

Relación objetivos estratégicos-factores del desarrollo local en el contexto de la planificación territorial: un procedimiento para su estudio

Dr. C. Ana de Dios Martínez y Oscar Fernández

Universidad de Camagüey *Ignacio Agramente Loynaz*
ana.martinez@reduc.edu.cu

RESUMEN

La idea esencial es que a la planificación estratégica territorial, como proceso complejo, han de incorporarse estudios que propicien la identificación de los factores del desarrollo con el fin de lograr una relación directa entre éstos y los objetivos estratégicos. Esta relación ha de favorecer los cambios estructurales implícitos en los procesos de desarrollo. Desde el punto de vista teórico se aporta una definición de factores del desarrollo y, sobre esta base, se fundamenta un procedimiento metodológico para su identificación mediante el uso de las técnicas de análisis regional, métodos de análisis estructural y de expertos, éstos últimos para el estudio de la relación objetivos estratégicos-factores del desarrollo. La propuesta constituye un instrumento para el perfeccionamiento de la gestión y planificación estratégicas a escala local.

Palabras clave: *planificación estratégica territorial, objetivos estratégicos, factores del desarrollo local*

ABSTRACT

The essential idea is that to the territorial strategic planning, like complex process, they must incorporate studies that propitiate the identification of the factors of the development with the purpose of achieving a direct relationship between these and the strategic objectives. This relationship must favor the implicit structural changes in the development processes. From the theoretical point of view a definition of factors of the development is contributed and, on this base, a methodological procedure is based for its identification by means of the use of the techniques of regional analysis, methods of structural analysis and of experts, these last for the study of the relationship objectives strategic-factors of the development. The proposal constitutes an instrument for the improvement of the administration and strategic planning to local scale.

Key words: *territorial strategic planning, strategic objectives, factors of the local development*

INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo local demandan que desde el diseño estratégico se propicien los cambios y transformaciones imprescindibles en aras del aprovechamiento más eficiente de las potencialidades de los territorios. Se defiende la hipótesis de que para tales efectos es preciso determinar, del conjunto de potencialidades territoriales, cuáles han de convertirse en factores del desarrollo, ello implica la necesidad de direccionar, desde la planificación territorial, los objetivos estratégicos en correspondencia con los factores del desarrollo identificados.

El trabajo tiene el objetivo de diseñar un procedimiento para la identificación de los factores del desarrollo y el estudio de la relación entre éstos y los objetivos estratégicos. Basado en una aproximación teórica a los factores del desarrollo, se presentan técnicas y métodos para su determinación y estudio de la relación con los objetivos estratégicos.

Se concluye que el procedimiento propuesto contribuye al perfeccionamiento de la planificación y gestión estratégica territorial por cuanto brinda herramientas confiables a los actores locales para la determinación de los factores clave del desarrollo, así como para una mejor definición de los objetivos estratégicos. El procedimiento propuesto permite argumentar de manera más sólida las decisiones que deben tomar los actores y directivos involucrados en la formulación de las estrategias de desarrollo a escala local.

Los objetivos estratégicos en el contexto de la planificación territorial

La planificación estratégica territorial conduce a la definición de los objetivos estratégicos a alcanzar. Este proceso comienza una vez establecidas las definiciones estratégicas básicas como misión y visión de los que se derivan los objetivos estratégicos que constituyen el soporte de éstas, al darles concreción en términos de resultados y metas¹ a alcanzar que garanticen el logro de los postulados esenciales del proceso estratégico.

Los objetivos estratégicos en general, son definidos por varios autores con rasgos distintivos y elementos coincidentes: expresan los cambios que se desean producir, así como los vínculos causales entre ellos (Serna, H. 2003); expresión de un propósito a obtener (Ronda G y Marcané J., 2004);² ideas-fuerza que movilizan la voluntad de los actores locales y generan múltiples acciones (Hernández Carmen, 2005), logros que la organización persigue en un plazo determinado (Bonneyoy y Armijo, 2005), cambios, modificaciones o efectos a alcanzar en el mediano o largo plazo para el logro de la visión (Rojas, 2006); declaraciones cuantitativas o cualitativas que reflejan el estado futuro deseado y constituyen el soporte de las categorías estratégicas básicas (Vigoa y Granadillo 2003); resultados específicos que pretende alcanzar una organización por medio del cumplimiento de su misión básica (David, 2008), etc.

De las definiciones anteriores se concluye que los objetivos estratégicos, por su naturaleza, son objetivos trayectoria, es decir, presentan un carácter programático. Expresan la continuidad del objetivo en el tiempo y constituyen una trayectoria a seguir. En tal sentido, se perfilan como direcciones principales o lineamientos generales de trabajo que imprimen direccionalidad al proceso estratégico (Rodríguez *et al*, 2004). Constituyen la guía principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (en general a mediano plazo), sobre los cuales se establecen los grandes ítems de los recursos necesarios y expresan la continuidad en el tiempo y constituyen una trayectoria a seguir. En tal sentido, se perfilan como direcciones principales o lineamientos generales que, en el contexto de las estrategias de un territorio, imprimen direccionalidad a su proceso de desarrollo.

¹ Las metas constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros a alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación a los objetivos estratégicos previamente definidos (Bonneyoy y Armijo, 2005, p. 40).

² Estos autores clasifican los objetivos estratégicos por su nivel de precisión en: objetivos trayectoria, objetivos normativa y objetivos tarea (Ronda y Marcané, 2004, p. 130).

En síntesis, los objetivos estratégicos dan cuenta de la dirección del proceso de desarrollo territorial, permiten organizar las acciones más acotadas en función de ese camino, brindan el marco para el compromiso de los distintos actores locales y viabiliza la construcción de sinergias territoriales. Para tales propósitos los objetivos deben corresponderse no solo con las potencialidades locales, sino con los factores del desarrollo identificados teniendo en cuenta las principales carencias y obstáculos existentes en un momento dado.

Dada las complejidades de las problemáticas locales, en la que intervienen variados procesos, factores y actores, la imagen de la situación objetivo³ que la colectividad desea construir debe reflejar esa complejidad. En este sentido es que los objetivos estratégicos constituyen un ideal dinámico y cambiante que la sociedad va construyendo a medida que la realidad se va transformando. Es decir, antes que un resultado, medible y verificable, el objetivo estratégico indica el horizonte del proceso, la guía que da sentido a las acciones y proyectos más específicos.

Los objetivos estratégicos, en un primer nivel jerárquico, están definidos por la misión de la organización como la expresión más general de su razón de ser en cuanto a su papel económico y social. En un segundo nivel de los objetivos estratégicos son los objetivos generales, los cuales expresan los propósitos o metas a escala global, y a largo plazo, en función de su misión, pero también en función de la situación del entorno y sobre todo de su evolución futura, en especial de las oportunidades y amenazas que éste presenta, así como de la propia situación interna.

En la formulación de los objetivos se identifican varios principios esenciales que rigen la previsión y la planeación de los objetivos (Ronda y Marcané 2004, p. 131):⁴ precisión, participación, integración, realismo, especificidad y aceptación, entre otros.

Los objetivos desafiantes y realistas se asocian a un mayor rendimiento siempre y cuando sean decididos, o al menos, aceptados, por parte de quien ha de cumplirlos. El establecimiento de objetivos en grupo aumenta su aceptación.

Igualmente los objetivos estratégicos (Bonney y Armijo, 2005) deben cumplir requisitos específicos: ser coherentes con la misión y orientaciones de las políticas de gobierno a nivel global y/o sectorial; su definición debe permitir identificar acciones específicas en ámbitos internos y externo; deben ser pocos y priorizados de acuerdo a su importancia, teniendo en cuenta los recursos que consumen y la relevancia para el cumplimiento de la misión; deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles y deben ser evaluados sistemáticamente.

³ El término imagen-objetivo es usado con frecuencia tanto en la planificación clásica, como en la planificación estratégica situacional. Con algunas diferencias, en la terminología del método de escenarios, equivaldría al llamado escenario normativo. En la planificación estratégica corporativa se usa, por lo general, el término misión, asociado al propósito final de una determinada empresa o negocio. Desde una perspectiva temporal, la imagen-objetivo es entendida ocasionalmente como la situación a lograr dentro del plazo de vigencia del plan. No obstante, para la mayoría de los especialistas dicha imagen-objetivo se ubica siempre en el largo plazo (independiente de la duración del plan), como guía para definir objetivos específicos y caminos a seguir en el corto y mediano plazo: "Imagen-objetivo es la situación general escogida como un objetivo de referencia que está más allá del horizonte de tiempo del plan" (C. Matus, 1988).

⁴ Estos autores realizan un análisis de 32 modelos de dirección estratégica diseñados e implementados entre 1984 y 2002 en el mundo (Ronda y Marcané, 2004).

Para la fijación de los objetivos es importante tener presentes las siguientes consideraciones (Silva, 2003):

1. Definir objetivos viables de ser alcanzados apoyándose en la información obtenida sobre los puntos fuertes y débiles que se han detectado en el territorio.

2. Determinar sectores clave en la economía local que pueden jugar una función importante en lo referente a la dinámica, diversificación, generación de empleos y eslabonamientos productivos del territorio.

3. Identificar relaciones entre lo local y el exterior de tal forma que se establezcan relaciones complementarias entre la economía local y la regional, nacional e internacional.

4. Asegurar el potencial local para el crecimiento y la estabilidad económica e identificar las posibles contingencias que pueden comprometerlo.

En resumen, los objetivos deben ser pertinentes al contexto específico, adoptando formas que reconozcan la naturaleza y complejidad de las problemáticas territoriales, así como su carácter dinámico. Esto significa que los objetivos deberán tener una clara relación con las características económicas, sociales y físico-espaciales del territorio.

Dado el carácter dinámico del entorno social, económico y político, en la medida de lo posible, los objetivos deberían comprometer la voluntad de avanzar en una determinada dirección, sin llegar a convertirlos en una especie de normativa forzosa e inmutable, que no recoge las variaciones que naturalmente irán ocurriendo en la sociedad.

Los objetivos han de referirse, por lo tanto, a situaciones deseadas en materias específicas como: la evolución esperada de las principales actividades económicas; la superación de situaciones de estructuras deficitarias; las transformaciones y regulaciones del espacio urbano y rural de manera diferenciada; las reorganizaciones institucionales necesarias, entre otras.

En particular en el contexto de un territorio los objetivos deben referirse a procesos de cambios estructurales más que a estados finales, por ello la necesidad de tener en cuenta los factores de desarrollo que son las condicionantes de los cambios estructurales en el espacio territorial objeto de análisis.

Factores del desarrollo local

Los estudios sobre los factores del desarrollo local son diversos. De la literatura consultada es posible identificar cinco grupos de factores:

El primer grupo de factores denominados de “localización, ubicación o del espacio geográfico” (Lösch, 1953; Isard, 1956; Thisse, 1987; Rives-Heaney, 1995; Brülhart, 1998 y Porter, 1995) se deriva de las teorías iniciales de la literatura económica y de sus extensiones modernas. Este grupo de factores considera perspectivas tales como: i) las geográficas; ii) la dotación de recursos (naturales y no naturales); iii) la dotación de bienes públicos; y iv) el aprovechamiento de las economías de escala y externas derivadas de las tecnologías y comportamiento de las empresas.

El segundo grupo de factores se deriva de la literatura sobre las teorías de desarrollo a nivel de país y de su enfoque microeconómico (Bartik 1990, Gibbs-Tanner 1997, Morgan 1997, Weiler 2000, Moulaert-Sekia 2003, Scorsone-Weiler 2004) las cuales

contrastan con los enfoques macroeconómicos y de crecimiento económico de las teorías tradicionales de desarrollo a nivel de país. Este grupo de factores están relacionados con las distorsiones⁵ del funcionamiento de los mercados.

El tercer grupo de factores (Maitland 1985, Gray-Lowery 1988, Blumenberg 1998, Trigilia 2001, OCDE 2003) se relaciona al comportamiento, acciones e interacciones, de los actores locales en el proceso de desarrollo de un área geográfica específica.

El cuarto grupo de factores (Fleischmann-Green-Kwong 1992; Cox-Wood, 1994; Wink-Eller, 1998; Bartik, 1993 y 2003) se relaciona con las intervenciones de los diferentes estamentos del Estado en las actividades económicas, esencialmente en los mercados, en áreas geográficas específicas.

Y por último, el quinto grupo de factores (Boisier ,1997; Porter ,1998 y 2000; Wong 1998; Feser, 1998 y Meyer-Stamer, 2004) es el multifactorial, asumidos como combinación de la totalidad o un subconjunto de los de factores anteriores. En el análisis de este grupo de factores se destaca la teoría de las aglomeraciones o clúster y el papel de éstos sobre el desarrollo económico local.

En esencia, la visión del desarrollo como proceso sólo inducido por factores como capital, inversión, infraestructura, tecnología, adaptados a cada realidad, ha transitado a la visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales) que permitan un mejor aprovechamiento de las factores endógenos y exógenos y que se tornen dinámicas las potencialidades territoriales.

En efecto, es reconocido que el punto de partida de los procesos de desarrollo local, lo constituye el conjunto de recursos (naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales) que forman su potencial de desarrollo (Vázquez-Barquero⁶ 2000 y De Mattos, 1999) que al tener un carácter histórico concreto, implica que tanto cuantitativa como cualitativamente sea diferente para los distintos países, regiones y localidades. Un conjunto significativo de autores coincide con este punto de vista (León y Sohregui, 2004; Canzanelli, 2004, Aburquerque, 2004;⁷ Toral, 2005; Boisier, 2005 y 2007, Dieter Biehl,⁸ León y Miranda 2006; Montejo, 2010; León, 2010; Almaguer et. al., 2012).

⁵ Una distorsión o fracaso del mercado se origina cuando por lo menos una de las condiciones del “óptimo” funcionamiento de los mercados competitivos no se satisface. Entre otras condiciones se incluyen: i) la eficiencia técnica cuando los agentes utilizan tecnologías que no desperdician recursos y que maximizan las cantidades producidas para cada conjunto de factores de producción; ii) la eficiencia económica, cuando las agentes minimizan los costos económicos de producción; iii) la eficiencia general del mercado, cuando los precios internacionales, los domésticos, los que pagan los consumidores y los que reciben los productores reflejan los costos reales de producción de una economía; etc.

⁶ Para Vázquez Barquero (2000, p. 5) “las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales, y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo.

⁷ Lo define como “conjunto de los recursos de diferente naturaleza, que se pueden aprovechar para construir un desarrollo sostenible y competitivo” (p. 18).

Esta visión es compartida por los autores de esta investigación, aunque consideran que es preciso determinar del potencial de desarrollo cuáles se constituyen en factores de desarrollo. Se asume la teoría de que no todos los potenciales constituyen en un momento histórico concreto factores del desarrollo local. En la literatura consultada⁸ los factores del desarrollo aparecen, en ocasiones, identificados con potencial de desarrollo.

A los efectos de esta investigación se define como factores del desarrollo local aquellas condicionantes de naturaleza estructural y funcional que favorecen o, en su defecto, obstaculizan el proceso de desarrollo. Condicionantes de naturaleza estructural en tanto los procesos de desarrollo se producen en el marco de un conjunto de proporciones territoriales y relaciones que caracterizan la estructura económica y el sistema territorial concreto, esencialmente, las proporciones y relaciones inter e intrasectoriales, incluida la participación sectorial en la dinámica económica; entre las formas de propiedad y su gestión. Este sistema de proporciones y relaciones asumen carácter estratégico y sus complejidades no permiten transformaciones a corto plazo, de ahí su importancia pues el proceso de cambios estructurales es esencial para el desarrollo.

En principio estas condicionantes de naturaleza estructural se derivan de la dinámica de los niveles de especialización y/o diversificación de la estructura productiva, de la inversión/reinversión del excedente económico, de los niveles de productividad y articulación de los diferentes sectores, de la incorporación o adaptación de conocimientos y tecnologías; del comportamiento de las variables demográficas, de las infraestructuras locales, entre otros.

Los factores del desarrollo local son condicionantes funcionales en tanto los procesos de desarrollo local demandan capacidades y atribuciones de los actores locales necesarias para su diseño y gestión estratégica. En tal sentido se revaloriza la importancia política de los gobiernos locales y del conjunto de actores locales, los cuales reciben influencia de los procesos económicos nacionales, regionales e internacionales.

Se consideran factores funcionales aquellos derivados de la naturaleza de las instituciones, su grado de consistencia, legitimidad y eficacia, del grado de centralización-descentralización y las formas de gestión, regulación y el control de la economía, así como de las características de la inserción e integración en contextos específicos. Dimensiones como la calidad de las instituciones en la formulación y gestión de políticas, densidad del tejido social, encadenamientos productivos locales, cultura, identidad, entre otros, aparecen recurrentemente en las investigaciones actuales como factores decisivos en el desarrollo de las sociedades locales.

⁸“La proposición básica de este enfoque es la de que existe un grupo especial de recursos, caracterizados por su carácter eminentemente público, que determinan la renta, la productividad y el empleo potenciales. En él se incluyen no sólo la infraestructura, sino también la situación geográfica, las ventajas de aglomeración y la estructura sectorial”, citado por Pérez M. (2004).

⁹ Boisier, aunque sin aportar una definición, identifica seis factores del desarrollo territorial: actores, instituciones, cultura, procedimientos utilizados por las diferentes instituciones, recursos con que cuenta el territorio y el entorno.

Si se asume el desarrollo como proceso multidimensional, los factores que lo favorecen tienen igualmente este carácter: económico, político, medioambiental, social y cultural. “El desarrollo (Boisier, 1997, p. 19) depende más de la combinación de factores que de la mera existencia de ellos” de aquí que su identificación en la planificación estratégica territorial constituye premisa indispensable para el éxito del proceso de desarrollo local, para tales propósitos en el diagnóstico, como fase previa, es necesario el uso de técnicas y métodos tales como técnicas de análisis regional y análisis estructural, entre otros.

Ello implica asumir los factores de desarrollo local en su complejidad y multicausalidad basadas en la distinción entre las dimensiones internas y externas que conforman lo local: a los impulsos constitutivos endógenos, deben sumarse las dinámicas exógenas que modelan lo local (Boisier 1998). Desde esta visión, Boisier define lo “interno” como un conjunto de elementos y componentes que pueden ser atribuidos a la dinámica social, económica, política y cultural de una localidad.

Los factores del desarrollo local no son estáticos, en principio cada territorio contará en cada momento histórico concreto con un conjunto específico de factores que favorecen los procesos de desarrollo.

Si la planificación estratégica territorial se concibe (de Dios, 2007) como un proceso que busca producir una determinada modificación preestablecida en la estructura del sistema territorial, lo que es congruente con los necesarios cambios estructurales en aras del desarrollo, entonces los objetivos estratégicos deben orientarse hacia estos cambios, lo cual es posible viabilizar si se logran relaciones directas con los factores del desarrollo de un determinado territorio.

Relación entre objetivos y factores del desarrollo

En la formulación de los objetivos son advertidas dificultades (Rodríguez *et al*, 2004) entre las cuales se destacan:

Se proponen objetivos que son funciones.

- Objetivos que no están orientados hacia resultados, sino más a acciones y tareas.
- Objetivos poco concretos y ambiguos.
- Se observan poco dominio de las diferencias entre objetivos y criterios de medida.
- Se muestra confusión entre los objetivos, las funciones y tareas.
- Se proponen muchos objetivos que no son de transformación y crecimiento, sino más bien de mantenimiento del sistema.

Estas dificultades son manifestaciones, entre otras, de la no observancia de la relación entre objetivos y factores del desarrollo. El rol principal que juegan los objetivos en el proceso estratégico es servir de enlace o vínculo entre planificación y ejecución, concretando las categorías estratégicas básicas en resultados específicos a alcanzar. Este carácter dependiente de los objetivos respecto a la misión y visión establecidas en el proceso estratégico le imprime un contenido estratégico a los mismos. Ello presupone que los objetivos sean coherentes no solo con las categorías estratégicas básicas, sino con las políticas nacionales y sectoriales y los factores clave del desarrollo identificados localmente.

El logro de la adecuada relación entre objetivos estratégicos y factores de desarrollo debe partir, en primer lugar, de las vocaciones, entendidas como la aptitud, capacidad o

característica especial que tiene el territorio para su desarrollo, y en segundo lugar de las prioridades de orden político, económico, social, cultural, medioambiental y tecnológico que han sido identificadas por el conjunto de actores locales en el diagnóstico estratégico territorial.

Por consiguiente mientras más directa sea la relación entre los objetivos estratégicos y los factores de desarrollo, mayor será la capacidad de transformación estructural del territorio. Los primeros permiten constatar la intención del cambio o transformación, los segundos la condicionan, sirven de base a estos cambios y transformaciones. Asimismo la reestructuración del sistema productivo territorial necesita no solo elevar la productividad y competitividad de los sectores productivos y de servicios, sino también ajustar el modelo institucional, cultural y social a los cambios del entorno.

En la gestión estratégica del desarrollo local y por tanto en la determinación de los objetivos estratégicos (Albuquerque, 2004) ha de intencionarse la articulación productiva entre las diferentes actividades del sistema económico local y del tejido empresarial; los niveles tecnológico, organizativo y de gestión en dichas actividades y empresas imprescindibles para dicha articulación; el conocimiento de las tecnologías apropiadas a la dotación de factores de desarrollo del territorio; el acceso a los servicios de apoyo a la producción, tanto financieros como reales (información, capacitación empresarial y tecnológica, comercialización, apoyo a la innovación del producto, cooperación empresarial, asesoría en proyectos de inversión, entre otros); la vinculación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática del sistema productivo y social territorial.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, dependerán de los niveles de correspondencia entre los objetivos estratégicos y los factores de desarrollo identificados. De este modo los factores y la combinación de estos determinan la estrategia y el conjunto de acciones a emprender.

Dada la complejidad de los cambios estructurales éstos sólo tendrán lugar de forma gradual y se concretan en las metas establecidas en cada diseño estratégico, éstas constituyen la base para el establecimiento de los indicadores que permitirán medir el avance de las acciones emprendidas hacia los resultados. Así el aumento de la productividad y de la competitividad a escala territorial son metas que orientan el proceso de cambio estructural de los territorios. En el proceso de desarrollo local el conjunto de factores determinan la estrategia, sus objetivos y metas, así como el conjunto de acciones para la consecución de los objetivos del desarrollo.

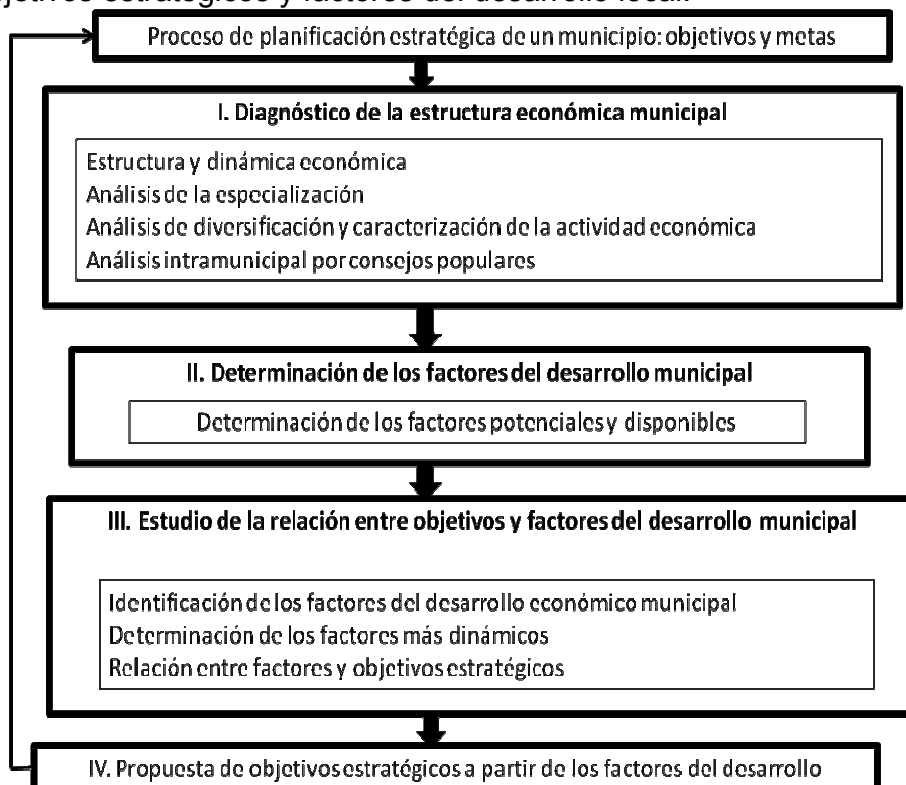
En consecuencia el estudio, análisis y evaluación de la correspondencia entre los objetivos estratégicos, sus metas y factores del desarrollo se convierte en premisa para direccionar el proceso de desarrollo y adoptar estrategias futuras, para el logro, en mayor escala, de visiones compartidas de futuro, liderazgo compartido, planes y programas de desarrollo, canales de participación, inversión en desarrollo de capacidades, afirmación de identidades culturales, innovación y creatividad.

Procedimiento para el estudio de la relación objetivos estratégicos y factores del desarrollo

Desde la organización del proceso de planificación estratégica hasta la definición del objetivo, los criterios de medida, las metas y estrategias se dan un conjunto de pasos que permiten establecer las condicionantes para la propuesta de esta investigación.

Si bien el procedimiento para el estudio relación objetivo y factores del potencial del desarrollo pudiera ser aplicable en el ámbito provincial, esta propuesta se realiza a nivel municipal y se enfatiza en la dimensión económico productiva sobre la base del criterio de que, esta última, representa un conjunto de elementos relacionados cuyo comportamiento persigue el crecimiento de la capacidad productiva del territorio lo que constituye una de las prioridades de la política económica y social de los territorios.

El esquema (Cuadro) muestra la secuencia general del estudio de la relación objetivos estratégicos y factores del desarrollo local.



El diagnóstico de la estructura económica brinda información sobre la articulación productiva interna del municipio, en particular el dinamismo de la actividad productiva, las producciones locales más significativas, eslabonamientos productivos de las actividades locales, tendencias tecnológicas en las principales actividades productivas, posibilidades de diversificación productiva, evolución de los mercados para los principales productos, entre otros. Con esta información se establecen las bases para identificar los factores de desarrollo económico local.

Para el diagnóstico se tendrán en cuenta la estructura y dinámica económica, el análisis de la especialización, diversificación y caracterización de la actividad económica, así como el análisis del sistema de asentamientos humanos en el municipio.

El análisis de la estructura y dinámica económica pretende identificar el tipo de actividad económica del municipio, precisando los sectores que la integran, y su papel en la dinámica económica del municipio. Para ello se debe medir la participación del sector en el valor agregado bruto o producción mercantil del municipio, analizando la estructura porcentual y las tasas de crecimiento reales para el periodo objeto de estudio (ver cuadro), para ello se recomienda el uso de matrices de porcentajes calculadas a

partir del software TAREA (CEPAL, 2009).¹⁰ Este cálculo dará como resultado la participación porcentual de cada sector en el municipio y puede ser utilizado como indicador de la especialización intra-regional.

Este análisis se complementa con el de la especialización porque no solamente revela la estructura y dinámica económica, sino el grado de especialización del municipio con respecto a la provincia. Este estudio permite identificar las actividades económicas en que se especializa el municipio, para ello se utiliza el cociente de localización que constituye una medida de análisis que permite analizar la especialización relativa del municipio en una actividad económica.

Este cociente representa la relación entre la participación del sector “i” en el municipio “j” y la participación del mismo sector en el total provincial y se utiliza como medida de la especialización relativa o intermunicipal.¹¹

El resultado obtenido brinda información acerca de las actividades económicas en que el municipio tiene más relevancia que la provincia, por lo tanto estas actividades serán objeto de análisis en la identificación de los factores y en la determinación de aquellos que son potenciales y disponibles para el desarrollo del municipio y en particular para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

El análisis de la especialización se complementa con el coeficiente de especialización,¹² el cual muestra el grado de similitud de la estructura económica municipal con la estructura económica provincial

Los resultados obtenidos permitirán identificar los sectores hacia los que hay que prestar mayor atención en la identificación de los factores del desarrollo a escala municipal por el papel que los mismos desempeñan en la estructura y dinámica económicas del municipio.

La diversificación de la actividad productiva puede ser medida a través de los siguientes indicadores: índice de diversificación económica (IDE), Rodríguez (1995) y el índice refinado de diversificación. A los efectos de esta investigación se hará el análisis del primer índice debido a que ofrece información sobre la diversificación de la actividad productiva que puede representar un factor potencial de desarrollo. Este índice es importante en la medida que mientras más diversificado sea el municipio más posibilidades de desarrollo existirán.

Los indicadores relativos a las características económicas son un punto importante de partida para el estudio de los factores potenciales y disponibles del desarrollo, pero su estudio dependerá de la disponibilidad y confiabilidad de datos e información relativa a los municipios.

Para el análisis de las características de los sectores más representativos de la economía local se consideran indicadores relacionados con: a) peso y tamaño

¹⁰ El soporte conceptual y fórmula para el cálculo de los indicadores e índices, así como el sistema computacional desarrollado por el ILPES en el marco de la aplicación de metodologías de análisis y planificación regional y local puede consultarse en Lira y Quiroga (2009).

¹¹ Ídem

¹² Ídem

económico,¹³ b) productividad del capital y el trabajo, c) intensidad en el uso de capital y trabajo, d) Introducción de productos tecnologías y procesos, e) capacidad de generación de empleos, entre otros.

En el caso de la economía cubana, la productividad del trabajo, de la tierra y el capital y su uso intensivo, se expresan en los siguientes indicadores: productividad del trabajo, aprovechamiento de la capacidad instalada, rendimiento de los activos fijos, grado de aprovechamiento del suelo agrícola, rendimiento de los activos fijos, índice de intensidad del trabajo o mano de obra, introducción de productos, tecnologías y procesos y capacidad de generación de empleo.

El estudio del sistema de asentamientos humanos en la localidad proporciona información económica sobre las unidades territoriales de una provincia, no obstante es frecuente que se cuente con muy poca información con relación al sistema de asentamientos siendo más conveniente el estudio por Consejos Populares que agrupan los asentamientos de referencia.

El análisis de los mismos se realiza mediante la utilización de índices cuantitativos y cualitativos, que se aplican con dos propósitos básicos:

a) Identificar sus características y tamaño. Para el primero, se emplean índices que caracterizan y definen su tamaño e importancia, tales como los índices de densidad de población, densidad de núcleos urbanos, grado de urbanización e índice de urbanización, índice de ruralidad y análisis de jerarquía urbana, y b) Analizar sus funciones económicas y sociales.

Para ello se identifican las funciones económicas y sociales que desempeñan las comunidades, cuya combinación conforma un patrón o sistema que influye en el desarrollo económico y social.

Se puede recurrir a los índices cuantitativos de Clark-Evans y Nelson (Racionero, 1981) y la metodología conocida como Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR). Esta consiste en combinar métodos para determinar las características funcionales de un sistema de asentamientos, destacando el uso de escalas Guttman y escalogramas.

Este estudio revelará los asentamientos que concentran el mayor número de funciones, así como la caracterización del municipio acerca de las actividades económicas y de servicios. Con este paso se complementa el análisis de la estructura económica del municipio.

Una vez realizado el diagnóstico y utilizando los resultados obtenidos se procede a determinar los factores de desarrollo económico local. Este análisis se realizará a través del taller de identificación de factores del desarrollo local, en el que participan los actores esenciales del territorio:

El taller tiene dos objetivos: 1) Identificar los factores del desarrollo económico municipal y 2) Determinar los factores disponibles y potenciales a través del análisis de los siguientes aspectos diferenciales:

1. La diferencia entre la aptitud y el uso de los factores productivos,

¹³ Este análisis incluye el valor de las ventas y el número de empleos existente por cada una de las empresas del municipio. Esto será objeto de análisis en la medida que sea necesario y en dependencia de los sectores que resulten más representativos.

2. La diferencia entre factores productivos de existencia probada y que pueden aprovecharse,
3. La diferencia entre la calificación/formación de los recursos humanos y su empleo en la producción, entre otros,
4. La diferencia entre factores financieros captados y colocados,
5. La diferencia entre lo existente (disponible) y utilizado en cuanto a infraestructura pública del municipio.

Los participantes en el taller recibirán información sobre los resultados del diagnóstico lo que se mostrará en un listado de los factores identificados y recibirán además una información sintética sobre los elementos teóricos que sustentan la propuesta instrumental para proceder a identificar los factores.

Este paso se desarrolla a través de un taller del Grupo de Trabajo Municipal previa presentación de los factores, derivados del diagnóstico del municipio.

Una vez determinados los factores del desarrollo económico se procede al estudio de la relación entre factores del desarrollo económico local y objetivos estratégicos. Este comprende los siguientes pasos:

1. Determinar los factores del desarrollo económico con mayor nivel de motricidad.
2. Determinar el nivel de importancia de los objetivos estratégicos definidos para el municipio.
3. Análisis de las relaciones entre factores del desarrollo económico - objetivos estratégicos del municipio.
4. Análisis de correspondencia entre factores y objetivos

En este paso es necesario estudiar las relaciones de influencia entre los factores del desarrollo económico local y las relaciones de correspondencia entre éstos y los objetivos estratégicos definidos para el municipio objeto de estudio. Previamente se debe analizar el carácter de estos factores en cuanto a motricidad o más condicionantes para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico del municipio lo que permitirá establecer prioridades en cuanto a factores y objetivos.

A través de los métodos de análisis se realiza el análisis de la influencia de los factores y se determinan aquellos que son claves o más motrices y condicionan el desarrollo económico del municipio. Para ello por el Grupo de Trabajo del Municipio, se delimitan, de un volumen considerable de factores, aquellos más explicativos de los objetivos estratégicos.

A partir del listado inicial de factores se procede de la siguiente forma:

- a) Determinar el impacto que cada factor produce sobre el resto, a través del llenado, por los expertos, de la matriz de influencias directas entre todos los factores analizadas empleando el método MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados).

El objeto del método MIC-MAC es identificar los factores motrices (explicativos del resto de los factores) y dependientes (su comportamiento depende de la evolución de los factores motrices) dentro del conjunto de factores que condicionan los objetivos estratégicos, construyendo una tipología de factores mediante clasificaciones directas e indirectas.

La preparación de la matriz y su relleno se realiza a través del trabajo colectivo por parte del Grupo de Trabajo del municipio. En esta actividad se fomenta el intercambio y

reflexión que permita crear un lenguaje común y llegar al consenso final sobre el conjunto de factores.

Los expertos deben considerar tanto la influencia actual como potencial, lo que podría ser muy importante para poder introducir, en el modelo, factores que no están actualmente registrados que potencialmente pueden influir en el resto y es oportuno considerarlas a fin de definir los objetivos estratégicos de desarrollo del municipio.

Los resultados del análisis estructural permiten determinar las estructuras problemáticas de los factores del desarrollo local, tendientes a mantener ciertos niveles de permanencia que requieren el máximo de prioridades del gobierno municipal y le permitirán trazar estrategias de desarrollo.

Una vez determinados los factores claves se realiza el estudio de las relaciones factores-objetivos del desarrollo para determinar los factores que con mayor grado de fiabilidad explican los objetivos del municipio y una vez obtenido este resultado medir la correspondencia entre ellos.

Previo a este análisis se analiza la importancia de los objetivos definidos por el territorio para el desarrollo económico municipal utilizando una escala Likert de cinco grados:

- Nada importante
- Muy poco importante
- Poco importante
- Importante
- Muy importante

La medición de los objetivos a través de esta escala permitirá el estudio de las relaciones factores objetivos y el análisis de correspondencia entre ellos.

Para el análisis entre los factores del desarrollo local identificados y los objetivos definidos en la estrategia del municipio, se recomienda en empleo de los Modelos de Ecuaciones Estructurales (Structural Equation Modeling o SEM)

La selección de esta técnica obedece a las siguientes razones:

- Requiere de la toma de decisión previa, por parte del investigador guiado por consideraciones teóricas, sobre las variables que deben asociarse para explicar el comportamiento de un objetivo.
- Concede flexibilidad al investigador para establecer las relaciones causales entre las variables analizadas.
- Permite estudiar variables cualitativas no cuantificables que identifiquen factores de crecimiento que no sean directamente medibles, ni directamente observables.
- Estima las interdependencias cuantitativas, directas e indirectas, entre las variables analizadas.
- Aporta un método directo para tratar con relaciones múltiples simultáneas de variables asociadas, garantizando eficiencia estadística.
- Proporciona una forma hábil de transitar de un Análisis Factorial Exploratorio a un Análisis Factorial Confirmatorio.

Esta es una técnica que permite evaluar relaciones múltiples entre variables de forma simultánea y se considera una extensión de otras técnicas multivariadas como el Análisis de Regresión Múltiple y el Análisis Factorial, utilizando para ello variables observables o manifiestas (modelo medible) y variables latentes o factores como en el

caso de este estudio (modelo estructural): Las variables latentes son aquellas sobre las que se tienen dudas en cuanto a sus registros de datos, o no pueden ser directamente observables, ni directamente medibles.

El SEM resuelve una amplia gama de relaciones causales. Entre los análisis más comunes se encuentra el Análisis Factorial Confirmatorio y la estimación de una serie de ecuaciones estructurales simultáneas en un diagrama de enlaces coeficientes (path analysis o path model).

El análisis de fiabilidad de los factores y objetivos a través de los modelos de redes neuronales puede ofrecer resultados confiables y combinarse con otras técnicas como la AID (Automatic Interaction Detection), análisis de correlación, etc.

Los datos para el estudio de esta relación parten de una escala de valoraciones Likert,¹⁴ a través de la cual los expertos evalúan si están en desacuerdo o de acuerdo con que los factores, previamente seleccionados, explican o condicionan los objetivos estratégicos del municipio.

La escala de Likert es la siguiente:

1. Completamente en desacuerdo
2. Moderadamente en desacuerdo
3. Indiferente
4. Moderadamente de acuerdo
5. Completamente de acuerdo

Los expertos, para el caso de este estudio incluyen al Grupo de Trabajo del Municipio y otros especialistas de los organismos del territorio: Planificación Física, Planificación Económica, CITMA, Finanzas, CAM, investigadores de la temática del Desarrollo Regional y Local, Iniciativas Comunitarias, entre otros.

Para completar este análisis se estudia la correspondencia entre los factores y los objetivos estratégicos utilizando la técnica de Escalamiento Multidimensional, y el Análisis Factorial de Correspondencia para lo cual se pueden utilizar los programas SPSS, en la versión 19 o DYANE (Diseño y Análisis de Encuestas) en la versión 3. Los datos para realizar este tipo de análisis se corresponden con los de las técnicas anteriores.

En el caso de análisis factorial de correspondencia, usando la versión 12 del SPSS u otras disponibles, se construye una matriz de doble entrada entre los factores del desarrollo identificados y los objetivos estratégicos del municipio en la que los expertos, llenan los escaques respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Cuántas metas de los objetivos son posibles o previsibles cumplir con los factores del desarrollo identificados?

Otras técnicas que proporcionan similares resultados son las del escalonamiento multidimensional (Ascal) disponibles en los programas estadísticos antes mencionados.

Concluido este punto se pueden exponer las relaciones factores-objetivos y las relaciones de correspondencia entre ellos como un elemento para una rigurosa fundamentación de los objetivos a partir de la identificación y las relaciones que deben

¹⁴ Existen varios paquetes estadísticos que ejecutan esta técnica como son: programa AMOS 4 integrado al SPSS, el programa LISREL, el procedimiento CALIS integrado al SAS, Structural Equation Modeling integrado al STATISTICA, entre otros.

establecerse para cumplirlos (organización de las potencialidades en términos productivos para la formulación de los objetivos).

Por último se somete a consideración del gobierno del municipio los factores que condicionan a cada uno de los objetivos estratégicos, así como los objetivos estratégicos a seguir para el crecimiento y desarrollo del municipio.

CONCLUSIONES:

El procedimiento para estudio de la relación objetivo estratégico-factores del desarrollo propuesto constituye un instrumento para el perfeccionamiento de la gestión y planificación estratégica territorial y pone al servicio de los gobiernos locales y actores clave, herramientas que han de ofrecer resultados confiables, así como una vía para investigar e identificar los factores del desarrollo que tienen mayor incidencia en el proceso de desarrollo a escala municipal.

Este procedimiento proporciona valiosos elementos para una mejor definición de los objetivos conducentes a los imprescindibles cambios estructurales inherentes al desarrollo económico local. Su valor científico y práctico radica en la posibilidad de su empleo en el diseño estratégico territorial.

Por otra parte, la utilización de la información obtenida a través del análisis estructural, ofrece la posibilidad de determinar, del conjunto de factores del desarrollo, cuáles son los de mayor motricidad y argumentar de manera más sólida las decisiones que deben tomar los actores y directivos involucrados en la formulación de las estrategias de desarrollo a escala local.

REFERENCIAS

ALBURQUERQUE F. (2004). El Enfoque del Desarrollo Económico Local. Programa AREA-OIT en Argentina-Italia Lavoro. Serie: *Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Buenos Aires. [en línea] Recuperado 16 diciembre del 2011 de http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/area_enfoque_del.pdf.

ALMAGUER D., et. al. (2012, Junio). El potencial de desarrollo local y las ventajas de su visión desde una perspectiva de redes. *Revista OIDLES*. 6 (12) [en línea] Recuperado el 30 de Septiembre de 2012, desde <http://www.eumed.net/file:///OIDLES/cgrl.pdf>.

Bartik, T. (1990). The Market Failure Approach to Regional Economic Policy. *Economic Development Quarterly*, 4, 361-370.

BARTIK, T. (1993): Federal Policy toward State and Local Economic Development in the 1990s. In R. NORTON, ed. *Structuring direct aid: People versus places. Research in Urban Economics*, vol. 9. Greenwich, Conn. and London: JAI Press, 161-178.

BARTIK, T. (2003). Local Economic Development Policies. *Upjohn Institute Staff Working Paper*, No 03-91; p. 61.

BLUMENBERG, E. (1998). Gender Equity Planning: Inserting Women into Local Economic Development, *Journal of Planning Literature*, Noviembre, 13 (2) 131-146.

BOISIER S. (1997): El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*, 48, 41-79.

BONNEFOY J. y ARMIJO MARIANELA (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Serie Manuales 45. Santiago de Chile, noviembre.

CANZANELLI G. (2004, August). Valorización del potencial endógeno, competitividad territorial y lucha contra la pobreza. *Paper N° 1*, Center for International and Regional Cooperation for Local Economies (CIRCLE). [en línea] Recuperado el 13 de mayo de 2011 desde <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/948.pdf>.

COX, K. y A. WOOD (1994, October): Local Government and Local Economic Development in the United States. *Regional-Studies*, 28(6) 640-645.

DE DIOS A. (2007). Análisis estructural y de redes en la planificación estratégica empresarial y territorial. *Revista Retos de la Dirección* 1(1), 18-32.

DE MATTOS (1999). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de la planificación. *Revista de Economía Política. Pensamiento Iberoamericano*, No 10

FESER, E. (1998). Old and New Theories of Industrial Clusters. En M. STEINER (eds) *Clusters and Regional Specialization: On Geography, Technology and Network. European Research in Regional Science*, 8, 18-40.

FLEISCHMANN, A., G. GREEN y T. KWONG (1992). ¿What's a City to Do?: Explaining Differences in Local Economic Development Policies. *Western Political Quarterly*, 45, pp. 677-699

GRAY, V. y D. LOWERY (1988). Interest Group Politics and Economic Growth in the US States. *American Political Science Review*, 82, 109-131.

ISARD, W. (1956): *Location and Space Economy*. New York: New York: jointly by The Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and John Wiley and Sons.

LEÓN, C. M. y MIRANDA L. (2006). *Economía Regional y Desarrollo Local. Selección de Lecturas*. La Habana: Editorial Félix Varela.

LIRA L. y QUIROGA B. (2009, marzo). *Técnicas de análisis regional*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Manuales 59.

LÖSCH, A. (1953): *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press.

MAITLAND, I. (1985). Interest Groups and Economic Growth Rates. *Journal of Politics*, 47, 44-58.

MEYER-STAMER, J. (2004). *The Hexagon of Local Economic Development*. Germany: Mesopartner.

PÉREZ MERCEDES (2004). *Instrumento para la definición de políticas de Desarrollo Local*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Cuba.

PORTER, M. (1998, January): The Adam Smith Address: Location, Clusters, and the "New" Microeconomics of Competition. *Business Economics*, XXXIII(1), 7-13.

RACIONERO L. (1981). *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid: Alianza Editorial.

RIVES J. y M. HEANEY (1995). Infrastructure and Local Economic Development. *Regional Science Perspectives*, 25(1), 58-73.

RODRÍGUEZ F., et al (2004): *Bases metodológicas y conceptuales básicos para el proceso de diseño, implementación y control de la planificación estratégica y la dirección por objetivo, basada en valores. Dirección de capacitación de cuadros y estudios de dirección*. La Habana: Ministerio de Educación Superior.

RODRÍGUEZ S. (1995). *Desarrollo Regional y Urbano a finales del siglo XX. El Desarrollo Regional e indicadores regionales para el Estado de México*. México

ROJAS LUIS M. (2006, febrero). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local (Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL)*. Lima, OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos. Proyecto Pres. Oficina Sub Regional para los Países Andinos.

RONDA G, y MARCANÉ J. (2004). *Dirección estratégica integrada, un enfoque para integrar los niveles estratégico, táctico y operativo*. La Habana: Instituto de Información Científica y Tecnológica.

RONDINELLI, D. A. (1988). *Método aplicado de análisis regional: la dimensión espacial de la política de desarrollo*. Colombia: Banco Central Hipotecario.

SERNA, H. (2003). *Gerencia Estratégica: Planeación y Gestión-Teoría y Metodología*. 5ta Edición. Bogotá: Editorial 3R Editores.

TORAL, M. A. (2005). *El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996*. Tesis doctoral. Universidad Pontificia Comillas de Madrid. [en línea], recuperado el 20 de marzo 2010 desde www.eumed.net/tesis/ata/#_ftn1.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000). Desarrollo endógeno y Globalización. *Revista Eure*. XXVI (79), 47-65.

VIGO C. y GRANADILLO M. (2003): Herramientas del planificador. La Habana: (s.e).

WONG, D. (1998). Determining Factor for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in North West and Eastern Regions of the UK. *Regional Studies*, 3, 2-8.