 2 que se localiza sobre el promedio de la influencia y sobre el promedio de la dependencia es donde encontramos a los problemas críticos, en este caso, estos problemas son los candidatos para constituir el problema central. El cuadrante 3 es aquel condicionado por estar bajo el promedio de la influencia y la dependencia, este cuadrante puede interpretarse con los problemas que se configuraran como estructurales o exógenos, posteriormente pueden considerarse como supuestos para el cumplimiento de los objetivos planteados. El cuadrante 4 que se presenta con una influencia mayor y una dependencia menor que el promedio, se le denomina cuadrante de los problemas activos o de las causas.

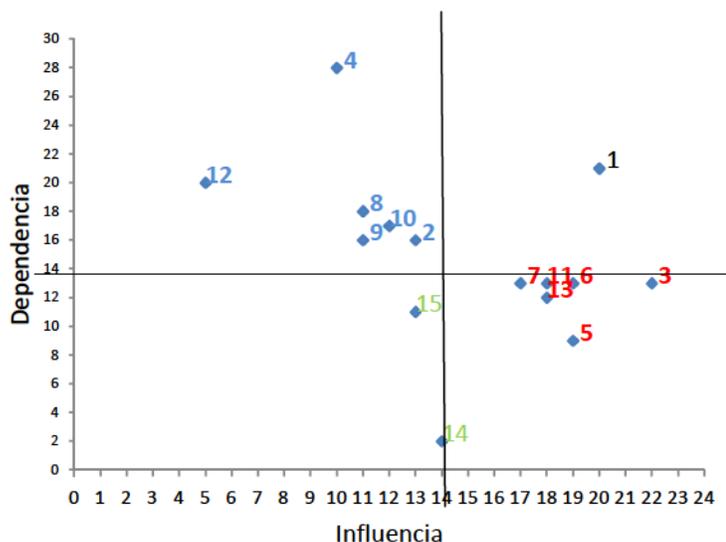
DIAGRAMA 8
ESQUEMA DE DEFINICIÓN DE CUADRANTES EN RELACIÓN A LA INFLUENCIA Y LA DEPENDENCIA

Dependencia	Cuadrante 1 problemas pasivos o de los efectos del problema central	Cuadrante 2 de problemas críticos el problema central
	Cuadrante 3 de los problemas indiferentes	Cuadrante 4 problemas activos o las causas del problema central
	Influencia	

Fuente: Elaboración propia del autor.

En el ejemplo planteado encontramos que en el cuadrante del problema crítico se ubica el problema número 1 que corresponde a la “Baja cooperación inter-empresarial”, este será el principal candidato a ser el problema central. De igual manera, un gráfico de los valores obtenidos en la matriz nos ayuda a ordenar los problemas separando las causas y los efectos (diagrama 9).

DIAGRAMA 9
EJEMPLO DE LA FORMA DE GRAFICAR LA MATRIZ ID



Fuente: Elaboración propia.

- Ya que sabemos que el problema central será el que se ubica en el cuadrante de los problemas críticos, nos encontramos en la situación señalada en la alternativa 1 para la resolución de los árboles de problemas, por lo tanto se puede proceder a construir el árbol siguiendo las etapas que se detallan en esa alternativa..

Una de las ventajas de utilizar esta técnica es que el hecho de que el grupo de trabajo deba llegar a un acuerdo sobre el valor a asignar a la relación de causalidad, facilita la participación, negociación, el conocimiento mutuo y la preparación de los integrantes para las siguientes etapas. También la técnica permite que todas las opiniones del grupo tiendan a ser expresadas y no solo las de aquellas personas que tienen más personalidad o que se manifiestan más claramente. Por otra parte, también presenta algunas dificultades que están relacionadas con el mayor tiempo que toma el desarrollo de la matriz y la preparación que se requiere para establecer las reglas del debate.

3. Alternativa 3, cuando existe claridad de cuál es el objetivo central

Existe una tercera alternativa para el trabajo con los árboles de problemas que se utiliza cuando se tiene un acuerdo previo consensuado de cuál es el objetivo central de desarrollo. Este caso debe manejarse con precaución pues el proceso de estructuración de los problemas puede no haber sido muy detallado, sin embargo, es útil considerar esta alternativa en los casos en que se requieren procesos de planificación acotados a aspectos temáticos específicos o a recortes territoriales muy delimitados.

a) El análisis de objetivos: el árbol de medios y fines

En esta etapa, se debe realizar una descripción de la situación futura esperada, que se piensa alcanzar en la medida que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado. Ello supone, lógicamente, tratar de identificar las posibles alternativas de solución, que bajo la forma de proyectos o programas pueden contribuir a superar la situación.

En esta etapa de la metodología de planificación no se entenderán como objetivos los trabajos por realizar o las tareas por cumplir. Es común cometer errores en la definición de objetivos señalándolos como actividades, una forma de evitarlos es utilizar las formas verbales con voz pasiva para los objetivos como “educación mejorada” o “altos niveles de empleo alcanzados” y para las actividades el uso de verbos como “mejoramiento de la infraestructura” o “construcción de escuela”. Por ejemplo, al definir un objetivo, hay una gran diferencia entre, decir “escuela construida” y “construir una escuela”. En el primer caso “escuela construida”, lleva a especificar a la escuela en términos de su capacidad, si es secundaria o primaria, su capacidad, etc., es decir, lleva a especificar el producto o resultado que se busca, lo que constituye un objetivo, y no el proceso, que corresponde a una actividad.

Para la elaboración del árbol de objetivos se sugiere seguir los siguientes pasos:

1. 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, el problema central se transforma en el objetivo central y los que eran efectos se transforman en fines. 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 problemas con causas y efectos bien definidos, para poder llegar a buenos fines y medios en el árbol de objetivos. La importancia, además, radica en que de este último se deberán deducir las alternativas de solución que se deben plantear para superar el problema.

Es importante considerar que los objetivos deben tener algunas características importantes como son las siguientes:

Realistas, es decir, se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.

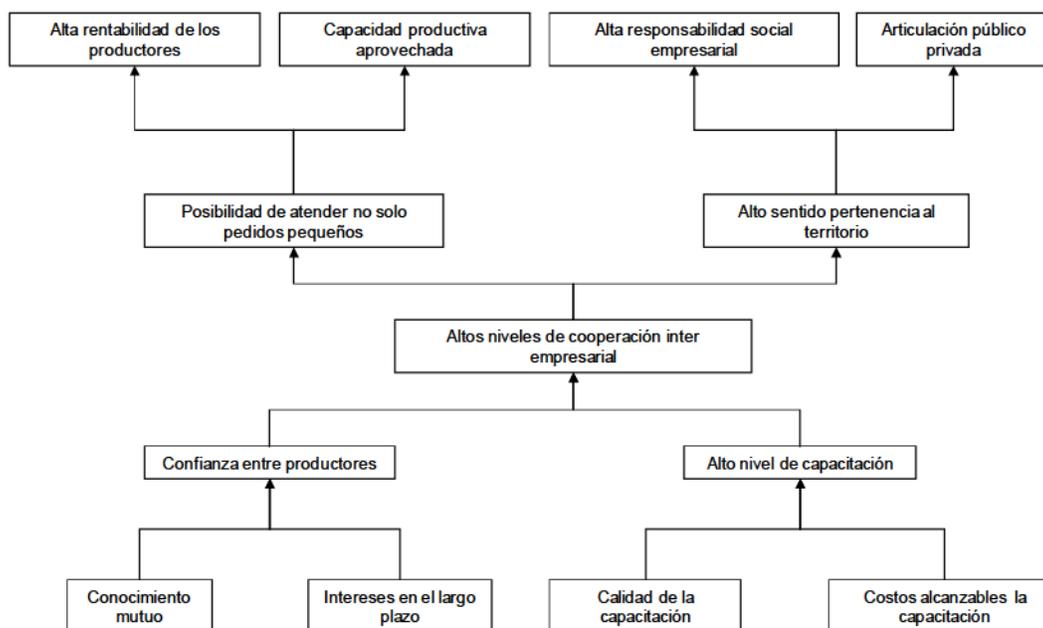
Coherentes, es decir, el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro.

Cuantificables, es decir, que puedan ser medibles en el tiempo, en relación a sus características, cantidad y grado de cumplimiento.

2. Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se observan inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se pueden haber producido.
3. Si se estima necesario, se deben modificar las relaciones que no se consideren correctas, primeramente al árbol de problemas, se deben agregar nuevos problemas y luego transformarlos en objetivos o, alternativamente, pueden ser eliminados aquellos que no eran consistentes.

En el diagrama 10 se presenta el árbol de objetivos o de medios y fines que se deduce del árbol de problemas. Como se puede observar, lo que era el problema central, ahora se transforma en el objetivo central de planificación y, en este caso, se refiere a conseguir “altos niveles de cooperación inter empresarial” en el área de estudio. Para alcanzar este objetivo, los que antes eran efectos ahora son fines y se manifiestan en la “Posibilidad de atender no solo pedidos pequeños” y en un “Alto sentido pertenencia al territorio”.

DIAGRAMA 10
EJEMPLO DE UN ÁRBOL DE OBJETIVOS



Fuente: Elaboración propia del autor.

Las que antes eran las causas que provocaban el problema central ahora son los medios para resolverlo. Esto resulta tremendamente importante, porque si las causas han sido bien identificadas, se está muy cerca de identificar los medios, es decir, las alternativas para la resolución del problema. De aquí, la importancia de que las causas se ramifiquen y se detallan todo lo máximo posible porque, de ser así, se podrán tener mucho más desagregadas las posibles vías de solución al problema en estudio.

En el esquema de la metodología de planificación, los medios se retoman posteriormente y se transforman en las fases siguientes para elaborar la propuesta de acciones o proyectos que se enmarcarán en las estrategias y, por otra parte, los fines, servirán para definir el sistema de seguimiento y/o monitoreo del cumplimiento del plan estratégico de desarrollo.

Hasta este momento podemos decir que se ha realizado un proceso de planificación, pues como la definición lo señala se han establecido objetivos. A continuación veremos cómo a este proceso de planificación se le incorpora la noción estratégica y se transforma en un tipo específico de planeamiento originario de la escuela de la planificación estratégica.

b) Las alternativas de solución

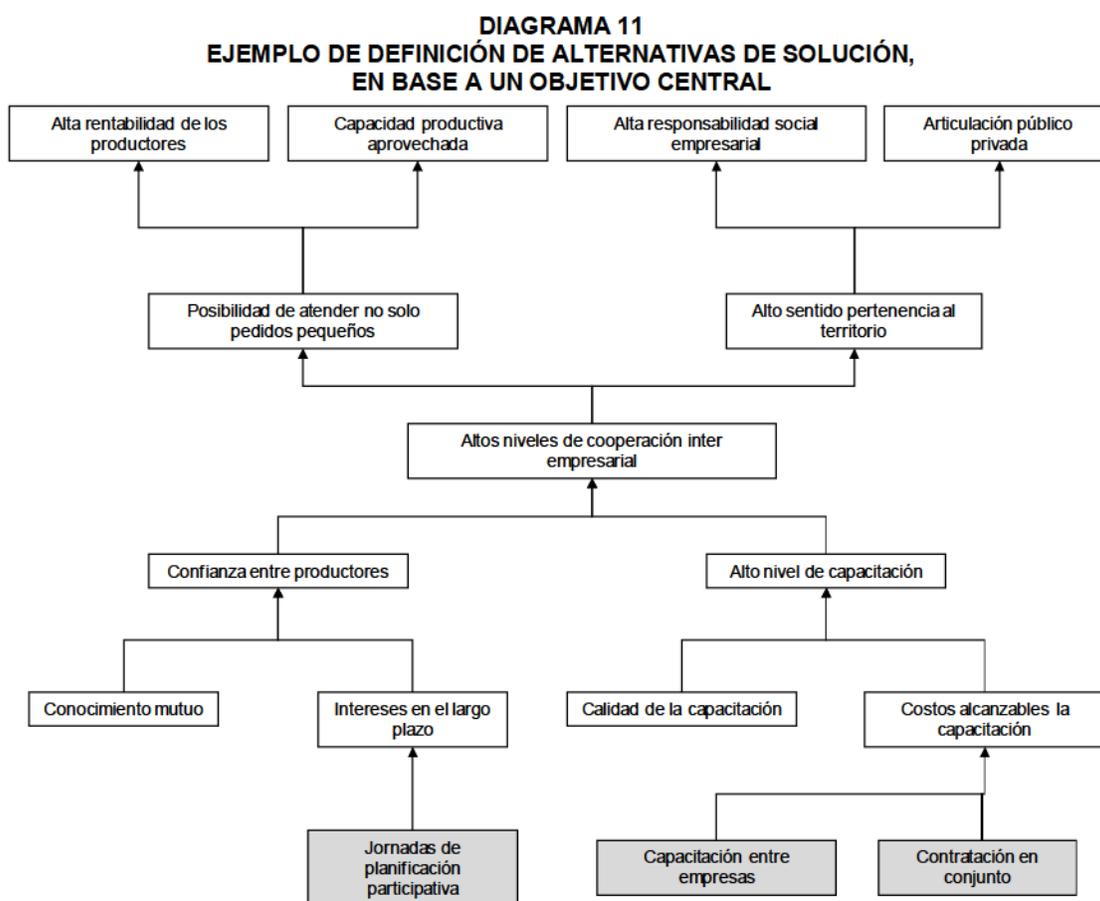
Cuando ya está construido el árbol de objetivos podemos trabajar en presentar una primera aproximación a la lógica de la búsqueda de soluciones, mediante la definición de las alternativas. Estas alternativas no serán las que se materialicen en la ejecución del plan, sino que servirán de insumos para la aplicación de la noción estratégica que se presenta en la fase siguiente. Las alternativas de solución pueden ordenarse por tipos de soluciones de acuerdo a la forma que se presenten en el ejercicio.

Es importante reflexionar entonces sobre ¿Qué es una alternativa? La palabra alternativa (Sanin, 2008) viene del término latino “alter”, que significa “otro”, “otra”, ha de entenderse como otra modalidad de hacer algo o también de lograr algo. Es por ello que asumimos que una sola alternativa no existe como tal, es de su naturaleza que una alternativa se confronte con otra alternativa. Por ello la alternativa es cada una de las opciones para lograr un objetivo, de manera que cada una de ellas, independientemente, asegure una solución satisfactoria del problema. De esa manera, la correcta

definición de las alternativas debe considerar maneras o formas que sean excluyentes entre sí. Si ambas alternativas no son excluyentes, deben unificarse como una sola solución, la que es relevante en la propuesta individual.

La técnica para definir las alternativas será una lluvia de ideas tratando de alcanzar una o más acciones que logren llevar a cabo los medios del árbol de objetivos. Esto se realiza buscando en las puntas de las raíces del árbol de objetivos, pues allí están los medios específicos sobre los cuales debemos trabajar para estructurar alternativas de solución. Estas alternativas se transformarán en acciones, sin embargo estas acciones o programas tentativos aún debe someterse al análisis estratégico, contrastándolas con las potencialidades, desafíos, limitaciones y riesgos con que se enfrentan para lograr el objetivo.

A continuación se presenta un ejemplo de cómo se pueden diseñar las alternativas de solución en base al mismo caso visto anteriormente (diagrama 11). Por lo general, las alternativas de soluciones se presentan con un cuadro de color distinto al de los medios.



Fuente: Elaboración propia del autor.

V. Formulación de estrategias 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.

La noción de estrategia es bastante antigua, sus primeras conceptualizaciones se asocian con las compilaciones de Sun Tzu (400 ac.) en el arte de la guerra, donde se realizó un esfuerzo de síntesis de un conjunto de enseñanzas populares. Se asume por tanto, el concepto de estrategia aplicado a la guerra. En la Grecia antigua, por su parte, se consideró como el arte de conducir las tropas a la victoria. Es interesante que las primeras manifestaciones del concepto de estrategias guarden relación directa con aspectos relacionados al territorio.

La noción de planificación estratégica y de estrategia misma, se compone de dos grandes factores que es necesario destacar: uno orientado a la definición de los pasos necesarios para alcanzar el objetivo, es decir, el ¿Cómo se va a realizar el cumplimiento del objetivo? y otro relacionado a la priorización de las acciones de acuerdo al grado de relevancia o incidencia en el cumplimiento del plan, de mayor a menor.

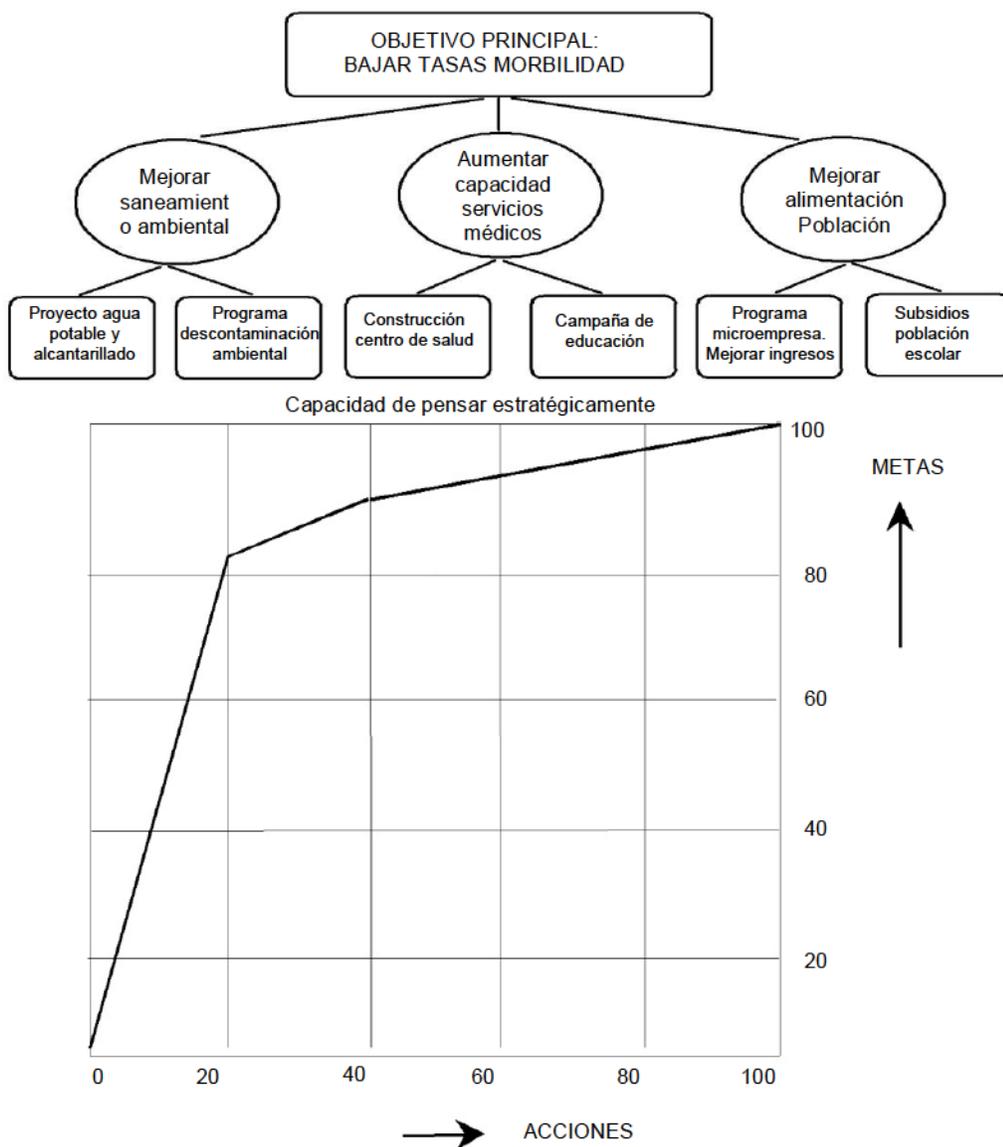
Es por ello se utilizan los planteamientos que surgen del “Principio de Pareto”. El cual fue desarrollado por Vilfredo Pareto en 1906, quien observó que las personas en la sociedad de su época se dividían naturalmente entre los "pocos de tiene mucho" y los "muchos que tienen poco". Sus primeros postulados estuvieron relacionados con las relaciones de poder, precisando

que el 20% de las personas tenía el 80% de poder político y abundancia económica, mientras que el otro 80%, las que denominó "las masas" compartían el 20% restante de la riqueza e influencia política.

El principio de Pareto fue adaptado posteriormente en los años 60 a la administración por Joseph M. Juran, aplicándolo específicamente a la gestión de la calidad estableciendo que existiría un conjunto de causas, aproximadamente un 20% del total de causas, que explicaban en gran porcentaje (cerca del 80%) de los problemas de calidad en las líneas de producción industrial. El principio de Pareto no debe confundirse con eficiencia u óptimo de Pareto, concepto económico relacionado con la distribución de recursos.

Este principio también se le denomina el principio del 80/20, que aplicado a la planificación del desarrollo se concentra en la búsqueda del 20% de las acciones se podrían alcanzar el 80% del cumplimiento de las metas. En otras palabras, hay un número estratégico de acciones que permitirían alcanzar buena parte de los objetivos de desarrollo que se proponen.

DIAGRAMA 12
EJEMPLO ESQUEMÁTICO DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS E IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia del autor.

Pensar estratégicamente consiste, en buena medida, en la capacidad de identificar las acciones o medios principales que permiten conseguir mayores resultados en el menor tiempo posible. Al mismo tiempo una buena estrategia debe tener algunas importantes características como:

- Tener un nexo entre el ambiente y los recursos de un territorio.
- Ser capaz de proporcionar una ventaja competitiva al territorio, que debería ser única y sostenible en el tiempo.
- Ser dinámica, flexible y capaz de adaptarse a situaciones cambiantes.

Esquemáticamente planteado en el diagrama 12 se resume, en buena medida, el sentido y contenido de la elaboración de un plan estratégico de desarrollo.

A. Tipos de estrategias a nivel local

A continuación se presenta una clasificación del tipo de estrategias que generalmente se definen a nivel local, y que puede ayudar a visualizar cuales son los enfoques o las formas de intervención en que se materializa la planificación local en la práctica.

1. Estrategias de complementariedad: son aquellas que hacen el esfuerzo en concentrar la acción en algunos elementos que pueden impulsar el proceso de desarrollo, por ejemplo, mediante la complementación entre actores, productos, municipios, etc.
2. Estrategias de consolidación: son aquellas estrategias que buscan ampliar la cobertura, acceso o mejorar la calidad de los servicios, principalmente de factores que ya están presentes en el territorio. Por ejemplo, la mejora en la calidad de la educación en un poblado.
3. Estrategias de diversificación: son aquellas que crean nuevos elementos, condiciones o factores diferentes a los existentes en la actualidad. Por ejemplo, poblados que disponen de escuela básica y que desean también disponer de escuela con educación técnica.
4. Estrategias de recuperación y/o revalorización: Son estrategias que se definen para zonas o territorios con recursos en agotamiento, y que pretenden usar el capital existente para generar nuevos productos y/o servicios. También se les denomina en algunos casos, estrategias de reconversión, cuando los recursos ya se han agotado.
5. Estrategias de reequilibrio: Son estrategias que buscan incorporar población en zonas deterioradas, por ejemplo, reduciendo las disparidades entre poblados.
6. Estrategias de atracción: son aquellas que tienen como finalidad la llegada de nuevas empresas, o de población. Los ejemplos clásicos de estas modalidades son las estrategias de atracción de inversiones.
7. Estrategias de integración: son las que pretenden desarrollar elementos que aceleren la integración de la comunidad, favoreciendo vínculos y colaboraciones entre los agentes o sectores presentes, que se encuentran dispersos física o socialmente.

B. Dilemas que se enfrentan al definir las estrategias

Asociado a los tipos de estrategias locales, es necesario tener en cuenta que manifiestan un conjunto de dilemas (Rittel y Webber, 1973) que el proceso de planificación deja en manifiesto, estos dilemas deben ser resueltos de manera explícita mediante el proceso participativo de la planificación. Se puede pensar que los dilemas presentados son resueltos de manera natural mediante los procesos democráticos a nivel local, sin embargo por la lógica de estos procesos (mecanismos de elección, niveles de representatividad, duración de los mandatos, capacidad de revocación de los mandatos, entre otros) no se incorporan correctamente en los periodos eleccionarios a la discusión. De esta manera, los ejercicios de planificación deben hacer frente a esta carencia, pues son definiciones básicas para enfrentar los diferentes modelos de desarrollo que una comunidad puede desear como propio.

Dilema Estado versus soluciones de mercado: asociado a definir ¿Cuánto Estado y cuanto mercado? Estará presente en las estrategias planteadas. También se manifiesta en la manera que enfrentan aspectos como la intervención en las fallas de mercado (Competencia imperfecta, externalidades, bienes públicos, información asimétrica). Y por otro lado en como son enfrentadas las fallas del gobierno.

Dilema equidad versus eficiencia: Es un dilema aún presente, y mucho más relevante si lo observamos a nivel local, que se expresa en decisiones del tipo derechos universales o de asignaciones focalizados. Como por ejemplo, establecer programas que entreguen subsidios para el emprendimiento productivo a quienes los puedan mejor utilizar o para quienes más los necesitan. En este caso es muy relevante tomar en cuenta el cómo ha sido a tradición local de resolución de este dilema.

Dilema acciones amplias versus incrementales: en estos casos se debe considerar los tiempos de implementación, los esquemas del tipo Big-Bang o aquellos graduales y es relevante poner en evidencia si existe a capacidad de hacer cambios rápidos.

Dilema acciones del estilo “arriba hacia abajo” o “abajo hacia arriba”: este tipo de dilemas debe poner mucho cuidado en revisar los diagnósticos que permiten establecer si existe capacidad vecinal o comunitaria para servir de base para este enfoque. De igual manera se debe buscar la complementariedad con los otros planes a nivel local, provincial, estadual/regional y nacional.

Dilema utopía vs pragmatismo: En este caso se trata de reconocer la justa relación entre la vocación local y sus capacidades de desarrollo, es decir, ajustar los deseos en relación a las posibilidades. Es importante en este caso rescatar la capacidad de construcción de visiones comunes de desarrollo de largo plazo.

Dilema interés público versus pluralidad: este dilema enfrenta la dificultad que mediar entre las fuerzas que se presentan en la definición de las acciones a seguir. Las preguntas que ayudan a resolverlos son ¿Cuáles son los actores claves en el territorio?, ¿Como es su posición respecto a los objetivos planteados?

¿Quien define el interés público: servidores públicos, comunidad, consultores, etc.? ¿Los planificadores deben tomar en cuenta preferentemente los intereses públicos o de los grupos de interés local?.

C. La técnica de formulación de estrategias: El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

La técnica que se utiliza para la formulación de las estrategias es la del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), en la mayoría de los procesos de planificación estratégica se utiliza el análisis FODA en la etapa de diagnóstico y con referencia a la situación de la organización. En esta propuesta el análisis FODA se realiza sobre el objetivo definido en la etapa anterior, de análisis de problemas y objetivos. Las etapas que involucra son:

1. Definir y redactar correctamente el objetivo central que proviene del árbol de objetivos desarrollado en la etapa anterior de la metodología de planificación.
2. Definir las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que el territorio tiene para el cumplimiento del objetivo central. Una cantidad de entre 4 o 5 puede ser útil, siempre tomando en consideración el principio de Pareto para esa selección, es decir, aquellas realmente claves.

Vamos a entender las fortalezas como aquellas situaciones que afectan positivamente el cumplimiento del objetivo definido y que se pueden controlar directamente, las debilidades son aquellas situaciones que afectan negativamente el cumplimiento del objetivo y que también pueden ser controladas directamente. Por su parte las oportunidades se entienden como situaciones positivas que afectan el cumplimiento del objetivo pero que no son controlables, es decir son externas a la capacidad directa de gestión. Y por último, las amenazas, son factores también externos que afectan negativamente el cumplimiento del objetivo. Para completar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, se pueden obtener antecedentes del diagnóstico así como de los árboles de problemas y objetivos desarrollados. Posteriormente, se realiza el cruce de los elementos definidos. Se propone realizarlo en dos etapas, tal como se define en el punto 3 y 4 a continuación.

En algunas ocasiones surgen dudas sobre cómo interpretar algunas obras de infraestructuras (por ejemplo carreteras o puertos) que se construyen en el territorio pero no bajo la directa responsabilidad de la autoridad local, en estos casos es recomendable considerarlas como oportunidades hasta que no entran en operación y una vez que ya comienza la entrega de sus servicios pueden ser consideradas como fortalezas.

3. La siguiente etapa consiste en desarrollar el análisis estratégico, esta exploración busca establecer, por ahora, cuáles son las vinculaciones lógicas entre los elementos definidos. El esquema que se utiliza es el que se plantea en el siguiente cuadro.

CUADRO 26
MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA

Objetivo central	Fortalezas (Internas)	Debilidades (Internas)
Oportunidades (Externas)	Potencialidades	Desafíos
Amenazas (Externas)	Riesgos	Limitaciones

Fuente: Elaboración propia del autor.

En la celda donde se cruzan las fortalezas y las oportunidades se realiza el análisis de las potencialidades para el cumplimiento del objetivo. Los desafíos son el espacio donde se cruzan las debilidades con las oportunidades, los riesgos se entenderán como la relación entre las fortalezas y las amenazas y las limitaciones serán la asociación entre las debilidades y las amenazas. Todos los análisis se deben hacer tomando en consideración el objetivo central definido. Si en la etapa anterior se hizo más de un árbol de objetivos y, por lo tanto, se tiene más de un objetivo central, se debe hacer una matriz FODA para cada objetivo central.

A continuación se presenta un ejemplo de la matriz FODA en la etapa de análisis estratégico, este ejemplo se basa en el objetivo central definido en la etapa anterior.

CUADRO 27
EJEMPLO DE MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA

	Fortalezas (Internas)	Debilidades (Internas)
Objetivo central: Altos niveles de cooperación inter empresas	Alta cantidad de empresas presentes en el territorio. Nuevos parques industriales disponibles en el municipio. Autoridad local comprometida con el fomento productivo.	Bajo nivel de capacitación de las empresas. Desconfianza entre empresarios. Visión de corto plazo.
Oportunidades (Externas) Mayor demanda de productos en los grandes mercados. Construcción de nueva autopista hace menos costoso los viajes de los centros consumidores.	Potencialidades Potencialidad para aprovechar la existencia de productores en el territorio que satisfagan la mayor demanda de los grandes mercados de manera conjunta. (F1 + Oa) La autoridad local puede entregar información de los mercados demandantes a los productores (F3+Ob)	Desafíos El bajo nivel de capacitación restringe las posibilidades de investigar sobre los nuevos mercados que se abren, (D1+Oa) La visión de corto plazo no permite visualizar la apertura de nuevos mercados. (D3+Oa)
Amenazas (Externas) Competencia creciente de los productos importados. Crecientes exigencias en materias de calidad y condiciones de entrega.	Riesgos Existe el riesgo de que los criterios de calidad y entrega de productos no puedan ser cumplidos por todas las empresas. (F1+Ab)	Limitaciones La baja confianza entre los empresarios limita las posibilidades de satisfacer los criterios de calidad y entrega de productos de manera conjunta. (D2+Ab) Los bajos niveles de capacitación limitan la mejora de la calidad (D1+Ab)

Fuente: Elaboración propia del autor.

Como es posible observar en el ejemplo, es importante establecer las relaciones por pares de elementos, es mucho más complejo hacer las relaciones por grupos de factores y, en muchas ocasiones, se pierden algunas relaciones que pueden ser interesantes y que no son obvias a primera vista. Tampoco es necesario que se analicen todas las relaciones posibles, es útil concentrarse en las más relevantes y aquellas que agregan valor (aquellas que son más que la suma de los factores analizados). En esta etapa solo se realiza el análisis de la lógica y se evita realizar las propuestas hasta el paso siguiente.

Es clave recordar que este proceso lo hacemos en dos pasos, aunque si el equipo que desarrolla el proceso posee experiencia en el trabajo con este tipo de técnicas, puede llegar a realizarlo en un solo paso.

4. La formulación estratégica, se basa en el análisis estratégico y consiste esencialmente en transformar el análisis en propuestas definidas. Se utiliza la misma estructura de matriz que se aplica para el análisis estratégico y la transformación debe hacerse en relación a cada análisis desarrollado anteriormente. De esta forma, las estrategias deben formularse procurando que:

Las potencialidades requieren considerar el cómo enfrentar las oportunidades aprovechando las fortalezas.

Los desafíos se enfrentan buscando el cómo superar las debilidades aprovechando las oportunidades.

Para el caso de los riesgos se debe considerar el cómo se superan las amenazas aprovechando las fortalezas.

En relación con las limitaciones la consideración será el cómo neutralizar las amenazas a pesar de las debilidades.

La siguiente definición de planificación estratégica nos ayuda a entender la lógica que la vincula a la matriz FODA, en la cual se plantea que planificar estratégicamente es buscar maximizar las potencialidades, enfrentar los desafíos, y minimizar los riesgos y limitaciones.

Es recomendable para la redacción de la formulación de la estrategia y posteriormente la propia estrategia, elaborar frases en la forma verbal futura simple, como, por ejemplo: coordinación de esfuerzos, articulación de actores, concentración de recursos, diversificación de productos, etc. También puede ayudar a la formulación de las estrategias tomar en cuenta la tipología de estrategias planteadas al inicio de este capítulo y el cómo se resuelven los dilemas que pueden surgir.

Al redactar las propuestas de estrategias es relevante tener en cuenta la vocación del territorio, definida en la segunda etapa de esta metodología, observando que cada una de las estrategias planteadas guarde relación cercana con las propuestas de vocación territorial.

A continuación presentamos un ejemplo de la formulación estratégica, utilizando como base, el análisis desarrollado en la fase anterior.

CUADRO 28
EJEMPLO DE MATRIZ DE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL ANÁLISIS FODA

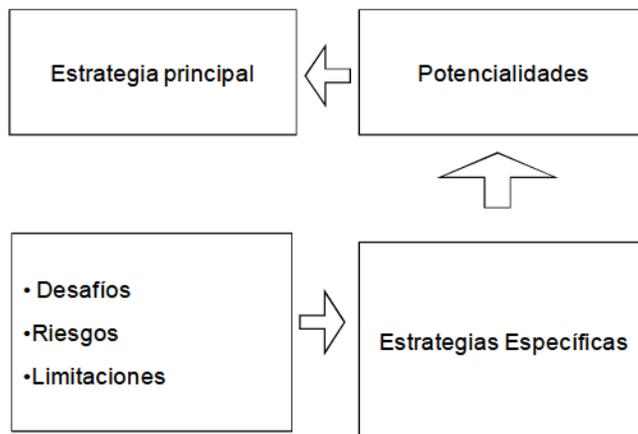
<p>Objetivo central Altos niveles de cooperación inter empresas</p>	<p>Fortalezas (Internas) Alta cantidad de empresas presentes en el territorio. Nuevos parques industriales disponibles en el municipio. Autoridad local comprometida con el fomento productivo.</p>	<p>Debilidades (Internas) Bajo nivel de capacitación de las empresas. Desconfianza entre empresarios. Visión de corto plazo.</p>
<p>Oportunidades (Externas) Mayor demanda de productos en los grandes mercados. Construcción de nueva autopista hace menos costoso los viajes de los centros consumidores.</p>	<p>Potencialidades Potenciamiento de la asociatividad de los pequeños productores como proveedores de los grandes mercados Potencialidad. Implementación de mecanismos de inteligencia de mercados aprovecha de manera conjunta las oportunidades de los nuevos mercados locales.</p>	<p>Desafíos Apoyo a la capacitación para el aprovechamiento de los nuevos mercados que se abren. Apoyo a la formación de asociaciones de pequeños empresarios incentivando su incorporación a los procesos de planificación del desarrollo económico local de mediano y largo plazo.</p>
<p>Amenazas (Externas) Competencia creciente de los productos importados. Crecientes exigencias en materias de calidad y condiciones de entrega.</p>	<p>Riesgos Potenciamiento de los programas de asociatividad de proveedores.</p>	<p>Limitaciones Programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas e incorporación decidida a las instancias de participación local. Subsidio a los programas de capacitación en materias de mejora de la calidad.</p>

Fuente: Elaboración propia del autor.

5. Transformar los componentes de la matriz FODA en estrategias.

En esta etapa transformamos los enunciados formulados en la matriz FODA a una estructura que permite la redacción y sistematización de los enunciados. Iniciamos este proceso, destacando que la aplicación del principio de Pareto se emplea, en este caso, en priorizar las estrategias que provienen de las potencialidades, pues al centrar el esfuerzo en este factor estamos logrando detectar la relación del 20% de los medios disponibles, aquellos en los cuales tenemos elementos positivos (oportunidades y fortalezas). La estrategia principal que es la que viene del cuadrante de las potencialidades, ya que se dirige directamente al logro del objetivo. Las estrategias complementarias o específicas, provienen de los otros cuadrantes y se orientan al cumplimiento o apoyo de la estrategia principal.

DIAGRAMA 13
RELACIÓN ENTRE ELEMENTOS DE LA MATRIZ FODA Y LA ESTRATEGIA



Fuente: Elaboración propia del autor.

A continuación se utiliza la denominada matriz de estrategias, que permite ordenar las propuestas y, posteriormente, permite anexar la información que surgirá en las siguientes etapas de la metodología (cuadro 29). Es importante mencionar que cuando se tiene más de un objetivo central, se puede redactar un objetivo general que engloba el conjunto de objetivos centrales, que pasan a ser objetivos específicos cada uno. En el ejemplo, se muestra un objetivo general que engloba a un solo objetivo central, pero que, puede incluir otros objetivos centrales planteados en el ejercicio de planificación, y que en ese caso, pasarán a ser objetivos específicos.

CUADRO 29
EJEMPLO DE LA MATRIZ DE ESTRATEGIAS

Objetivo general	Objetivo central	Estrategia principal	Estrategias específicas
Desarrollo productivo y económico de la localidad	Altos niveles de cooperación inter empresas	<p>1. Potenciamiento de la asociatividad de los pequeños productores para que actúen como proveedores de los grandes mercados.</p> <p>2. Implementación de mecanismos de inteligencia de mercados para aprovechar de manera conjunta las oportunidades de los nuevos mercados locales.</p>	<p>Potenciamiento de los programas de asociatividad de proveedores.</p> <p>Apoyo a la formación de asociaciones de pequeños empresarios incentivando su incorporación a los procesos de planificación del desarrollo económico local de mediano y largo plazo.</p> <p>Programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas e incorporación decidida a las instancias de participación local.</p> <p>Apoyo a la capacitación para el aprovechamiento de los nuevos mercados que se abren.</p> <p>Subsidio a los programas de capacitación en materias de mejora de calidad de productos.</p>

Fuente: Elaboración propia del autor.

VI. Formulación del plan de acción

Esta etapa, extenderá el proceso que se ha desarrollado hasta el momento, tomando varias fuentes principales de insumos:

1. De las estrategias planteadas, se definirán las políticas, programas y proyectos que son necesarios para alcanzar el objetivo central.
2. De los árboles de objetivos: Surgirán alternativas de solución que se configuran como ideas de proyectos que se revisarán para ver si están dentro del contexto estratégico de la matriz de estrategias.
3. También pueden proponerse nuevas políticas, programas o proyectos si se requiere reforzar alguna estrategia, para lo cual se recomienda que el grupo de trabajo tome las siguientes recomendaciones en consideración:

Nuevas actividades que no requieren de nuevas inversiones. Haciendo el esfuerzo por utilizar lo que ya existe en el territorio, pero de manera diferente.

Posteriormente, se deja abierta la posibilidad de incorporar nuevas acciones que requieran financiamiento, tomando en cuenta que estas pueden ser o no de responsabilidad de la autoridad local.

Extendiendo el análisis que brinda la lógica de medios y fines, en el caso del ejemplo, que se trataba anteriormente, hay una serie de alternativas de proyectos que se deducen del árbol de objetivos. De la raíz del árbol de objetivos se podrían deducir, en principio, una serie de alternativas destinadas a cumplir el objetivo planteado. Por ejemplo, para alcanzar el objetivo central de conseguir un saneamiento ambiental adecuado, se plantean como medios que haya un sistema de saneamiento de amplia

cobertura (agua potable y alcantarillado) y que se haya baja contaminación atmosférica (vehículos e industrias no contaminantes). El paso siguiente, por tanto, es transformar estos medios en alternativas de solución específicas en la forma de proyectos y/o programas de inversión. La forma de representar esta etapa es mediante la matriz de acciones (cuadro 30).

**CUADRO 30
MATRIZ DE ACCIONES**

Objetivo		Estrategia		Políticas, Programas Acciones Proyectos	
General	Específico	Principal	Específicas	Eje de acción 1	Eje de acción 2
Objetivo general	Objetivo específico 1	Estrategia 1.1	Estrategia 1.1.1	Actividad 1	Actividad 2
			Estrategia 1.1.2	Actividad 1	Actividad 2
		Estrategia 1.2	Estrategia 1.2.1	Actividad 1	Actividad 2
			Estrategia 1.2.2	Actividad 1	Actividad 2
	Objetivo específico 2	Estrategia 2.1	Estrategia 2.1.1	Actividad 1	Actividad 2
			Estrategia 2.1.2	Actividad 1	Actividad 2
	Objetivo específico 3	Estrategia 3.1	Estrategia 3.1.1	Actividad 1	Actividad 2
			Estrategia 3.1.2	Actividad 1	Actividad 2
	Objetivo específico 4	Estrategia 4.1	Estrategia 4.1.1	Actividad 1	Actividad 2
			Estrategia 4.1.2	Actividad 1	Actividad 2

Fuente: Elaboración propia del autor.

Los ejes de acción corresponden a los tipos de actividades que se proponen, su clasificación dependerá del resultado de la transformación de las alternativas de solución y de las nuevas acciones que se propongan, por ejemplo, pueden considerarse categorías de clasificación como estudios, inversión en infraestructura y gastos de gestión.

A continuación se presenta la matriz de acciones utilizando el mismo ejemplo presentado anteriormente:

**CUADRO 31
EJEMPLO DE LA MATRIZ DE ACCIONES**

Objetivo		Estrategia		Políticas, Programas, Acciones, Proyectos	
General	Específico	Principal	Específicas	Eje de Infraestructura	Eje de Gestión
Desarrollo productivo y económico de la localidad	Altos niveles de cooperación inter empresas	Potenciamiento de la asociatividad de los pequeños productores para que actúen como proveedores de los grandes mercados	Potenciamiento de los programas de asociatividad de proveedores Apoyo a la formación de asociaciones de pequeños empresarios incentivando su incorporación a los procesos de planificación del desarrollo económico local de mediano y largo plazo	Remodelación de espacios municipales no utilizados para el funcionamiento de las asociaciones locales	Programa de apoyo al desarrollo de proveedores Apoyo legal de la oficina de desarrollo productivo local para la formalización de nuevas asociaciones de productores Apoyo de la oficina de desarrollo productivo local postulación a programas de fomento productivo nacionales

(continúa)

Cuadro 29 (conclusión)

		Programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas e incorporación decidida a las instancias de participación local		Convocatoria a reactivación del del Consejo Económico Local con participación de las asociaciones e interesados
	Implementación de mecanismos de inteligencia de mercados para aprovechar de manera conjunta las oportunidades de los nuevos mercados locales.	Apoyo a la capacitación para el aprovechamiento de los nuevos mercados que se abren. Subsidio a los programas de capacitación en materias de mejora de calidad de productos	Aprovechamiento de los espacios municipales no utilizados para la capacitación	Promoción a vinculación con asociaciones de productores de las grandes ciudades cercanas. Programa de capacitación en conjunto con universidades con presencia local.

Fuente: Elaboración propia del autor.

En la fase de programas y proyectos se incorpora una matriz accesoria que nos permite reconocer la participación y responsabilidad de los diferentes organismos y/o actores, tanto públicos como privados, con competencias en el territorio. El desarrollo de esta matriz conlleva un importante ejercicio de negociación a nivel de los compromisos y responsabilidades que cada actor deba adquirir. En la columna de responsabilidades financieras, se situarán los compromisos de recursos monetarios, que pueden considerarse en porcentajes o en montos que se comprometen, en la columna de responsabilidad de gestión, se establecen los compromisos en materia de gestión de actividades necesarias para cumplir con las actividades, se deben registrar aspectos como permisos, coordinaciones, estudios, cambios de normativas, etc.

CUADRO 32
MATRIZ DE ACCIONES Y RESPONSABILIDADES

Objetivo		Estrategia	Políticas, Programas Acciones Proyectos		Responsabilidades		
General	Específico	Principal	Específicas	Eje de acción 1	Eje de acción 2	Financiera	Gestión
Objetivo general	Objetivo específico 1	Estrategia 1.1	Estrategia 1.1.1	Actividad 1	Actividad 2		
			Estrategia 1.1.2	Actividad 1	Actividad 2		
		Estrategia 1.2	Estrategia 1.2.1	Actividad 1	Actividad 2		
			Estrategia 1.2.2	Actividad 1	Actividad 2		
	Objetivo específico 2	Estrategia 2.1	Estrategia 2.1.1	Actividad 1	Actividad 2		
			Estrategia 2.1.2	Actividad 1	Actividad 2		
		Estrategia 3.1	Estrategia 3.1.1	Actividad 1	Actividad 2		
			Estrategia 3.1.2	Actividad 1	Actividad 2		
	Objetivo específico 4	Estrategia 4.1	Estrategia 4.1.1	Actividad 1	Actividad 2		
			Estrategia 4.1.2	Actividad 1	Actividad 2		

Fuente: Elaboración propia del autor.

VII. Formulación de estrategias e indicadores de seguimiento

La última etapa de la metodología de planificación consiste en formular de indicadores de seguimiento para los objetivos, estrategias y actividades (políticas, programas, acciones, proyectos). El ejercicio de formulación de indicadores permite cerrar el plan estratégico de desarrollo local y establecer metas específicas y cuantificables a lograr.

La construcción de indicadores presenta varias características que son importantes para el proceso de planificación:

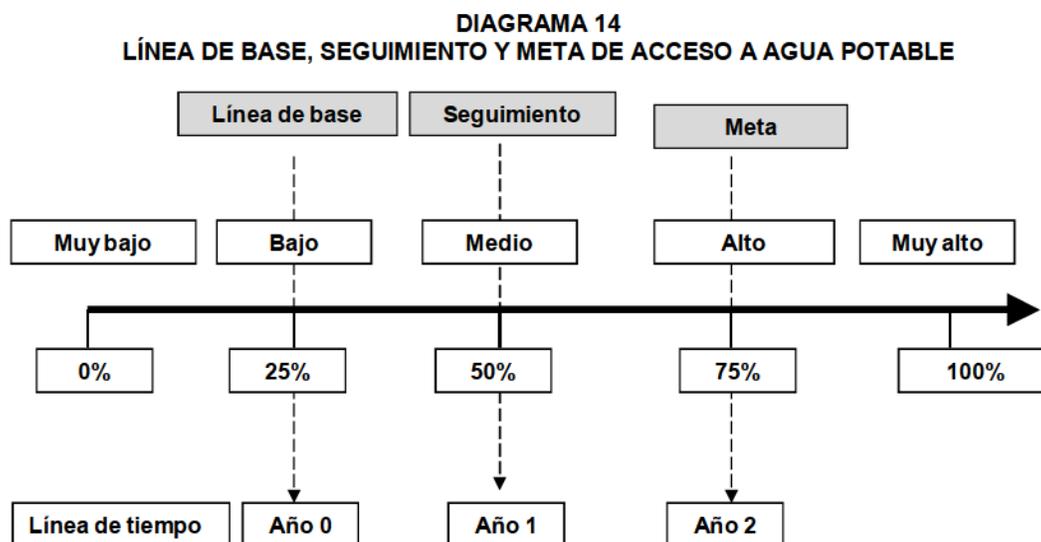
- Permiten cuantificar los cambios que se producirán en el territorio.
- Permiten verificar el estado de los resultados o el grado de avance.
- Es un apoyo a la planificación de los programas, gestión y reporte de los resultados.
- Ayudan a la toma de decisiones y a la evaluación por parte de los agentes interesados.
- Asignan una temporalidad a los cambios observados, es decir, se pueden registrar los cambios en el tiempo.

Para medir el grado de cumplimiento de los objetivos, estrategias y actividades necesitamos obtener indicadores que nos muestren los cambios a través del tiempo. Para esto definimos una línea de base, una meta y puntos de seguimiento. La línea de base corresponderá a la situación inicial, la meta corresponde a la situación a la que se quiere llegar en un determinado período de tiempo y los puntos de seguimiento corresponden a situaciones intermedias que se observan durante ese período.

En el esquema XX se muestra un ejemplo usando al acceso a agua potable como un indicador del grado de saneamiento. En este caso, se pueden observar una línea de tiempo en la parte inferior del esquema que comienza en el año 0 y termina en el año 2 y se observa una flecha que representa una escala cuantitativa del indicador, que comienza en 0% y termina en 100%, y que se interpreta como el porcentaje de cobertura de agua potable en un territorio determinado. También se observa una escala cualitativa del indicador, que comienza en muy bajo y termina en muy alto.

En el año 0 se ha establecido una línea de base que corresponde a un nivel de 25% de acceso a agua potable, es decir, al inicio del período el porcentaje de población con acceso a agua potable era de un 25% en ese territorio, o un nivel bajo de cobertura. La información obtenida para la línea de base se obtiene de los datos recolectados en el diagnóstico, ya que corresponde a la situación inicial en el territorio. Es importante destacar que la fecha de la línea de base no siempre coincide con la fecha presente, en algunos casos, las líneas de base se fijan en periodos previos a la implementación del plan estratégico de desarrollo, por ejemplo, un plan de desarrollo que se implementa el año 2000 y que tiene como objetivo central reducir a la mitad la mortalidad infantil del año 1990.

En el diagrama 14 podemos ver también que se ha fijado una meta a alcanzar de 75% de acceso a agua potable para el año 2, que corresponde a un nivel alto de cobertura de agua potable. La meta es un valor del indicador que se fija previamente y que corresponde al nivel del indicador que se quiere alcanzar, es decir, es un valor propuesto como parte del plan estratégico de desarrollo local. Es en la determinación de la meta donde se debe poner énfasis en lograr acuerdos con los agentes que participan en la toma de decisiones, de manera de llegar a un resultado consensuado. Por su parte, el valor para el seguimiento se ha fijado en un valor medio, de 50% para el año 1. Los valores de seguimiento corresponden a valores intermedios durante el período que nos permiten verificar los grados de avance y el cumplimiento de los resultados, en este caso, al año 1 la cobertura del acceso a agua potable debe ser de un 50% para poder alcanzar la meta de 75% al año 2.



Fuente: Elaboración propia del autor.

Para elegir un buen indicador para el cumplimiento de objetivos es importante considerar algunas características importantes que se deben cumplir. Existen varios criterios para la elección de buenos indicadores de objetivos, en este caso se muestra el criterio SMART, que es un criterio conocido en la literatura de planificación estratégica y que por sus siglas en inglés corresponde a Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound (específico, medible, realizable, relevante y medible en el tiempo). Según este criterio, un indicador debe cumplir con los siguientes requisitos:

- **Específico:** el indicador y su objetivo es claro y bien definido, es decir, se sabe exactamente que se está midiendo, el objetivo que se quiere lograr y no deja lugar a la interpretación.
- **Medible:** puede ser expresado en unidades cuantificables.
- **Realizable:** Corresponde a un objetivo que posible de alcanzar, no se deben plantear metas muy exigentes ya que, como se mencionó en capítulos anteriores, constituye un factor de desmotivación para el logro de objetivos.
- **Relevante:** Contiene características que son importantes y que están asociadas al logro del resultado. Se debe evitar usar indicadores muy específicos y que no aporten
- **Medible en el tiempo:** el indicador debe estar asociado a una escala de tiempo verificable.

A continuación se presenta, en el cuadro 33, un ejemplo que permite clarificar el criterio SMART, usando la estrategia específica del ejemplo del capítulo anterior “Subsidio a los programas de capacitación en materias de mejora de calidad de productos” construimos indicadores que cumplen con los criterios e indicadores que no cumplen.

CUADRO 33
EJEMPLO DE USO ADECUADO DE CRITERIOS PARA INDICADORES DE SEGUIMIENTO USANDO LA ESTRATEGIA ESPECÍFICA “PROGRAMAS DE APOYO A LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES PARA LA GENERACIÓN DE CONFIANZAS E INCORPORACIÓN DECIDIDA A LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL”

Criterio	Indicador que cumple el criterio.	Indicador que no cumple el criterio.
Específico	Número de asociaciones de productores inscritas en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.	Asociaciones de productores presentes en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.
Medible	El 50% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.	Gran cantidad de las asociaciones de productores está inscrita en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.
Realizable	El 50% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.	El 100% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.
Relevante	El 50% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.	El 50% de los productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.
Medible en el tiempo	El 50% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas, al quinto año de implementación del Plan Estratégico de desarrollo.	El 50% de las asociaciones de productores está inscrito en programas de apoyo a las asociaciones de productores para la generación de confianzas.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Para la construcción de indicadores utilizamos la matriz de acciones elaborada en la etapa anterior, de ella se extraen los objetivos, estrategias y actividades y se construyen indicadores para ellos (cuadro 33). Se construye un indicador que permita establecer una línea de base, un indicador de monitoreo y una meta para cada ítem, procurando cumplir con el criterio SMART. Para esto, recogemos el objetivo general y ordenamos las estrategias principales, estrategias específicas y actividades asociadas a él en las filas. En las columnas ubicamos el valor del indicador de línea de base, de seguimiento y de meta, los medios de verificación y los supuestos. Los medios de verificación corresponden a los procedimientos específicos de cómo realizar el cálculo del indicador, quién es el responsable de hacer el cálculo y verificar el cumplimiento del resultado y cuándo debe hacerlo. Se debe construir una matriz de indicadores de seguimiento para cada objetivo específico, ya que en ella incluiremos las estrategias y actividades que corresponden solo a ese objetivo.

Los supuestos corresponden a situaciones externas, ajenas a nuestra capacidad de gestión, que deben ocurrir para que se cumpla el objetivo, por ejemplo, para cumplir con un programa subsidios a la capacitación para mejorar la calidad de los productos debemos asumir como supuesto que existen un número importante de instituciones competentes que pueden otorgar dicha capacitación y un número importante de productores interesados en capacitarse.

Generalmente, los objetivos y estrategias pueden estar formulados de una manera muy amplia, por lo que es importante poder especificarlos y, de ser necesario, reformularlos. Por otra parte, dada la lógica que otorgan los árboles de objetivos para la construcción del Plan estratégico de desarrollo local, el cumplimiento de los componentes inferiores permite lograr el componente inmediatamente superior, a modo de ejemplo, el cumplimiento de las estrategias específicas 1.1.1 y 1.1.2 garantizan el resultado satisfactorio de la estrategia general 1.1. De esta forma, si no existe la posibilidad de construir un indicador para la estrategia general, debemos utilizar como indicador el conjunto de indicadores de las estrategias específicas.

En el caso de las actividades, debido a su naturaleza específica, se suele utilizar indicadores que están asociados al costo de implementarlas. Por ejemplo, si la actividad corresponde a un proyecto de construcción de un puente, el indicador es el costo que tiene el construir el puente, sin olvidar que debemos fijarnos plazos y metas para su construcción.

DIAGRAMA 15
MATRIZ DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Nivel de Objetivo	Forma de Cálculo	Línea de Base	Indicador			
			Seguimiento	Meta	Medio de verificación	Supuestos
Fin general						
Objetivo						
Estrategias						
Actividades						

Fuente: Elaboración propia del autor.

Bibliografía

- Alburquenque, Francisco. “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”. Cuarto taller de la Red de Proyectos de Integración productiva, BID/FOMIN, San José, Costa Rica, 2006.
- Alburquenque, Francisco. *Manual del Agente de Desarrollo Local*. Diputación de Barcelona, 1999.
- Conklin, Jeff; Wicked Problems & Social Complexity, Chapter 1 of Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems, Wiley, November 2005.
- Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas, UNFPA, Agosto 2004.
- Cohen, Ernesto. Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Cuervo, Luis Mauricio. “ Globalización y territorio”, Serie Gestión pública n° 56, ILPES CEPAL, 2006.
- Diagnóstico participativo de Comunicación Rural. FAO 2008.
- Howard Haiffa. (1968). “Decision Analysis”.
- La herramienta de ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones, 2006.
- Las Agencias de Desarrollo Económico Local. ART ISLEDA, 2007.
- Madoery, Oscar. *Otro desarrollo, el cambio desde las regiones y ciudades*. Universidad Nacional de San Martín, 2007.
- Manual de actividades de los/as técnicos/as de desarrollo local, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, FAMP, 2003.
- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, PNUD, 2009.
- Navarro, Hugo y otros. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex – ante y ex –post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Serie Manuales, n48, ILPES-CEPAL, 2006.
- Ritchey, Tom; "Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis," Swedish Morphological Society, last revised 7 November 2007. <http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>.

- Rittel y Webber. (1973) “Dilemmas in a General Theory of Planning” Policy Sciences 155-169.
- RBM in UNDP: Selecting indicators. Signposts of development. http://www.undp.org/cpi/iasc/content/docs/MandE/UNDP_RBM_Selecting_indicators.pdf.
- Sanin, Hector, (2008). “Marco Lógico para la Formulación de Proyectos de Desarrollo”. Guía temática para el curso virtual del ILPES.
- Sarmento Francisco y otros. Territorial Diagnosis Handbook. FAO, 2007.
- Silva, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, ILPES, 2003.

Anexos

Anexo 1 Fases y metodología práctica

A. Recogida de la información

Objetivo: Ofrecer a los alumnos diferentes técnicas de recogida de información para la realización de un diagnóstico territorial.

Resultado previsto: Levantamiento de la información por área según las guías temáticas

Tiempo de realización: 1 día y medio

Esta actividad será realizada en dos fases:

- *Preparatoria*, con el fin de organizar el trabajo por grupo. Tendrá lugar en una sesión práctica organizada en el marco del curso.
- *Salida al terreno y encuentros con actores territoriales*, con el fin de recoger información proveniente de informantes claves.

1. Fase preparatoria (1h 30min)

Esta fase comenzará con la división de los alumnos en las 4 áreas temáticas expuestas anteriormente.

Durante esta sesión preparatoria cada grupo debería:

- Organizar un plan de trabajo (30 min), en el que se decida la coordinación y organización interna del grupo, teniendo en cuenta:
 - La identificación de los objetivos según las pautas de la guía temática y del territorio de estudio,
 - La verificación y catalogación de la información disponible sobre el territorio,
 - La identificación de actores e instituciones territoriales de referencia y claves para obtener la información requerida según los objetivos, con la ayuda de los actores locales que participan como alumnos,
 - La identificación de la metodología más idónea de recogida de información en función de los objetivos, del tiempo y del tipo de información que se quiere recoger,
 - La distribución de tareas y responsabilidades entre los diferentes miembros del grupo,
 - La organización de una agenda de visitas en el terreno en función del tiempo, los actores y la información que se quiera extra.

CUADRO A.1
EJEMPLO DE AGENDA DE TRABAJO PARA LA RECOGIDA DE DATOS
EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

Área Temática:			
Objetivo:			
Encuentro/lugar/hora	Metodología	Actores	Distribución de roles
			Representante/facilitador:
			Secretario:
			Representante/facilitador:
			Secretario:
			Representante/facilitador:
			Secretario:
			Representante/facilitador:
			Secretario:

Fuente: Elaboración propia.

- B. Elaborar un borrador (1h) en respuesta a las preguntas formuladas en las guías por área y eje temático, en base a una lectura rápida de la documentación existente principalmente a nivel local (planes sectoriales, planes precedentes, estadísticas, censos,...)⁵. La elaboración de este documento debería tener en cuenta las siguientes consideraciones:
- Catalogar los documentos de referencia existentes sobre el área de estudio,
 - Seleccionar los documentos por orden de preferencia,
 - Focalizar la lectura de los documentos en la información que se quiere extraer según la guía temática,
 - Extraer las cifras y las tendencias más significativas,
 - Identificar el problema y la potencialidad que ha caracterizado el desarrollo del territorio en el área, así como los recursos existentes.

CUADRO A.2
EJEMPLO DE DRAFT PARA LA RECOGIDA DE LA INFORMACION

Tema:			
Objetivo:			
Datos generales	Recursos disponibles	Potencialidad	Problema

Fuente: Elaboración propia.

Este *draft* puede ser utilizado como soporte en las salidas al terreno, ya que ofrece una primera información de base, y debe ser completado con los datos que se recojan por medio de otras técnicas.

2. Salida al terreno y encuentro con los actores clave (1 día)

Las salidas al terreno se harán en función de la planificación que cada grupo haya organizado en la fase preparatoria.

La elección de la técnica que se utilizará en cada encuentro, debe hacerse en función a la información que se quiere extraer y del tiempo que se dispone para ello, en función de las particularidades de este ejercicio, y de las consideraciones generales presentadas en la parte conceptual de este documento.

En paralelo a la elección de la técnica se realizará una selección de los actores clave y se utilizará la guía temática de cada sector como soporte material.

A continuación se presentan unas fichas-resumen con consideraciones prácticas sobre las técnicas metodológicas de recogida de la información más utilizadas y que los alumnos podrán elegir y combinar en función de los intereses de la planificación que realicen.

⁵ En los anexos del 1 al 4 puede encontrarse referencias documentales para completar esta información por área temática.

RECUADRO A.1 ENTREVISTAS

Objetivo:

Recoger información relacionada con el sector de estudio, a través de una conversación individual y/o grupal

Resultado esperado:

Información de base, cualitativa y cuantitativa del sector de estudio

Participantes:

Entrevistador/es: Representante/s del área temática elegido previamente y encargado de:

- Presentar al grupo, así como los objetivos de la actividad.
- Explicar la metodología que se va a utilizar
- Abrir y guiar la entrevista en función a la guía temática
- Agradecer al entrevistado por el tiempo dedicado a la entrevista

Entrevistado/s: Uno o varios representantes/autoridades territoriales relacionados y/o conocedores del área de estudio. Los entrevistados deben elegirse en función de la información que se quiere extraer:

- A Autoridades o líderes comunales, si se quiere información con fuerte carácter político, tanto cuantitativa como cualitativa
- B Técnicos de un área temática, si se quiere información puntual de un sector, principalmente cuantitativa
- C Ciudadanos, si se quieren percepciones, propuestas, inquietudes, información principalmente cualitativa
- D Secretario/s: Miembros del grupo temático encargados de tomar nota de la información ofrecida por el entrevistado

Material:

- La guía del área temática
- El draft del área temática
- Hojas en blanco y bolígrafos
- Una grabadora y/o una cámara de video (para su utilización se necesita autorización del entrevistado/s)
- Una sala con capacidad para el grupo (insistir en este punto)

Logística:

- Asegurar la cita con el o los entrevistados las veces que sea necesario

Procedimiento metodológico:

- El entrevistador realiza las preguntas siguiendo el orden marcado en la guía
- Se pasa el turno de respuesta al entrevistado
- El/los secretarios toman nota de las respuestas ofrecidas por el entrevistado

Consejos prácticos:

- El entrevistador debe crear un ambiente de confianza
- Las preguntas deben ser formuladas de manera clara y concisa
- Se debe dejar tiempo al entrevistado en su respuesta y no interrumpirlo mientras habla
- No sugerir respuestas a las preguntas formuladas
- Saber improvisar y formular nuevas preguntas relacionadas con el área temática
- Distinguir de la información ofrecida la relacionada con los intereses personales del entrevistado

Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO A.2 GRUPOS FOCALES

Objetivo:

Recoger información relacionada con el sector de estudio en una discusión con actores territoriales clave

Resultado esperado:

Información cualitativa, sobre el sector de estudio

Participantes

Facilitador/es: 1 o varias personas del grupo, encargadas de:

- Presentar los objetivos de la actividad,
- Explicar la metodología,
- Abrir y guiar el debate,
- Realizar preguntas complementarias para orientar la comunicación en función de los objetivos marcados

Ayudante: 1 o varios miembros del grupo responsables de ir apuntando las líneas principales de la discusión y las conclusiones que se crean en una pizarra

Secretario/s: El resto de los miembros del grupo, encargados de tomar nota de la información que se va produciendo

Actores territoriales: de 8 a 10 representantes técnicos y/o conocedores del sector de estudio

Material:

- Una pizarra, marcadores, hojas en blanco y bolígrafos
- Una sala con capacidad para todos los participantes

Logística:

Asegurar la asistencia de los participantes

Procedimiento metodológico:

- El responsable del grupo expone los objetivos y resultados que se esperan de la actividad
- Se presentan tres cuestiones para debatir, elegidas previamente
- Cada cuestión será tratada de manera independiente siguiendo un orden
- El facilitador dará el turno de palabra a los asistentes
- Los ayudantes anotan las ideas generales en una pizarra
- Los secretarios toman nota de las discusiones
- Se crean unas conclusiones construidas en base a la discusión colectiva

Consejos prácticos:

- Es importante hacer participar a todos los asistentes y no dejar que la conversación sea monopolizada
- Si alguno de los participantes no participa es importante preguntarle directamente
- El facilitador debe ser creativo y formular preguntas complementarias a las cuestiones lanzadas para dinamizar el diálogo
- Para que no se extiendan en las respuestas se debe dejar un máximo de 3 minutos por intervención/persona
- No se deben presentar posibles respuestas a las preguntas
- Se debe estar preparado para mediar en caso de que aparezcan posiciones contrarias

Fuente: Elaboración propia del autor.

RECUADRO A.3 TALLERES PARTICIPATIVOS

Objetivo:

Construir una información relevante relacionada con percepciones, propuestas en relación a una o varias áreas temáticas

Resultado esperado:

Información cualitativa sobre el sector o sectores de estudio

Participantes:

Facilitador/es: 1 o varias personas por grupo (puede haber varios grupos si se trata de un gran taller), encargadas de:

- Presentar los objetivos de la actividad,
- Explicar la metodología,
- Dirigir los talleres,
- Realizar preguntas complementarias para orientar la comunicación en función de los objetivos marcados.

Ayudante: 1 o varios miembros del grupo responsables de ir ordenando y clasificando las propuestas de los participantes

Secretario/s: El resto de los miembros del grupo, encargados de tomar nota de la información que se va produciendo y de escribir las conclusiones

Actores territoriales: de 8 a 10 representantes técnicos y/o concedores del sector de estudio por grupo, así como ciudadanos.

Material:

- Una pizarra, marcadores, hojas en blanco, bolígrafos y pegatinas
- Un proyector, y un ordenador por grupo
- Una o varias sala con capacidad para todos los participantes

Logística:

- Asegurarse de que la sala o las salas tienen la capacidad suficiente para todos los participantes,
- Los facilitadores, ayudantes y secretarios deberán llegar antes para asegurarse de que todo está listo
- Asegurar la asistencia de los participantes
- Organizar pausas cafés y/o almuerzos si se considera necesario

Procedimiento metodológico:

- Presentación general del grupo y de los objetivos
- Agradecimiento a los participantes por asistir
- División en subgrupos si se trata de un gran taller en función del tema o del interés de los participantes
- El facilitador pide a cada uno de los participantes que escriban en tres pegatinas una percepción, una inquietud y una propuesta sobre una cuestión relacionada con el área de estudio
- Una vez escritas las propuestas, los ayudantes piden a poyo a uno o varios participantes para que les ayude a ordenarlas en una pizarra
- Aquellas ideas que se parecen se fusionan en una sola
- Una vez finalizada esta parte se discute sobre los resultados obtenidos y se hacen proposiciones definitivas
- Una vez obtenidas las conclusiones se presentarán al resto de los grupos

Consejos prácticos:

- Se debe crear un ambiente de confianza entre los participantes, por lo que a veces se aconseja comenzar con un juego o una dinámica
- Los facilitadores deben dar la palabra a los asistentes, controlar la participación e impedir que una sola persona monopolice el taller
- Se debe saber escuchar
- Se debe ser creativo y crear preguntas complementarias para motivar la discusión

Fuente: Elaboración propia del autor.

RECUADRO A.4 OBSERVACIÓN

Objetivo:

Complementar la recogida de la información precedente en el terreno a través de la vista y el oído

Resultado esperado:

Certificación de una información previamente obtenida así como detección de los comportamientos de los diferentes grupos/actores

Participantes:

Observador/es: 1 o varias personas del grupo, encargadas de:

- Presentar los objetivos de la actividad,
- Observar con detalle la situación o las personas que han sido identificadas para ser observadas

Material:

- Hojas en blanco y bolígrafos

Logística:

- Es necesario que las personas que van a ser observadas lo sepan y den su autorización
- Es necesario pedir autorización para acceder a observar un espacio

Procedimiento metodológico:

- Los observadores visitan o participan en un grupo/espacio
- Toman nota de lo que observan en función a una información previa que quieren corroborar

Consejos prácticos:

- Es importante saber distinguir los comportamientos reales de los derivados ante una situación de observación
- Si se observa en tanto que participante se cuenta con la ventaja de conocer el lugar/gente

Fuente: Elaboración propia del autor.

B. Procesamiento de la información

Objetivo: Ofrecer al alumno técnicas de sistematización de la información

Resultado previsto: Selección y catalogación de la información recogida por área temática

Tiempo de realización: 40 min

Tomando en consideración las cuestiones teóricas que habían sido presentadas en la parte conceptual de esta metodología, así como las particularidades de la realización del diagnóstico en el marco del curso, se propone seguir las siguientes pautas:

- Lectura rápida de toda la información recopilada a través de los diferentes encuentros realizados con los actores locales, así como en la lectura de los documentos existentes en el territorio,
- Selección de la información considerada como más importante o relevante del área de estudio tanto cualitativa como cuantitativa generada en respuesta a las preguntas formuladas en las guías, (extraer algunos indicadores de referencias y algunas tendencias clave),
- Comparación rápida de los datos similares que hayan sido extraídos de diferentes técnicas,
- Identificación de indicadores y tendencias clave por área temática y eje, y creación de nuevos si se considera necesario, que den respuesta a las preguntas formuladas en las guías,
- Relación de la información cualitativa y cuantitativa por área temática,
- Catalogación de la información en función a las preguntas marcadas en las guías, y creación de nuevas categorías si se considera necesario.

La información puede acompañarse con gráficas, estadísticas o indicadores de algunas de las fuentes que hayan sido utilizadas durante la recogida de la información y que se consideren como claves y representativas del área de estudio.

C. Interpretación de la información

Objetivo: Ofrecer al alumno técnicas de interpretación de la información

Resultados previstos: Presentación de información por área temática en relación con el marco contextual, histórico, social, temporal,...

Establecimiento de conclusiones y proyecciones generales y por área temática

Tiempo de realización: 40 min

Para la interpretación de la información se recomienda tener en cuenta las generalidades presentadas en la parte conceptual de este documento, así como las particularidades del ejercicio de elaboración de un diagnóstico en el marco del curso, y en función a esto, proceder siguiendo las consideraciones siguientes:

- Revisión y lectura rápida de la información catalogada en la fase anterior con sus indicadores y tendencias,
- Análisis rápido de los indicadores y tendencias de cada eje temático,
- Relación de la información de cada eje temático a otros ejes temáticos del territorio y el entorno,
- Identificación de problemas y potencialidades por eje temático,
- Identificación de las redes de articulación existentes por área o eje temático,
- Formulación de conclusiones y proyecciones generales y por área temática en relación a la capacidad de desarrollo del territorio.

D. Resultado del proceso/Presentación del diagnóstico al resto de los grupos

Como resultado final del proceso de diagnóstico que elaborarán los alumnos en el marco del curso, se pide que cada grupo temático haga una presentación en power point, (que no debería exceder las 2/3 diapositivas por tema) y que será presentada al resto de los compañeros en un taller general.

En este sentido, se recomienda tener en cuenta las siguientes consideraciones para la presentación del diagnóstico:

- Ordenar la información siguiendo los temas de cada área temática y respondiendo a las preguntas que habían sido formuladas en las guías,
- Presentar la información más relevante por área temática y eje, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo,
- Acompañar la presentación con indicadores representativos del eje o área temática de estudio, extraídos de alguna fuente o creados por los alumnos,
- Completar la información con fotografías, mapas, estadísticas y toda otra fuente que pueda servir para comprender el territorio,
- Valorizar los recursos tanto humanos como materiales disponibles en cada eje temático,
- Presentar las redes de articulación existentes por área o eje temático.

Se acompañará cada área temática con una diapositiva final que presente las potencialidades y los problemas que se han detectado en el territorio.

Anexo 2 Información complementaria para la recogida de la información

Grupo de Desarrollo Económico y Fomento Productivo

A. Documentación existente y tipo de información que proporciona

- Planes sectoriales a nivel nacional, regional y municipal:
 - En el área de la salud, educación, empleo y pobreza, vivienda
- Estadísticas nacionales, regionales y locales:
 - Tasa de escolaridad por género, tasa de analfabetismo, tasa de alumnos por género en educación superior, tasa de desempleo, tasa de mortalidad infantil, otros...
- Encuestas nacionales, regionales y locales a la población:
 - En cuestión de hábitat y vivienda, salud, educación, empleo, migraciones,...
- Catastro:
 - Descripción de las viviendas, valor de los inmuebles,...
- Inversión pública
 - Fondos Nacionales, Regionales y Locales de Desarrollo.

Anexo 3 Información complementaria para la recogida de la información

Grupo de Ordenamiento Territorial

A. Documentación existente y tipo de información que proporciona

- Plan Regulador:
 - Memoria Explicativa
 - Normativa
 - Cartografía
 - Planos y planes seccionales
- Planes de Desarrollo Comunal o Municipal:

Con respecto a la infraestructura presente en la comuna, las siguientes preguntas permiten orientar al grupo para que realice una caracterización rápida: ¿Existen déficit serios de infraestructura?: de vivienda, infraestructura vial, Infraestructura de energía, Infraestructura educativa, Infraestructura salud, Infraestructura deportes, Infraestructura cultural, Infraestructura agua potable y alcantarillado, Infraestructura para juntas de vecinos y organizaciones comunitarias. ¿Donde se localizan los déficits? ¿Existe una oferta de condiciones generales de infraestructura suficientes para el desarrollo de las industrias existentes y para su ampliación? ¿Existe “suelo” suficiente para el desarrollo de nuevas inversiones industriales o de servicios? ¿Cuál es el estado de las infraestructuras económicas y sociales? ¿Se observa una disposición por parte del sector privado a invertir en infraestructura? ¿Qué fuentes de recursos existen?

La revisión de los siguientes componentes de infraestructura, permiten responder las preguntas anteriores. Se sugiere que una vez identificadas las unidades de análisis (asentamientos humanos, sectores industriales, etc.), se analice para cada uno de estas unidades la existencia de infraestructura acorde a ella (Ej: en un sector industrial la presencia de infraestructura de apoyo a las empresas).

B. Infraestructura

Verificar la existencia y cobertura de los siguientes ítems:

- Infraestructura de apoyo a empresas
 - Centros de información
 - Servicios a empresas
 - Servicios de consultorías
 - Oficinas de Empleo
 - Asistencia técnica
 - Asistencia crediticia
 - Oficinas de desarrollo regional
- Infraestructura para la población
 - Supermercado

- Mercado público
- Feria libre
- Almacenes
- Multitiendas
- Estudios fotográficos
- Restaurantes
- Cementerios
- Empresas funerarias
- Hoteles
- Hospedaje
- Salud
 - Estación Médica
 - Posta de Salud
 - Consultorios generales
 - Servicio de Atención Primaria de Urgencia
 - Consultorio de Salud mental
 - Consultorio de Atención Primaria
 - Centros Comunitarios de Salud Familiar
 - Centros de Diagnóstico Terapéutico
 - Centros de Referencia de Salud
 - Consultorios Asociados de Especialidad
 - Hospitales Tipo 1 y 2 Alta complejidad
 - Hospitales tipo 3 y 4 Mediana y Baja complejidad
- Infraestructura Básica
 - Instalaciones Municipales
 - Registro Civil
 - Carabineros
 - Correo
 - Banco
 - Cuartel de Bomberos
 - Juzgados
 - Suministro de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado
 - Bombas de combustible
 - Ferreterías
 - Talleres de reparación de automóviles

- Transporte y comunicaciones
 - Red Vial (pavimentada, no pavimentada y solución básica)
 - Telefonía Fija
 - Telefonía Móvil
 - Diario
 - Internet
- Educación
 - Jardines Infantiles
 - Escuelas Básicas
 - Escuelas de E. media
 - Escuelas Técnico profesionales
 - Escuelas de jornada escolar completa
 - Internados
 - Educación Adultos
 - Centros de Formación Técnica
 - Universidades
- Cartera de proyectos de infraestructura del municipio

Anexo 4 Información complementaria para la recogida de información

Grupo Desarrollo Institucional y Capital Social

A. Documentación existente y tipo de información que proporciona

- Plan de Desarrollo Comunal/Municipal:
 - Ejes prioritarios de acción, grado de participación ciudadana en las decisiones, inversión y gasto público
- Organigrama del Municipio:
 - Organización interna del municipio
 - Recursos que dispone
- Planes de gestión de la Municipalidad:
 - Servicios públicos del territorio
- Presupuesto del municipio:
 - Instituciones que financian, el aporte del municipio, a qué se destinan los presupuestos.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****manuales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

76. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local local, Iván Silva Lira y Carlos Sandoval Escudero (LC/L.3488), 2012.
75. Avance de la Cuenta Satélite de Servicios de Salud en la Región de las Américas, Federico Dorín (LC/L.3456), 2011.
74. Guía para asegurar la calidad de los datos censales, Gladys Massé (LC/L.3431-P), 2011.
73. La capacitación de supervisores y empadronadores en los censos de 2010, María Cecilia Rodríguez (LC/L.3430), 2011.
72. Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina (LC/L.3364-P) 2011.
71. Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, María Paz Collinao y Claudia Robles (LC/L.3350-P) 2011.
70. Guía para la elaboración de un proyecto censal, Gladys Massé (LC/L.3324-P), N° de venta: S.11.II.G.43 (US\$ 15.00), 2011.
69. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Marianela Armijo (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.38 (US\$ 15.00), 2011.
68. Formulación de programas con la metodología de marco lógico (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.36 (US\$ 15.00), 2011.
67. Censo intercensal de población y vivienda (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22 (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yañez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11 (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145 (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), N° de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), N° de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:Fax:.....E.mail:.....