

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

Iván Silva Lira y Carlos Sandoval establecen en el manual de Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local que: ...”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 conceptualización se asocia con las compilaciones de Sun Tzu (40ac.) 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 manifestación es 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 actores 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 es tuvieron 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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

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.

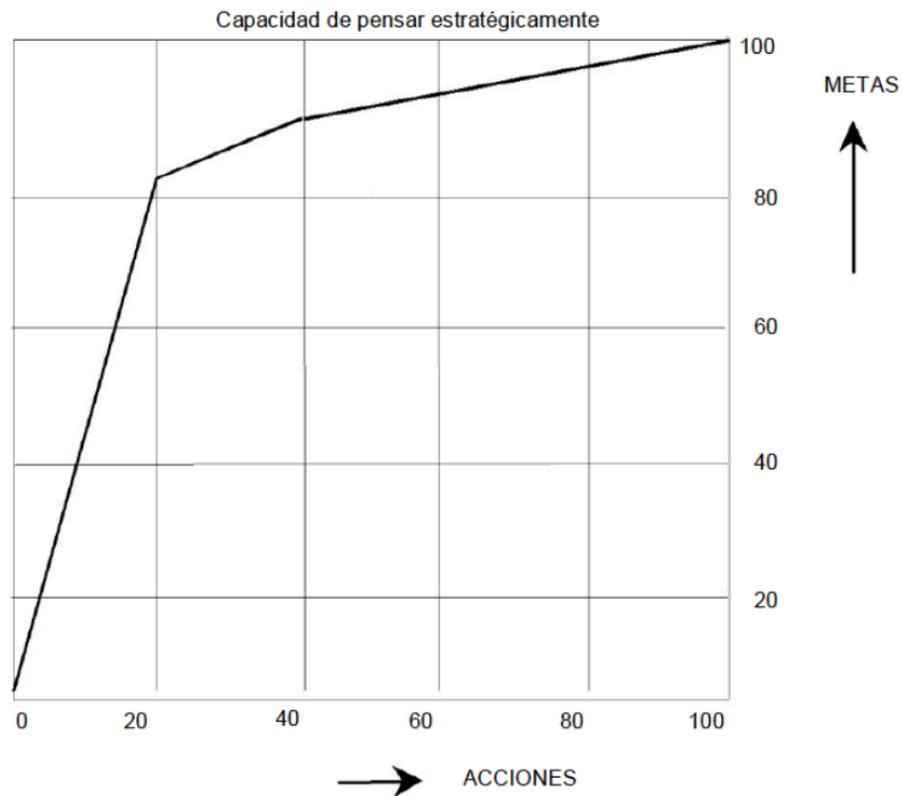
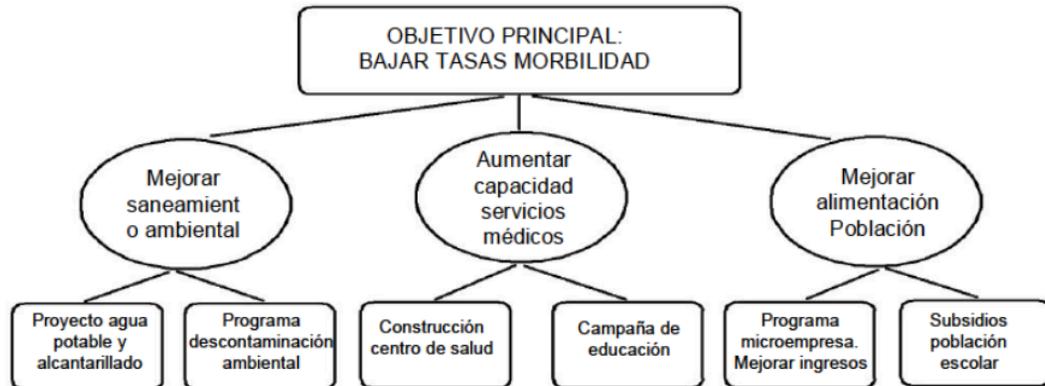
Pensar estratégicamente consiste, en buena medida, en la capacidad de identificar las acciones o medios principales que permiten conseguir mayores resultados en el menor tiempo posible. Al mismo tiempo una buena estrategia debe tener algunas importantes características como:

- 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 con tenido de la elaboración de un plan estratégico de desarrollo.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

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



Fuente: Elaboración propia del autor.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

## 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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

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 positiva mente el cumplimiento del objetivo definido y que se pueden controlar directamente, las debilidades son aquellas situaciones que afectan negativa mente 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 gestiona. 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 considerar las 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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

## CUADRO 26

### MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA

**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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

## CUADRO27

### EJEMPLO DE MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL ANÁLISIS FODA

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

Objetivo central: Altos niveles de cooperación inter empresas	<b>Fortalezas (Internas)</b> Alta cantidad de empresas presentes en el territorio. Nuevos parques industriales disponibles en el municipio. Autoridad local comprometida con el fomento productivo.	<b>Debilidades (Internas)</b> Bajo nivel de capacitación de las empresas. Desconfianza entre empresarios. Visión de corto plazo.
<b>Oportunidades (Externas)</b> Mayor demanda de productos en los grandes mercados. Construcción de nueva autopista hace menos costoso los viajes de los centros consumidores.	<b>Potencialidades</b> 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)	<b>Desafíos</b> 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)
<b>Amenazas (Externas)</b> Competencia creciente de los productos importados. Crecientes exigencias en materias de calidad y condiciones de entrega.	<b>Riesgos</b> Existe el riesgo de que los criterios de calidad y entrega de productos no puedan ser cumplidos por todas las empresas. (F1+Ab)	<b>Limitaciones</b> 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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

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 maximizarlas potencialidades, enfrentarlos 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 ayudara la formulación de las estrategias toma rencuentra la tipología de estrategias planteadas al inicio de este capítulo y el cómo se resuelven los dilemas que pueden surgen.

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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

## CUADRO 28

### EJEMPLO DE MATRIZ DE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL ANÁLISIS FODA

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

Objetivo central	Fortalezas (Internas)	Debilidades (Internas)
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)	Potencialidades	Desafíos
Mayor demanda de productos en los grandes mercados. Construcción de nueva autopista hace menos costoso los viajes de los centros consumidores.	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.	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.
Amenazas (Externas)	Riesgos	Limitaciones
Competencia creciente de los productos importados. Crecientes exigencias en materias de calidad y condiciones de entrega.	Potenciamiento de los programas de asociatividad de proveedores.	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.

Fuente: Elaboración propia del autor.

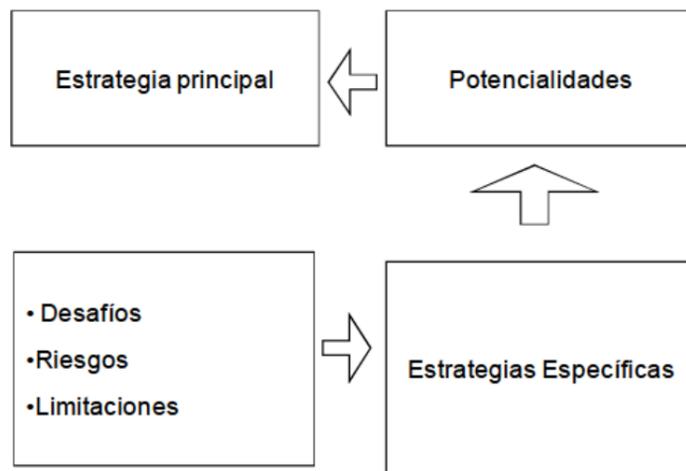
## Transformar los componentes de la matriz FODA en estrategias.

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.

# Formulación de Estrategias de Desarrollo Local

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

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.

### Referencia:

Silva I, y Sandoval Manual de Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local (2012) recuperado del 03 de octubre de 2015 a través de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5518-metodologia-para-la-elaboracion-de-estrategias-de-desarrollo-local>