

## **9. LA DINÁMICA DEL DESARROLLO: FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Conseguir el crecimiento de un área es resultado de un proceso que si bien puede resultar largo y costoso encuentra en su base un principio sencillo: se trata de emprender las acciones necesarias para dar respuesta a los problemas locales y a sus posibilidades. Ahora bien, este principio debe desarrollarse mediante diferentes fases, tal y como se refleja en cuadro N° 13.

**Cuadro N° 13: Fases y contenido de la dinámica del desarrollo**

<b>Fases</b>	<b>Contenido</b>
I. Recogida de datos, análisis y diagnóstico : Información	Proporciona la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.
II Definición de una estrategia	Establecimiento de objetivos generales. Se decide a dónde y cómo se quiere llegar.
III Diseño de un plan. Los proyectos de acción	Permite pre-evaluar los proyectos por separado, identificar su estructura y considerar su viabilidad.
IV. Selección y gestión de los proyectos	Se definen y seleccionan proyectos de desarrollo.
V. Realización	Las ideas se convierten en acciones prácticas.
VI Evaluación	Reflexión evaluadora sobre el impacto de las acciones.

### **9.1. FASE I: RECOGIDA DE DATOS, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO: LA INFORMACIÓN**

#### **9.1.1. La información en la base de la acción**

No puede ponerse en marcha ninguna acción o plan de desarrollo que pretenda llegar a cumplir los objetivos fijados si antes, y como punto de partida, no se identifican y delimitan las áreas de actuación y se conoce la realidad en la que se basa tal estrategia.

Para ello han de analizarse, por un lado, todos los aspectos que por aportar un valor positivo para el desarrollo integral se consideren recursos locales y, por otro, todos los problemas y deficiencias que han de influir en la estrategia y en su diseño. En un sentido amplio, se puede decir que se trata de analizar la dinámica de la economía local para después evaluar mediante el diagnóstico su capacidad de desarrollo.

En este primer paso, ha de centrarse la atención en aquellos aspectos particulares que facilitan una idea general del área y un conocimiento de la situación socioeconómica, de modo que se

pueda preparar una respuesta adecuada a los problemas existentes y construir la futura estrategia de desarrollo sobre las oportunidades detectadas. Para ello nada mejor que contar con una buena información de partida.

Ha de entenderse, no obstante, que la de información no es una labor puntual en un proceso de planificación estratégica. “La recogida de información y su análisis no es una fase secundaria en el proceso, sino una función continua de soporte a todas las demás, e incluso si está bien diseñado el método permite ir recibiendo información también de ellas”<sup>349</sup>. Para los autores que plantean el desarrollo local como el resultado de una actitud sin la cual no pueden darse los resultados deseados, la información también “juega un papel esencial en la dinámica de decisión del desarrollo local” porque “constituye el material de base para elaborar un diagnóstico sobre la situación local, para descubrir y localizar los problemas que se plantean, para transar las perspectivas de evolución y para elaborar estrategias de intervención.”<sup>350</sup>

La información ha de ser entendida igualmente como un modo de comunicación entre los actores, y un modo de involucrarlos en torno a las acciones. Hacerla útil es un objetivo en sí mismo que genera un proceso dinámico entre el conocimiento y la acción “Más que su producción, es la comunicación de la información y su difusión lo que importa”.<sup>351</sup>

La información, que debe abordar tanto el ámbito económico como el social, es también un factor muy importante a la hora de involucrar a la población de un área en el proyecto de desarrollo local, ya que contribuye a que tome conciencia de su entorno y, además, proporciona elementos de juicio para que pueda comprender, decidir y evaluar por sí misma.

Del mismo modo es necesario determinar como paso previo, aunque sólo sea de forma embrionaria, las necesidades a las que debe responder la información y las funciones que debe cumplir dentro del proceso de desarrollo local (ver cuadro N° 14).

#### Cuadro N° 14: Funciones a cumplir por el proceso de información<sup>352</sup>

- A) Determinar el clima existente para el desarrollo económico.
- B) Establecer cuáles de las instituciones existentes pueden coordinar y planificar el proceso.
- C) Definir quién dirigirá el desarrollo local: autoridad municipal, agencia o ambos.
- D) Identificar los obstáculos que pueden frenar la coordinación.
- E) Conseguir que los grupos políticos, sindicales, etc. apoyen las actividades de desarrollo propuestas.

<sup>349</sup> Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 200.

<sup>350</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 40.

<sup>351</sup> Ibidem. Pg. 40.

<sup>352</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 95.

## **9.1.2. Metodología para obtener la información**

Para que la información pueda ser útil es preciso establecer una serie de fases que comprenden: la detección-selección de las fuentes documentales, la recogida de la información que se considere de interés, su tratamiento y su difusión.

### **9.1.2.1. Detección-Selección de las fuentes documentales**

La información se encuentra en múltiples y variadas instancias que hay que conocer y saber manejar: bases de datos, prensa, centros de información públicos y privados, agencias de comunicación, boletines y revistas especializados, grupos de expertos, etc. Pueden utilizarse, asimismo, los archivos de las propias agencias e instituciones implicadas en el programa, los estudios e informes específicos que se hayan elaborado sobre los distintos temas y las fuentes estadísticas, entre otras muchas.

Inicialmente, la consecución de la información necesaria se enfrenta, sin embargo, a una serie de limitaciones. En primer lugar, la información para tomar una decisión suele necesitarse de forma urgente. En segundo lugar, los sistemas de información centralizados son considerados como lejanos y de difícil acceso.<sup>353</sup>

Además, en la fase inicial siempre resulta complicado saber con qué fuentes se cuenta y cuáles son las que realmente interesan, de forma que a menudo el acercamiento a esas fuentes de información se realiza de una manera intuitiva, y sólo a medida que el contacto se formaliza y profundiza es posible sacar de ellas el máximo partido posible.

Dentro de las fuentes que concentran la información socioeconómica referida a una zona, las más significativas son las expuestas en el cuadro N° 15.

---

<sup>353</sup> DATAR, (1986). Pg. 56.

**Cuadro N° 15: Fuentes de información socioeconómica<sup>354</sup>**

Agencias, instituciones públicas y cámaras de comercio.	Dentro de la comunidad o región, son la fuente directa de datos oficiales. Cuentan con sus propios sistemas estadísticos que constituyen en sí un sistema estandarizado de datos que orienta sobre los parámetros que pueden servir para el análisis.
Universidades e institutos de investigación	Si existen en la localidad, es muy probable que además de información y datos generales, cuenten con información y estudios específicos de interés sobre la zona.
Empresas y entidades financieras	Son una fuente primordial de información económica, datos y análisis de la evolución y tendencia económica.
Medios de comunicación	Los medios de comunicación locales aportan una visión global de los problemas y de las preocupaciones existentes en el área, tanto de la población como de las instituciones locales y regionales. A nivel económico son los que mejor reflejan de forma inmediata la situación por la que atraviesan los distintos sectores de actividad y el empleo.
Consultorías privadas	Ofrecen servicios de estadística y análisis económico especializado, además de un conocimiento cualitativo y especializado del tejido local.

#### **9.1.2.2. Recogida de la información**

El principal problema a la hora de recoger la información es precisamente su dispersión entre una multiplicidad de entidades y organismos, ya sean públicos o privados así como el obstáculo que para su acceso representan la complejidad de las divisiones administrativas y su burocracia, sin olvidar los posibles conflictos que surgen por el poder que se deriva de la posesión de información

Esta dificultad se ve agravada por el hecho de que las instituciones generan una información abundante, pero casi siempre parcial y limitada. Generalmente, la información de que disponen está más orientada hacia el interior del organismo que hacia los problemas locales, por lo que su enfoque no es siempre el más idóneo.

Pese a todas estas dificultades, la recogida de información es un proceso esencial para la articulación de un programa de desarrollo local. Su importancia radica en un doble aspecto: por un lado, es un requisito para lograr un conocimiento apropiado de la base sobre la que se va a

<sup>354</sup> Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 26.

asentar la estrategia de desarrollo; por otro lado, y entendiendo la recogida de información como parte de la dinámica de desarrollo local, es un modo de sensibilizar, poner en contacto e iniciar la integración de los agentes económicos en el propio proceso de desarrollo.<sup>355</sup>

En este sentido, la información juega un papel fundamental en la dinámica del desarrollo local porque permite captar los problemas que aparecen, prever su evolución futura y diseñar las estrategias de actuación que lo resuelvan.<sup>356</sup>

Teniendo en cuenta esa importancia, la metodología que ha de seguirse debe ser apropiada y útil para obtener la información estadística genérica adecuada, así como para lograr el intercambio de opiniones y puntos de vista con y entre las personas de la comunidad.

### **9.1.2.3. Elaboración y tratamiento de la información**

Una vez efectuada la recogida de información, es necesario establecer una clasificación selectiva antes de proceder a su tratamiento, agrupando los datos recopilados según su importancia. En primer lugar está toda aquella información que se considera tan esencial como imprescindible. En segundo, todos los datos que a priori resulten útiles y deseables. En tercero los datos útiles, pero probablemente no esenciales. Y finalmente, los datos menos prioritarios.

El siguiente paso consiste en la elaboración de un informe lo más completo posible. En este nivel habrá que huir de la simple recolección de datos sin un valor operativo y conseguir que los datos recogidos sean comparables, consistentes y accesibles.

El informe sobre la situación local puede tener dos enfoques. El primero se basa en aportar una información simple que se adapte a las circunstancias y necesidades del medio. Se trata de describir los aspectos fundamentales de la zona en base a los medios de los que se puede disponer inmediatamente. El segundo enfoque pone el acento en una información mucho más profunda a partir de estudios detallados para los cuales se necesitará realizar investigaciones con un mayor grado de complejidad.

Una vez más conviene recordar la importancia de ofrecer una información que sea comprensible por los agentes locales, ya que ésta ha de servir como ayuda en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, deberá evitarse que se reduzca excesivamente a estadísticas y datos sólo interpretables por técnicos.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Sobre este aspecto de la función de sensibilización mediante la información existen experiencias significativas (op. cit. “Desarrollo Local y Juventud. Oviedo, 24, 25 y 26 de Enero de 1991”, Pg. 37) con acciones que como la elaboración de un dossier informativo, la realización de entrevistas, reuniones y una campaña publicitaria, fueron implementadas después para lograr una mayor sensibilización hacia el desarrollo local y endógeno.

<sup>356</sup> Ibidem Pg. 40.

<sup>357</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 41.

#### **9.1.2.4. Difusión de la información**

La información ha de estar disponible en todo momento tanto para los agentes e instituciones implicados en el proceso como para el conjunto de la población, y no sólo de forma pasiva sino también activa con una buena política de comunicación-difusión. Si la población se siente implicada se conseguirá mayor participación e interés hacia las medidas que se establezcan dentro del plan de desarrollo.

La información tiene dos aspectos fundamentales. En primer lugar significa el acceso a los conocimientos permitiendo la comprensión, el análisis y la elección. En segundo lugar, representa acceso al poder ya que gracias a la información se puede negociar, proponer, decidir y actuar. Por tanto, una vez recopilada la información que se necesita para la puesta en marcha del programa de desarrollo local, las autoridades locales han de huir de la tendencia a centralizar la información favoreciendo, por el contrario, su circulación.<sup>358</sup>

Para ello un objetivo fundamental es conseguir que los agentes y las redes de colaboración local cooperen también en la obtención, tratamiento y difusión de la información que puede servir para el desarrollo local.

#### **9.1.3. Información para el diagnóstico**

El objetivo fundamental de todo el proceso de recogida, tratamiento y difusión de la información es la elaboración de un diagnóstico que sirva de base a los agentes locales para el establecimiento y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo. Antes de proceder a la elaboración del diagnóstico es preciso, sin embargo, delimitar previamente el área de análisis y sus características.

##### **9.1.3.1. Áreas de análisis**

Para poder decidir a dónde y cómo se quiere llegar, el punto de partida es preguntar: ¿dónde nos encontramos ahora? Para responder a esta cuestión, se ha de analizar la información correspondiente a la base socioeconómica del espacio al que se hace referencia y la capacidad de desarrollo de la comunidad.<sup>359</sup>

Se ha de proceder a una recogida sistemática de información estadística y documental relativa tanto a los aspectos de carácter socioeconómico como a la capacidad de desarrollo del área. La recogida de información ha de ser en esta fase un proceso interactivo de discusión, exploración y definición de problemas, que destaque muchos aspectos cualitativos que las estadísticas no revelarían nunca. De esta manera se podrá comprender cuáles son los problemas principales y cuáles los problemas a atender en el futuro, así como cuáles son las capacidades que las estructuras intermedias necesitan conseguir (ver cuadro N° 16).

---

<sup>358</sup> Ibidem. Pg. 39.

<sup>359</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 91.

**Cuadro N° 16: Áreas de información para el desarrollo**

<b>Base socio-económica</b>	
Ha de permitir conocer los aspectos más sobresalientes que puedan tener una incidencia en el campo de la economía	De su análisis se deducen las características y los aspectos predominantes que configuran el área.
<b>Capacidad de desarrollo</b>	Ha de indicar el grado de organización institucional existente en el lugar así como el grado de poder de actuación política

#### **9.1.3.1.1. Base socio-económica**

La estructura socio-económica de una determinada zona no es algo estático que pueda definirse con indicadores estáticos, sino más bien un proceso en evolución continua que requiere ser analizado y entendido en diferentes dimensiones. Los indicadores utilizados en el análisis no se pueden reducir a una lista, sino que en cada zona se tendrá que elaborar un cuestionario específico que sirva para su propio análisis.

El único requisito es que seleccionados los indicadores, y considerados en su conjunto, han de reflejar los aspectos más relevantes del área. La elección de unos u otros indicadores variará dependiendo de si se trata de municipios con predominio de la industria, los servicios o la agricultura, y dentro de cada uno de estos sectores de la diferente incidencia que tengan en la zona los recursos físicos, humanos, económicos, técnicos y socioculturales.<sup>360</sup>

Los indicadores económicos tradicionales como renta per capita o nivel de empleo no reflejan con total veracidad el dinamismo y la salud económica de un lugar.<sup>361</sup> Por eso, la información no ha de limitarse a campos o aspectos reducidos, sino que ha de ampliar su campo a los datos culturales, económicos, sociales, jurídicos, etc.

Así, en la primera fase se realizará una recogida de información de carácter global referida a todo tipo de aspectos: democráticos, condiciones del mercado de trabajo, características económicas del área, condiciones físicas y locacionales, servicios que la comunidad ofrece, así como todos aquellos aspectos que puedan tener especial incidencia en el desarrollo económico. Para facilitar su análisis los englobaremos en cuatro grandes apartados:

---

<sup>360</sup> Op. cit. BENDA VID-VAL, A. Pg. 32-33.

<sup>361</sup> Un ejemplo apuntado por el autor es el de Nueva Inglaterra durante el final de la década de los 60 y principios de los 70 en que la pérdida de puestos de trabajo en la industria textil y otras industrias manufactureras caracterizaba un caso de economía en declive, cuando en realidad en aquellos indicadores escondían actividades emergentes en alta tecnología y servicios financieros. Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 12.

- Contexto local y socio-cultural general.
- Base económica.
- Base demográfica y Mercado de trabajo.
- Infraestructura, Tecnología y Servicios.

· **Contexto local y sociocultural general**

Su conocimiento desvela los rasgos distintivos del área que configuran o que pueden ser utilizados para configurar una imagen de marca del área e inciden sobre su economía.

En este apartado se pueden identificar los datos que caracterizan al área frente a otras, como la existencia de un único productor o consumidor nacional o regional de un producto, o de un lugar que por cualquier motivo ha tomado especial relevancia (por ejemplo, puede que exista una universidad de renombre, un centro empresarial o parque tecnológico de reciente creación, que esté próximo a un centro turístico en alza). Es decir, cualquier aspecto que pueda ser de relevancia y que ponga de manifiesto los atractivos del territorio.<sup>362</sup>

Por lo tanto, deberá incluirse en este epígrafe todo lo relacionado con cultura, tradiciones artesanales, folklore, idioma, costumbres, condiciones geofísicas, grado de apertura al exterior, nivel de calidad de vida que ofrece, etc. En fin todo aquello que defina al territorio y le otorgue un valor diferencial con respecto a otras zonas.

Por lo que se refiere a las peculiaridades socioculturales se debe atender a todos aquellos rasgos y peculiaridades que puedan definir a la colectividad y que puedan resaltarse para ofrecer una imagen atractiva económicamente explotable, o bien al contrario que puedan representar un *handicap* a su lanzamiento.

El propio entorno geofísico y medioambiental también ha de ser examinado, no sólo desde el punto de vista de la accesibilidad o no del área respecto al resto de la región y de las demás regiones, sino también como condicionante de la propia imagen de marca del territorio, generalmente tributaria de su pasado económico.

Así, en un paisaje de antigua industrialización con sus aglomeraciones urbanas, sus barrios y sus ruinas industriales como característica dominante junto a un medioambiente altamente degradado y contaminado, puede existir un patrimonio industrial físico alternativamente utilizable para otros fines.

Por otro lado, se encuentran las áreas con una tradición económica agraria caracterizadas por un entorno paisajístico bien conservado y una mayor calidad ambiental, que pueden vender una imagen atractiva desde el punto de vista del agroturismo, la ecología, la práctica de deportes, etc.

---

<sup>362</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3.

Los aspectos relacionados con el medio ambiente y la contaminación pueden contener una información esencial a la hora de decidir una acción económica u otra. La constatación de que moverse en un entorno ambiental contaminado puede ser un factor que empuje a un futuro inversor a pensar en otro lugar, sería un punto negativo en el análisis respecto al grado de atracción que tiene la zona. Si, por el contrario, la comunidad disfruta de un entorno paisajístico y medioambiental agradable y adecuado, puede animar el desarrollo de actividades económicamente explotables que precisamente se basen en ese recurso natural. Desde otro punto de vista, el impacto que sobre el medio ambiente pueda tener el desarrollo de un tipo de industria determinado, puede hacerla desaconsejable y, por tanto, este dato informará sobre las estrategias de desarrollo que se han de adoptar.

A nivel indicativo, los aspectos que pueden guiar el análisis son los indicadores en el cuadro N° 17:

#### **Cuadro N° 17: Aspectos que deben guiar el análisis**

¿Existe alguna característica que de relevancia a la zona?
Caso de que exista, ¿es tal su relevancia que puede vender una imagen de marca determinada de la zona?
Desde el punto de vista geográfico, ¿cuál es la situación respecto al resto de la región?
En ese mismo contexto físico y geográfico, ¿cuál es el nivel de accesibilidad así como de intercambio y relación con el interior y con el exterior?
Las características naturales geofísicas, así como la herencia económica o patrimonio industrial, ¿contribuyen a ofrecer una imagen determinada del lugar (deportes, ecología, ecomuseos, etc.)?
Desde el punto de vista cultural, ¿existen aspectos homogéneos que la caractericen frente a otros lugares y que puedan ser apreciados como cultura del territorio?
¿Existe una universidad de renombre capaz de atraer empresas o técnicos de alto nivel?

- **Tejido económico**

Lo que en este caso se trata de explorar es la estructura económica básica del área analizada, su situación de partida, su respuesta a la evolución económica internacional, así como los factores capaces de influir en su vitalidad, tanto de manera positiva como de forma negativa. Se trata, por tanto, de analizar las tendencias actuales de la economía local, sectores débiles, sectores fuertes, así como sus oportunidades de diversificación.<sup>363</sup>

Para ello, en este apartado del diagnóstico ha de determinarse el sector económico básico, el peso del resto de las actividades, las características y condiciones en que se desenvuelven cada una de ellas, su estructura, su tamaño, su salud financiera, la tendencia del empleo, su actitud ante la innovación y su capacidad de adaptación ante los cambios. Igualmente, se ha de revisar el

---

<sup>363</sup> Ibidem. Cap. 3. Pg. 3.

mercado de trabajo para ver si se están creando nuevos puestos de trabajo y si los que existen se mantienen o van a mantenerse en el futuro.

La creación de nuevas oportunidades depende también del conocimiento de la estructura económica local, ya que permite hacerse una idea sobre las necesidades requeridas en cuanto a formación de recursos humanos para responder a las demandas del mercado de trabajo. Se trata, en primer lugar, de identificar la base económica para conocer cuál es la base de empleo.

Respecto al sector primario, ha de analizarse cuál es el porcentaje de actividad en agricultura y ganadería, como está distribuido el suelo, tamaño de las explotaciones, régimen de dedicación, si se produce renovación generacional o no en el campo y si funcionan y se gestionan las explotaciones como empresas, así como el grado de modernización e incorporación tecnológica de las explotaciones. Además de ello, han de conocerse los cauces, accesos y salidas a los mercados y puntos de distribución de los productos, teniendo en cuenta lo perecedero de éstos.

Respecto al sector secundario, se ha de observar y estudiar el tipo de industria base que existe, fijarse si hay grandes o pequeñas empresas y cuál es su estructura, su grado de eficiencia y, en su caso, cuáles son los obstáculos que han encontrado en la comunidad en la que están ubicadas. Igualmente, es importante conocer su actitud hacia la investigación y la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos y el apoyo o impedimentos que para ello existen. Respecto a las empresas de reciente creación, es importante saber cuáles han sido los obstáculos que encontraron en su inicio, y esto tanto para las que tuvieron éxito y prosperaron, como para las que no lo consiguieron.<sup>364</sup>

En cuanto al sector terciario, es importante la existencia de servicios de apoyo a la actividad económica y a las empresas de la zona, así como el conocimiento detallado de las características de la actividad comercial y la infraestructura hotelera. Especial atención requieren también los servicios financieros y si son adecuados al desarrollo de iniciativas de empleo y negocios, y la facilidad o dificultad del acceso a los mercados de crédito.

En este apartado ha de incluirse también el análisis de las nuevas actividades relacionadas con el turismo, el ocio, y la cultura. Así, por ejemplo, actividades de agroturismo, los usos de las ruinas industriales con fines culturales, caso de los ecomuseos, etc.

Teniendo en cuenta que el análisis propuesto aquí es general, serán las propias peculiaridades de cada zona las que determinen la configuración de un cuestionario más concreto.

A título, por tanto indicativo, en el cuadro N° 18 se exponen algunas de las cuestiones a las que contestar:

---

<sup>364</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3.

#### Cuadro N° 18: Cuestiones básicas para analizar el tejido económico

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

- **Base demográfica y mercado de trabajo**

Un aspecto capital de cara al desarrollo local es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo, así como los principales problemas de empleo en la zona. Para ello se ha de efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, nivel de renta, distribución geográfica de la población, comprobar si existen movimientos de emigración, etc.

Se ha de recabar la información disponible sobre empleo, edad, ingresos y distribución de la población local por profesiones para determinar las características de la población y su relación con el dinamismo local. Igualmente, han de examinarse las condiciones del mercado laboral mediante la obtención de datos relativos a la distribución del empleo por sexos en cada sector, así como la tasa de empleo y subempleo por sectores industriales en los últimos años. Su objetivo es establecer cuáles son los recursos humanos disponibles y qué parte de ellos necesita algún tipo de gestión en cuanto a formación.<sup>365</sup>

A partir de este análisis se puede comprobar la viabilidad del área, al tiempo que permite la función de objetivos concretos en función de las principales características de la población local, valores, etc...<sup>366</sup>

Para establecer el diagnóstico sobre la población activa se debe responder a cuestiones como las indicadas en el cuadro N° 19:

<sup>365</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 92.

<sup>366</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3

#### Cuadro N° 19: Cuestiones básicas para analizar la demografía

¿Cuáles son las principales tendencias demográficas?
¿Cuáles son los factores determinantes de este evolución demográfica?
¿Cuál es la composición de la población activa y cuál su evolución dentro de cada sector?
¿Qué perfiles caracterizan la oferta de trabajo? ¿coincide ésta con la demanda existente en la zona?
¿Encuentra trabajo la población activa en la localidad, o por el contrario existen movimientos migratorios importantes?
¿Cuál es la demanda de trabajo por sexos?
¿Cuál es el nivel de desempleo de la zona?

#### - Infraestructura, tecnología y servicios

Este apartado ha de permitir una identificación de las ventajas y desventajas locales a partir de la valoración de la infraestructura existente, de la existencia de medios que faciliten el acceso a la tecnología y de los servicios que los actores económicos precisan en el desempeño de sus actividades. No en vano, la suficiente o insuficiente dotación de infraestructuras de todo tipo, su grado de modernización tecnológica, el papel reservado al sector servicios en general y a los servicios para la empresa en particular, son características inherentes a una zona que pueden tanto favorecer como obstaculizar su camino hacia el desarrollo.

Lógicamente, el nivel de estos aspectos, así como su calidad están en la base del éxito, del surgimiento y de la consolidación de las iniciativas económicas. Conviene aclarar que no interesa tanto conocer de una manera aislada qué equipamientos, servicios, etc. existen, sino si éstos son adecuados a las necesidades de la industria y la actividad económica que se va a desarrollar en la zona.<sup>367</sup>

Por lo que se refiere a las infraestructuras, su importancia es tal que por sí misma pueden hacer que un inversor estime o desestime la posibilidad de instalarse en un área determinada y, si bien no crean desarrollo, sí contribuyen a que el desarrollo sea posible al ser condiciones básicas para el normal funcionamiento de los diferentes sectores de actividad.

Las infraestructuras son generadoras e impulsoras de crecimiento, y hasta ahora son uno de los elementos en los que más hincapié se ha hecho cuando se hablaba de modernizar una zona, precisamente porque reducen las desventajas comparativas de un área con respecto a otras y tienen una gran influencia en la producción, accesibilidad y estructura económica general.

Respecto al equipamiento de infraestructuras se debe tener en cuenta y analizar una variada lista de aspectos que pueden influir en la localización industrial. Cuando hablamos de infraestructuras lo hacemos en sentido amplio, desde el estado de las carreteras, líneas ferroviarias o aéreas,

<sup>367</sup> BEAUNEZ, R. y PIETRI, J. (1982) Les comunes et l'emploi, Les éditions ouvrières. París Pg. 112.

puertos marítimos, hasta las telecomunicaciones y el suministro de agua y energía. Otro tipo de equipamientos e infraestructuras se refieren a la existencia de suelo industrial, su ubicación y disponibilidad, sus características técnicas, los precios de los terrenos, etc. Igualmente se ha de incluir la oferta de alojamiento, sus condiciones y su calidad y todo lo relativo a las infraestructuras sociales en sentido amplio. En definitiva, todos aquellos factores que crean un entorno y que juegan un papel a la hora de conseguir un adecuado nivel de productividad y de competitividad.<sup>368</sup>

Por lo que se refiere a los servicios, de un lado han de analizarse aquellos de los que una empresa tiene necesidad para vivir, entre los que se pueden situar los servicios bancarios, pero también otros de más reciente existencia como los informáticos. La formación puede considerarse a la vez un servicio al personal y a las empresas.

Respecto a los servicios financieros y bancarios ha de considerarse la existencia de servicios financieros de apoyo al desarrollo y al nacimiento de actividades económicas, así como la información adecuada sobre las posibilidades de acceso a los recursos financieros provenientes de cualquier nivel institucional.

Otro aspecto que hoy tiene importancia fundamental desde la óptica del desarrollo es el nivel tecnológico de las empresas de la zona. Es importante que exista una actitud innovadora no sólo en las empresas, sino que también las instituciones públicas han de apoyar y fomentar la innovación tecnológica.

En el cuadro Nº 20 se exponen algunas de las cuestiones que se pueden plantear en este sentido

#### **Cuadro Nº 20: Cuestiones básicas para analizar infraestructuras y servicios**

¿Existe una oferta de condiciones generales suficientes para el desarrollo de las industrias existentes y futuras?
¿Existen Aspectos ambientales que inhiben el desarrollo?
¿Existe espacio suficiente para el desarrollo?
¿Cuál es el estado de las infraestructuras económicas y sociales?
¿Es un área elegible por los Fondos Estructurales comunitarios u otro tipo de fondo de ayuda al desarrollo?
¿Se observa una disposición por parte del sector privado a invertir?
¿Existe algún otro tipo de fuente de recursos posible?

<sup>368</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. (1989) Pg. 92.

### **9.1.3.1.2. Capacidad de desarrollo**

El otro punto principal del que debe ocuparse la información para el diagnóstico es la capacidad de desarrollo económico de la comunidad. La misma está muy ligada a su nivel de organización institucional. Así, las comunidades que más lejos han llegado en esta materia han sido las que contaban con, o se han dotado de la organización y los medios administrativos e institucionales necesarios para asumir el desarrollo.<sup>369</sup> En este caso, la información a reunir deberá tener presentes los siguientes temas.<sup>370</sup>

- Instituciones existentes con base en la comunidad. Se hace referencia a asociaciones locales, como pueden ser las organizaciones de voluntarios, las organizaciones parroquiales, vecinales, culturales o las organizaciones de servicios sociales.
- Instituciones económicas. Bajo este apartado se reagrupa la información referente a distintas personas jurídicas de la región: cámaras de comercio, asociaciones de comerciantes, corporaciones de desarrollo local, organizaciones laborales y organizaciones de desarrollo estatales. Hay que determinar las contribuciones de cada una y valorar su fuerza y credibilidad.
- Instituciones políticas. Aquí el gobierno local es la clave para el desarrollo económico local.
- Instituciones financieras como bancos, sociedades inmobiliarias, entidades financieras, etc, en las que se ha de valorar su habilidad para contribuir al proceso a través de la oferta de servicios a la medida de las necesidades locales.
- Instituciones de educación y formación. Tienen que proporcionar los servicios necesarios complementarios de cara a lograr unos recursos humanos cualificados y competitivos en todos los campos de la formación, así como en lo referente a la investigación y desarrollo.

No basta con que existan todas esas instituciones, sino debe valorarse su capacidad de establecer relaciones fluidas hacia dentro y hacia afuera del medio local.

## **9.2. FASE II: DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA**

Tras realizar su diagnóstico, la comunidad ha de reflexionar sobre la actitud que tomará cara al desarrollo y, a la continuidad del proceso, postura a partir de la cual se definirá 1a estrategia de desarrollo en base a dos puntos: la fijación de unos objetivos a los que se desea llegar y la determinación de unas líneas de acción que permitan alcanzar los objetivos marcados.

---

<sup>369</sup> Op. cit. GREFFE, X. Pg. 33.

<sup>370</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 115.

En primer lugar, y a nivel conceptual, es importante no confundir la estrategia con el proyecto. Los proyectos emergen de los cursos específicos de acción emprendidos dentro de una estrategia dada.<sup>371</sup>

La elección de una estrategia adecuada a las necesidades locales es un requisito esencial, debiendo caracterizarse por su globalidad, porque los problemas sean tratados como un todo, integrando el mayor número de aspectos posibles en el contexto de los recursos disponibles y de los objetivos previamente establecidos, y dejando de lado aquellos aspectos que ofrezcan únicamente una visión parcial de los problemas.

Una vez que se tienen todos los datos, se decide cómo deben ser combinados cada uno de los componentes para crear una única estrategia capaz de conseguir el máximo rendimiento posible a partir de los recursos disponibles en la comunidad.

Una condición previa y necesaria para su eficacia es que sea asumida por todos los niveles de la gestión pública,<sup>372</sup> ya que la estrategia de desarrollo local implica necesariamente el trasvase de competencias desde el poder central hacia los poderes públicos locales o regionales.

### **9.2.1. Actitud ante la estrategia**

Como se ha indicado más arriba, del diagnóstico se puede desprender una decisión que puede ser bien de acción bien de inhibición. En este sentido se presentan tres actitudes posibles, tal y como se recoge en el cuadro N° 21:<sup>373</sup>

**Cuadro N° 21: Actitudes ante la estrategia**

A.- No hacer nada.	B.- Introducir mejoras y aumentar la eficacia de la actividad económica existente	C.- Desarrollar nuevas industrias, servicios, e infraestructuras
Sería la opción a tomar tras un análisis en el que se mostrara que la visión de futuro y la situación actual son tan similares que no es necesario emprender ninguna acción. Es una situación privilegiada de la que pocas zonas disfrutan actualmente.	En este caso existe una tendencia general de signo positivo, pero es necesario mejorar su eficiencia. Para ello es preciso realizar una serie de cambio que impliquen, por ejemplo, innovación, modernización y reestructuración. Tales cambios requieren un trabajo de campo muy cercano a la realidad, involucrando a todo tipo de organizaciones y agentes económicos locales	En la mayor parte de los casos encontraremos que la comunidad no sólo necesita mejorar la eficiencia de sus empresas y servicios, sino que además presentará carencias importantes en ciertas áreas. La existencia de una serie de necesidades insatisfechas es un punto de partida importante a la hora de iniciar el proceso de desarrollo

<sup>371</sup> Ibidem. Pag. 121.

<sup>372</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 81.

<sup>373</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 7.

Cualquiera de los dos últimos casos requiere una importante labor de acción que se enmarcará dentro de la estrategia.

### **9.2.2. Fijación de unos objetivos generales**

#### **9.2.2.1. Puntos fuertes y débiles**

La comunidad debe ser capaz de explicitar sus objetivos económicos. Si el diagnóstico ha servido para saber cuál es la realidad de partida, en esta segunda fase se trata de definir dónde se quiere llegar. Para ello han de establecerse los objetivos apoyándose en la información obtenida sobre los puntos fuertes y débiles que se han detectado.

Para que la comunidad pueda identificar sus oportunidades y localizar sus recursos disponibles, ha de centrarse en:<sup>374</sup>

- Determinar qué sectores juegan una función importante en la economía local en lo referente a puestos de trabajo, ventas, impuestos pagados y relación con otras industrias.
- Identificar relaciones entre lo local y el exterior de tal forma que se establezcan relaciones entre la economía local y la regional, nacional e internacional.
- Asegurar el potencial local para el crecimiento y la estabilidad económica, e identificar las posibles contingencias que pueden comprometerlo.

A partir del diagnóstico se estará capacitado para decidir a dónde se quiere llegar y para detectar las áreas que requieren un cambio, lo que implicará reforzar los aspectos positivos y tener en cuenta los negativos.<sup>375</sup>

Como aproximación metodológica para llegar al objetivo se puede plantear la elaboración del diagnóstico y la recopilación de información específica en torno a dos aspectos: deficiencias y recursos. Para determinar cada uno de ellos se pueden establecer unos parámetros de análisis en las áreas más importantes, tal y como se indica en el cuadro N° 22:<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 122-123.

<sup>375</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Pg. 5.

<sup>376</sup> Ibidem. Cap. 4. Pg. 6-9.

**Cuadro N° 22: Parámetros de análisis más significativos**

<b>El territorio</b>	<b>Las empresas y la economía</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el tipo de área (rural o urbana, mixta).</li> <li>• Localizarla dentro de un contexto geográfico más amplio.</li> <li>• Determinar sus recursos naturales, si están óptimamente utilizados, trabas que se imponen a su utilización, etc.</li> <li>• Identificar las características de sus áreas y determinar los usos que se le podrían dar.</li> <li>• Examinar la infraestructura existente, sus líneas de comunicación con el exterior y sus deficiencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una relación de las empresas existentes en la zona, identificando las características y dinámica de las mismas.</li> <li>• Determinar su evolución, crecimiento y situación actual o previsible.</li> <li>• Averiguar qué influencia tienen sobre el medioambiente.</li> <li>• Identificar las tendencias económicas internacionales y su incidencia en la economía local.</li> </ul>
<b>Población y mercado laboral</b>	<b>Organización</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar las consecuencias de las tendencias y evolución demográfica.</li> <li>• Analizar las características del empleo local.</li> <li>• Estudiar cuál es la evolución del empleo dominante y cuál es el nivel de auto-empleo.</li> <li>• Verificar si existe una cultura empresarial.</li> <li>• Analizar cuál es el nivel y perfil de los desempleados y si este problema afecta a grupos específicos.</li> <li>• Determinar las causas posibles del desempleo.</li> <li>• Examinar la oferta formativa comparativamente con la demanda.</li> <li>• Identificar la situación y clima social, seleccionando los problemas más importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el nivel de las organizaciones implicadas en el desarrollo y determinar quiénes serán las personas de contacto.</li> <li>• Conocer las actividades realizadas por estas organizaciones y sus planes de futuro.</li> <li>• Establecer sus niveles y fuentes de recursos.</li> <li>• Indagar sobre las relaciones que pueden existir entre las diferentes organizaciones.</li> </ul>

### **9.2.2.2. Los objetivos**

El paso que sigue es la definición de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Los objetivos que se establezcan orientarán el resto del proceso al reflejar las aspiraciones en materia de desarrollo de la localidad. Es importante que se determinen de forma coherente con los puntos fuertes y débiles, problemas y oportunidades detectados hasta ahora.

Los objetivos principales sobre los que se asienta cualquier proceso de desarrollo económico local se pueden concretar más aún en conseguir la creación de puestos de trabajo para la población de la zona, reducir el desempleo, mantener una buena calidad de vida, mejorar las condiciones o proporcionar oportunidades a un colectivo particular, diversificar la economía y

mejorar el nivel de infraestructuras.<sup>377</sup> Pero una vez que se ha realizado el diagnóstico de la economía local es posible identificar objetivos de carácter más específico en función no sólo de las características del área sino también de las conexiones existentes entre la economía local y las economías exteriores y del potencial de crecimiento económico y de los grupos económicos existentes.<sup>378</sup>

### **9.2.3. Elección de las líneas de acción**

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.<sup>379</sup> 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.

Uno de los principales pilares en los que se debe basar una línea de acción estratégica de desarrollo endógeno es la implementación de políticas favorables en lo que a la integración de modernas tecnologías y a la adaptación de procesos innovadores en un entorno local se refiere. Por ello, el marco general debe incluir, en los casos en que parezca viable y coherente, aspectos relacionados con las nuevas tecnologías, ya sea facilitando el soporte para que las pequeñas y medianas empresas puedan contribuir a la producción y comercialización de nuevos productos más competitivos y en consecuencia, con mayor capacidad de penetración en los mercados internacionales, ya sea facilitando el acceso de las pequeñas y, medianas empresas a los centros de I+D existentes dentro y fuera de la propia localidad (universidades, centros tecnológicos, etc.).<sup>380</sup>

Una de las líneas de actuación más importantes es la de trabajar en aquellos aspectos que en base a lo determinado como puntos débiles, se necesitan mejorar para crecer, adaptarse, o competir. Entre otros, estos aspectos pueden ser los indicados en el cuadro Nº 23.<sup>381</sup>

---

<sup>377</sup> Ibidem. Pg. 121-122.

<sup>378</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 123.

<sup>379</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 140.

<sup>380</sup> Op. cit. REGIONAL ANALYSIS AND LOCAL PLANING. Pg. 118.

<sup>381</sup> Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 31-40.

**Cuadro N° 23: Líneas de acción estratégica**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de la fuerza de trabajo</li> <li>• Infraestructuras físicas</li> <li>• Gestión de recursos y patrimonio</li> <li>• Investigación y tecnología</li> <li>• Desarrollo empresarial</li> <li>• Calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de capacidades y conocimientos para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo.</li> <li>• Supliendo las deficiencias que obstaculizan la supervivencia de las empresas en el entorno.</li> <li>• Favorecer el desarrollo de nuevas iniciativas económicas dándoles un uso alternativo respecto al pasado.</li> <li>• Difusión de información, soporte a la I+D, crear relaciones entre Universidades, investigación e industria.</li> <li>• Incentivos financieros para las empresas, asistencia técnica, desarrollo de un mercado financiero.</li> <li>• Gestión del entorno físico y medioambiental especialmente en los entornos urbanos altamente deteriorados.</li> </ul>
--	--

### **9.3. FASE III: CREACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN**

Después de la definición de las estrategias es necesario proceder al establecimiento de un plan de acción en el que se definan más concretamente los proyectos a realizar. “Los planes de acción son documentos que describen los componentes de los proyectos propuestos y que se ajustan a una estrategia de desarrollo económico”.<sup>382</sup>

Para planificar un proyecto deben darse al menos tres pasos imprescindibles:<sup>383</sup> en primer lugar, establecer las metas que se espera alcanzar; en segundo lugar, tener en cuenta el contexto y la viabilidad; y finalmente, establecer las estrategias y tácticas apropiadas, de forma que se tengan en cuenta los pasos anteriores.

Las tácticas se ven influenciadas por diversos factores. Esto implica que en el transcurso de la realización del proyecto será necesario ir adaptándolo a ciertos factores externos que, en un principio, no estaban previstos.

Por ejemplo, supongamos una estrategia basada en la construcción de una cualificación laboral a nivel local y un proyecto de prácticas de trabajo en las empresas locales. Esto requerirá seleccionar las empresas que vayan a participar. No obstante, habrá que considerar otras circunstancias. Por ejemplo, si el proyecto está financiado por la autoridad local y ésta tiene preferencia por una zona concreta que no coincide con la establecida en el proyecto, habrá que ampliar las zonas de implantación del mismo, además de revisar todos los objetivos iniciales y reajustar los recursos.

<sup>382</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 130.

<sup>383</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 5. Pg. 3-4.

### **9.3.1. Métodos de desarrollo**

Una vez definidos los objetivos de la estrategia se deben elegir los métodos unas apropiados para llegar a los objetivos propuestos. Esta elección hace referencia a varios aspectos, desde la modalidad de intervención hasta la forma institucional del desarrollo.<sup>384</sup>

Respecto a la modalidad de intervención se pueden plantear dos métodos. En primer lugar el dirigido a ofrecer asistencia directa a las empresas tales como los incentivos financieros, la formación de trabajadores, etc... En segundo lugar, podemos definir un método que proporcione asistencia al proceso de desarrollo, creando el entorno en el que pueden surgir iniciativas económicas y consolidarse. La elección ha de estar guiada por los objetivos que se han establecido previamente.

Otro aspecto fundamental es la elección de la forma institucional que adoptará el proceso de desarrollo. Es importante que se elija dentro del plan, una vez que se ha establecido la estrategia. Si no ocurre así puede ser contraproducente. De hecho, en la mayor parte de los casos en los que la forma organizativa del desarrollo económico ha sido seleccionada con anterioridad al diseño de la estrategia se han producido problemas de compatibilización entre ambas.

Cuando se emprende un proceso de este tipo ha de existir un conocimiento previo de las formas organizativas existentes (organizaciones voluntarias de empresas, de vecinos, de información, etc...), así como las posibilidades y limitaciones de cada una. Posiblemente la información necesaria en este aspecto podamos obtenerla de los datos que se recogieron para elaborar el diagnóstico en su apartado capacidad institucional. En cualquier caso allí, si se hizo bien encontraremos la referencia de su existencia y si falta algún dato es el momento de volver sobre ello.

El plan ha de contener también un calendario, un horizonte temporal en el que insertar la estrategia de desarrollo. Puede contemplarse a corto o a largo plazo, no obstante, puede ser interesante que las decisiones de desarrollo local incorporen tanto el corto como el largo plazo dentro de la estrategia.

### **9.3.2. Identificación de proyectos**

Una vez seleccionado el modo de intervención más adecuado a la obtención de los objetivos estratégicos es preciso realizar una primera identificación de los proyectos que mejor se ajusten a las preferencias declaradas. Los proyectos han de ser viables desde dos puntos de vista: que la comunidad pueda realizarlos, finalidad última del proceso, y que al mismo tiempo sean coherentes con la estrategia que ha sido seleccionada previamente.

Esta fase es previa a la creación de un plan de acción, pero también posterior a la misma. Es decir, en este punto del proceso de desarrollo, únicamente debe hacerse un esbozo de la viabilidad, seleccionando aquellos proyectos que parezcan apropiados para posteriormente profundizar más, en la quinta fase, sobre estos aspectos. El principal objetivo del plan de acción

<sup>384</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 128-138.

consiste en reunir la información suficiente para determinar la viabilidad de la comunidad local para soportar los proyectos. No se entra por lo tanto en la evaluación de los proyectos en sí.

Llegar a alcanzar los objetivos establecidos obliga a diseñar un plan de acción que integre las acciones concretas que han de ser puestas en práctica para lograrlos, lo que implica la definición de las necesidades de intervención. “La intervención es una medida que introduce un nuevo elemento en el entorno físico, institucional o político de la región”.<sup>385</sup>

El propósito de la intervención es mejorar el entorno de modo que pueda, al final, propiciar el surgimiento y la evolución favorable de las iniciativas de desarrollo. En este sentido, los proyectos y las intervenciones específicas se presentan como oportunidades de desarrollo, no son soluciones a los problemas. “La cuestión implícita en la identificación y evaluación del proyecto es qué medidas son más adecuadas para crear, más oportunidades”.<sup>386</sup>

¿Cuáles son los proyectos específicos de desarrollo que han de ser emprendidos?, ¿cuáles son los indicadores de oportunidades que permiten elegir entre las intervenciones necesarias?, ¿cómo ha de pasarse de indicadores de posibles proyectos de intervención a ideas para proyectos específicos? Son todas ellas preguntas que a menudo se plantean en esta fase.

La identificación de proyectos implica establecer la relación entre aquellos factores que condicionan el entorno y las medidas que introducen los proyectos. No hay una fórmula fija para hacerlo. En algunos casos la relación será clara y la necesidad de desarrollar el proyecto obvia. En otros casos investigaciones específicas mostrarán la necesidad de corregir algunos de los factores.

A menudo, el conocimiento colectivo de los analistas, planificadores y otros participantes en el proceso de planificación es suficiente para indicar los factores en los que trabajar, los cambios requeridos y las acciones necesarias. En el esfuerzo de identificar los cambios precisos y los proyectos que traerán esos cambios se debe tener presente, para una mayor concreción en la práctica, la presunción de que el objetivo de la mayoría de los proyectos de desarrollo es el de mejorar y aumentar las oportunidades económicas.<sup>387</sup>

La planificación del desarrollo de un entorno local no debe consistir sólo en el desarrollo de actividades empresariales. En este sentido, se consideran cada vez más aspectos, en general todos los que contribuyen a la mejora integral de la comunidad.

En el siguiente cuadro N° 24 se indican los puntos más característicos en los que basar los proyectos de intervención estratégica, indicando a título de ejemplo algunas de las medidas que pueden ser emprendidas dentro de cada uno de esos ejes de acción.<sup>388</sup>

---

<sup>385</sup> Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 174.

<sup>386</sup> Ibidem. Pg. 174.

<sup>387</sup> Ibidem. 176-177.

<sup>388</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. y Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Pg. 124-126.

#### Cuadro N° 24: Puntos de acción estratégica

**Infraestructuras.** Entendidas éstas en el más amplio sentido de la palabra, han de incluir los aspectos de infraestructura física que han de ser mejorados, como redes de transporte y telecomunicación en general, entre otros.

**Empresas locales.** En este punto se analizarán todos aquellos aspectos y servicios que puedan ofrecer soporte al desarrollo y mantenimiento de empresas, como ayuda a la innovación, servicios de asesoramiento e incluso promover la creación de medios de financiación y los canales que acceden a los mismos.

**Los recursos humanos locales.** Se ha de incluir aquí todos los aspectos relacionados con la formación de trabajadores y parados, así como los medios necesarios para involucrar y hacer participar a la población en la estrategia de desarrollo.

**Desarrollo institucional de la comunidad.** Se trata de impulsar las iniciativas socioeconómicas existentes en la comunidad, de tal manera que sean las propias asociaciones las que contribuyan al desarrollo económico

#### 9.3.2.1. Desarrollo de infraestructuras y servicios

Con este tipo de proyectos los gobiernos locales pretenden incidir de forma directa sobre las condiciones que influyen en la atracción de empresas, creando un clima favorable para la inversión.

Se trata, en definitiva, de crear un entorno capaz de desarrollar aquellos aspectos que pueden desempeñar un papel clave en la ubicación de nuevas entidades empresariales y la modernización de las ventajas ya existentes para las mismas. La razón que lleva a las autoridades responsables a poner el acento sobre estos aspectos es la importancia que en los últimos años se está concediendo por parte de los potenciales empresarios y los directivos a todos los aspectos relacionados con la calidad de vida.

Los instrumentos con lo que se cuenta son numerosos abarcan desde mejoras en el entorno físico, de los edificios comerciales, promoción de viviendas, servicios de asistencia técnica y en general una amplia gama de servicios empresariales.

#### 9.3.2.2. Desarrollo de empresas

Se intenta afrontar el problema de la atracción de nuevas empresas al mismo tiempo que se contribuye a la expansión de las existentes, así como favorecer la innovación y la mentalidad empresarial de la comunidad. Para ello se utilizan una serie de mecanismos como la asistencia técnica (funciones de dirección, formación, asesoría, consultaría, servicios de investigación, etc.) de manera que se contribuya a la expansión de las empresas.

Se cuenta con instrumentos como parques tecnológicos, polígonos industriales, creación de mecanismos financieros adecuados a las necesidades locales (capital riesgo), así como con

centros de información y asesoramiento para las empresas tanto existentes como potenciales. La puesta en marcha de una política de desarrollo empresarial de este tipo precisa de un marco adecuado y de instrumentos que puedan cumplir esta función sin comprometer al medio ambiente. En el cuadro Nº 25 se indican cuáles pueden ser algunos de estos instrumentos.<sup>389</sup>

**Cuadro Nº 25: Instrumentos para el desarrollo empresarial**

<b>Centros de Información</b>	Que facilitan el contacto entre todo tipo de empresas y el gobierno local.
<b>Financiación de nuevas empresas</b>	Proporciona el soporte financiero requerido por las empresas locales.
<b>Centros de asistencia a PYMEs</b>	Proporcionan formación en temas relacionados con la gestión, funciones de consultoría y servicios de investigación para PYMEs.
<b>Grupos de Comercialización</b>	Asociaciones en el campo de la comercialización en aras a alcanzar economías de escala en aspectos relacionados con el marketing y la distribución. Este tipo de asociaciones consiguen elevar la calidad de los productos fabricados, así como incrementar la competencia. Entre las condiciones necesarias para el éxito de esta iniciativa se puede citar la limitación a un número reducido de objetivos, que el grupo esté compuesto por muy pocas empresas y que los participantes se encuentren en el mismo mercado.
<b>Investigación y Desarrollo</b>	Se trata de crear un fondo común que permita financiar las labores investigadoras y la comercialización de nuevos productos. Dentro de esta línea podría procederse al desarrollo de incubadoras de empresas y parques tecnológicos asociados a la universidad.

### **9.3.2.3. Desarrollo de los recursos humanos**

Las acciones orientadas hacia el desarrollo de los recursos humanos tienen como objetivo incrementar las oportunidades de empleo para los desempleados de la localidad y la adecuación de la oferta de mano de obra a las necesidades de las empresas.

La inadecuación que existe entre oferta y demanda exige la implantación de acciones de formación específicas que respondan a las necesidades de empleo real existentes y que potencien el empleo cualificado como factor de competitividad del área.

<sup>389</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 160-171.

Entre los instrumentos de carácter local que contribuyen directamente al acceso de los individuos a los empleos y el desarrollo de las cualificaciones locales, están los indicados en el cuadro Nº 26:<sup>390</sup>

#### Cuadro Nº 26: Instrumentos de formación y empleo

- **Elaboración de un banco de datos de las cualificaciones existentes en el área.** Este tipo de acciones permite detectar las carencias en materia de formación, al tiempo que contribuye al desarrollo de programas que intenten superar esta limitación.
- **Formación “a la carta”.** Se trata de elaborar un plan de formación en base a las necesidades específicas de las empresas previamente determinadas.
- **Incentivos a la contratación** de la población local o de grupos desfavorecidos en ella.
- **Organizaciones representativas de la industria privada.** Su función es favorecer un proceso de formación para la generación local de empleo, reduciendo a un denominador común los intereses de las empresas locales y los programas de desarrollo de los recursos humanos.
- **Empresas de jóvenes.** Se trata de programas de apoyo a los nuevos promotores alterando así el carácter tradicionalmente pasivo con el que los jóvenes esperan encontrar su puesto de trabajo.

#### 9.3.2.4. Desarrollo institucional de la comunidad

Nos encontramos con diferentes tipos de asociaciones que pueden jugar un papel importante en un proceso de desarrollo local. Se trata de organizaciones basadas en la comunidad, organizaciones sin ánimo de lucro, que al mismo tiempo que realizan actividades de carácter empresarial pueden ampliar el rango de servicios ofrecidos a la comunidad. Las cooperativas a través de sus propios directivos y trabajadores contribuyen asimismo a asumir responsabilidades de peso en este proceso.

Un caso particular es el de las cooperativas que generalmente surgen para prestar determinados servicios comunitarios. Antes de proceder a su creación es preciso, en primer lugar, efectuar un estudio de viabilidad del proyecto, ya que no todos los negocios son adecuados a esta figura societaria. En segundo lugar, hay que establecer claramente las reglas de funcionamiento de la cooperativa. Por último, será preciso establecer la formación adecuada al funcionamiento de la misma.

Este tipo de organizaciones de desarrollo de la comunidad cuentan con técnicas privadas de desarrollo para realizar objetivos públicos, adoptando un enfoque de desarrollo a largo plazo, asocian la planificación a la ejecución, atraen los recursos públicos y privados en una variedad de funciones, trabajan directamente con las PYMEs y reinvierten los recursos en la comunidad.<sup>391</sup>

<sup>390</sup> Ibidem. Pg. 184-189.

<sup>391</sup> Ibidem. Pg. 204.

Se trata de instituciones muy flexibles. Pueden desarrollar actividades de asistencia complementarias a las de otras instituciones locales o aceptar mayores responsabilidades en el proceso de desarrollo. En la mayor parte de las comunidades este proceso es más cooperativo que competitivo.

#### **9.4. FASE IV: SELECCIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS**

Una vez que se ha elaborado el plan que contiene los proyectos, es importante considerar cómo se ajustan éstos a las empresas existentes en la comunidad y a su tejido socio-económico, y determinar si los nuevos proyectos expandirán o mejorarán la actividad empresarial existente o bien favorecerán el asentamiento de nuevas industrias. En este sentido, el establecimiento de incentivos para la expansión o implantación de empresas o servicios que estén relacionados con las actividades económicas existentes en la región es más beneficioso desde el punto de vista del impacto socioeconómico que la implantación de empresas no relacionadas con dicha actividad local.<sup>392</sup>

Por otro lado, los proyectos del plan de acción deben incluir una relación de los medios disponibles, de la estructura organizativa y de los planes institucionales, así como una relación de los resultados provistos. No sólo deben determinarse a priori los resultados del proyecto sino que también parece preciso destacar el impacto que proyectos de este tipo tendrán sobre el nivel de empleo y sobre la comunidad en general. El proceso de planificación del proyecto debe ser flexible y capaz de adaptarse rápidamente a los cambios.

Por tanto, se puede considerar la especificación del resultado esperado como esencial para la definición de la forma de los proyectos y la guía para el completo desarrollo del proceso. Asimismo, y en torno a esta especificación, debe existir una discusión con expertos del área sobre las posibilidades de éxito o fracaso que la implementación de dicho proyecto va a tener sobre el área.

En esta fase el plan de desarrollo ha de completarse con una selección de los proyectos más minuciosa que la realizada previamente cuando fueron identificados, y que ha de atender a las condiciones de las que dependerá su éxito.

##### **9.4.1. Condiciones que afectan al proyecto**

En este momento hay una serie de factores que inciden en las posibilidades de éxito del plan. En el cuadro N° 27 se resumen algunos de esos condicionantes.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Ibidem. Pg. 130-133.

<sup>393</sup> Op. cit. COMISIÓN CEE. Employment action...Cap. 5. Pg. 4.

**Cuadro N° 27: Factores que condicionan el éxito de los proyectos**

Factores	Fácil si:	Difícil si:
Número de grupos	Pocos	Muchos
Conocimiento	Alto	Bajo
Prioridad	Alto	Bajo
Importancia del problema	Alto	Bajo
Dificultad técnica	Bajo	Alto
Disponibilidad de tiempo	Amplia	Restringida
Disponibilidad de dinero	Amplia	Restringida
Asignación de recursos	No hay cambios en el presupuesto	Hay cambios Significativos
Desarrollo de redes de trabajo	Establecido/estable	No existente
Carácter de la organización	Tiene poder, autoridad, responsabilidad y buen historial	Tiene poco poder, autoridad, responsabilidad
Plantilla	Numerosa y cualificada	Pequeña y no cualificada
Entorno socio-económico	Estable	Turbulento

#### 9.4.2. Gestión del proyecto

Los proyectos han de justificarse en el marco de las relaciones económicas locales y sus prioridades estratégicas. El resultado final deseado es asegurar que las intervenciones que se derivan de los proyectos sean adecuadas a esas prioridades. “La gestión estratégica es esencialmente una revisión continua de los proyectos. Esto significa decidir si se mantienen los proyectos en marcha o se cambia su dirección, se debe ser también capaz de eliminar pasos previamente asumidos como esenciales y reorientarlos con nuevas acciones. La gestión estratégica es un proceso dinámico y creativo. Para ser más efectiva, la gestión estratégica de cada proyecto individual constituirá una parte de toda una estrategia de desarrollo económico y de empleo”.<sup>394</sup>

La gestión estratégica y su revisión continua han de ajustarse a los objetivos básicos del proyecto, contar con la cooperación de las personas que trabajan juntas en él y disponer del apoyo de los adecuados recursos financieros y políticos. A largo plazo, es más probable que los planes triunfen si se les dedica una preparación suficiente y se busca el apoyo necesario desde el principio. Así, es recomendable que la gestión de cualquier proyecto de desarrollo local comprenda los siguientes pasos:<sup>395</sup>

<sup>394</sup> Ibidem. Cap. 5. Pg. 7.

<sup>395</sup> Ibidem. Cap. 5. Pg. 4-7.

- Conseguir apoyo para el proyecto.
- Proporcionar posibles soluciones.
- Hacer proposiciones y en su caso revisar el proyecto.

#### **9.4.2.1. Conseguir apoyo para el proyecto**

Se puede empezar consultando a los políticos y la gente que deba estar de acuerdo con las ideas del plan. Estarán dispuestos a apoyar el proyecto si los objetivos del mismo coinciden con sus intereses y si parece viable. Aún cuando por medio de otras fuentes se disponga de suficientes recursos financieros para sufragar todo el proyecto, merece la pena intentar movilizar los recursos locales.

El tipo de proyecto de que se trate determinará el tipo de personas y organismos de los que se requerirá apoyo, tanto técnico y financiero como moral. Sin el apoyo de estos organismos es bastante improbable que el proyecto salga adelante.

Para conseguir ese apoyo se pueden realizar las siguientes acciones:

- Establecer un comité que coordine el proyecto.
- Confiar la dirección del proyecto a una persona con un alto nivel de credibilidad y que no esté asociada con intereses particulares.
- Consultar con grupos clave que puedan ayudar al proyecto.
- Organizar discusiones y reuniones para resolver posibles problemas con todas las partes interesadas.

#### **9.4.2.2. Proporcionar posibles soluciones**

El objetivo principal del proyecto es resolver un determinado problema y, a la hora de buscar soluciones es recomendable acudir al consejo de los expertos, ya que éstos proporcionarán una visión global del asunto en cuestión y permitirán que se ahore tiempo.

No es necesario involucrar a los participantes del proyecto en estas consultas, ya que su objetivo es una mejor definición técnica del mismo. Por otro lado, no tiene por qué ser difícil ni caro encontrar a los expertos, sino que se puede acudir a informes o estudios sobre casos similares, realizando las necesarias contrastaciones.

Para la búsqueda de soluciones, por tanto, es necesario:

- Consultar con expertos externos al proyecto.
- Contactar con personas que hayan llevado a cabo proyectos similares y con personas que trabajen en el desarrollo local en otras regiones o países.
- Pasar a una fase de desarrollo, evaluación y presentación de las soluciones de un modo formal.

#### **9.4.2.3. Hacer proposiciones y revisar el proyecto**

El siguiente paso se orienta a la realización de proposiciones para que el proyecto quede listo para su aplicación. La búsqueda de soluciones adaptadas a la consecución de los objetivos debe ir acompañada de planes detallados que describan las características y requerimientos técnicos del proyecto en materia de recursos, calendarios, etc...

Una cuestión clave es asegurarse de que las propuestas encuentran el apoyo de todos los participantes. Esto significa que las proposiciones deben identificarse con sus intereses y que cuentan con la suficiente calidad técnica. Finalmente, puede ser necesario demostrar que se han considerado otras soluciones potenciales que serán comparadas con las que se están recomendando.

En caso de que el proyecto deba ser modificado, por razones técnicas o por la aparición de nuevas circunstancias, es necesario comprobar que el plan revisado todavía mantiene el apoyo del conjunto de los actores clave que intervienen en el proyecto.

- En definitiva, en esta fase se necesita:
- Un conocimiento demostrado de las necesidades e intereses de los agentes.
- Someter las proposiciones a la revisión de expertos y, participantes.
- Asegurarse de que las sugerencias son fácilmente entendidas por los agentes que toman las decisiones.
- Explorar y realizar un informe sobre las soluciones alternativas al proyecto.
- Verificar la compatibilidad del proyecto con las necesidades y objetivos en los que se encuentra inmerso.
- Conseguir el apoyo de los grupos de presión externos para con el proyecto.
- Anticiparse a la potencial oposición al proyecto preparando los argumentos más adecuados.
- Demostrar la compatibilidad entre la solución propuesta y los objetivos de la agencia de desarrollo.
- Prepararse para anunciar públicamente el proyecto.

Por otro lado, se debe realizar un permanente control de la gestión estratégica. Este proceso de control ha de implicar no sólo a profesionales expertos dentro de la agencia, sino que ha de lograr la mayor participación posible del público, incluso si es posible actuando a través de una estructura de comités.

Uno de los propósitos de este continuo proceso de control inicial es la de generar la información necesaria para iniciar una evaluación más específica que se realizará como fase final del plan de desarrollo.<sup>396</sup>

Para llevarlo a cabo se puede preparar para cada proyecto un resumen inicial en el que se describen las características de la propuesta, requerimientos para su implementación y gestión,

---

<sup>396</sup> Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 178.

expectativas y resultados esperados, y los mecanismos que se espera que tenga efectos... El cuadro N° 28 puede orientar sobre las cuestiones a plantear:<sup>397</sup>

#### **Cuadro N° 28: Características del proyecto**

<b>1. La propuesta de proyecto</b>
a) Nombre del proyecto. b) Descripción en dos o tres líneas. c) En que categoría se inscribe (infraestructura, instituciones públicas o privadas, formación, empresas,...). d) Ubicación propuesta. e) Áreas, actividades, o colectivos afectados.
<b>2. Requisitos de implementación y gestión</b>
a) Información inicial requerida. b) Recursos necesarios para su realización. c) Posibilidad y procedencia de los recursos necesitados.
<b>3. Efectos esperados</b>
a) Nuevas oportunidades que generará. b) Grupo de beneficiarios.
<b>4. Mecanismos y repercusiones</b>
a) Efectos sobre otras áreas. b) Áreas de actividad económica afectadas y cómo lo serán. c) Respuestas que se pueden esperar a los cambios introducidos por el proyecto.

La última fase de la gestión estratégica de los proyectos se refiere al debate. Para ello las propuestas deberían ser agrupadas según el ámbito al que afecten (infraestructura, instituciones, formación, etc... ). El resumen de los proyectos ha de servir de apoyo y guía del debate, y en él pueden establecerse posibles relaciones entre los distintos proyectos según la línea de gestión estratégica e integrada de todos los proyectos.

El debate acabará por reducir la lista de proyectos a aquellos que hayan sobrevivido a este primer control o evaluación. El resultado será una serie de proyectos practicables que implicarán una serie de intervenciones en la economía local. Serán las intervenciones que, basadas en la información disponible, se muestren más adecuadas a la mejora y ampliación de las oportunidades de desarrollo del área.<sup>398</sup>

<sup>397</sup> Ibidem. Pg. 178-179.

<sup>398</sup> Ibidem. Pg. 179-181.

## **9.5. FASE V: REALIZACIÓN**

La fase final, el último paso en el proceso de planificación, es la puesta en práctica de todo aquello que se ha programado y proyectado, así como de los elementos que lo posibilitan. La realización consiste básicamente en convertir las ideas en acciones prácticas.

### **9.5.1. Realización de las condiciones de desarrollo**

En el inicio de esta segunda parte hablábamos de ellas como parte de las dinámicas del desarrollo. Efectivamente lo son, y forman parte de la actitud con la que hay que afrontar el proceso de desarrollo. No obstante, su importancia es tal que no puede referirse a un simple modo de entender el proceso de desarrollo. Son las herramientas con las que se ha de trabajar y es fundamental que se asegure su existencia. Son las siguientes:

#### **9.5.1.1. Las agencias de desarrollo**

Se indicaba en páginas precedentes la importancia del liderazgo en el proceso de desarrollo. Además, tanto el proceso de planificación como el desarrollo del plan exigen la presencia de una serie de elementos tales como recursos técnicos y fiscales, imaginación, etc. Surge entonces la necesidad de crear una institución que se ocupe de movilizar todos estos recursos y llevar a cabo el proceso de planificación. Esta organización deberá ser preferentemente una entidad local que disponga de la plantilla necesaria para desarrollar este trabajo.<sup>399</sup> Además, esta agencia deberá estar bien organizada, ser operativa y eficaz, pero sobre todo tendrá que estar abierta al control de los agentes relacionados con cada una de las acciones programadas.<sup>400</sup>

El tipo de forma organizativa que se le dé a esta institución deberá tener bien presente el tamaño de la comunidad y el nivel de sofisticación de las instituciones locales en relación al desarrollo económico. Sin embargo, existen otros aspectos que deberán también considerarse con independencia de la forma organizativa concreta que se adopte. En ese sentido, la agencia deberá disponer de los recursos y autoridad necesarios para cumplir las funciones de investigación, provisión de información y, de coordinación de las actividades.

El buen funcionamiento de la agencia local de desarrollo exige que se lleve a cabo un control financiero de sus actividades, así como que se disponga de un sistema de planificación financiera orientado hacia el futuro.<sup>401</sup> Hay que intentar evitar que la agencia de desarrollo local o cualquier otro organismo que se cree para la realización de funciones similares se convierta en una tecnoestructura, con todos las posibles consecuencias que esto puede acarrear de neutralización de los efectos de las acciones realizadas.<sup>402</sup>

---

<sup>399</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 252.

<sup>400</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 92.

<sup>401</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 254.

<sup>402</sup> Ibidem. Pg. 167.

Frecuentemente, los poderes locales copian las estructuras de las experiencias exitosas. Esta manera de actuar no es la más adecuada; lo correcto es adoptar una forma institucional que se ajuste a la situación económica y política concreta de cada área.<sup>403</sup>

### **9.5.1.2. La coordinación y el partenariado**

Sabemos que entre las dinámicas del Proceso, y como condición previa para la coherencia de las acciones a realizar, está la movilización de las distintas fuerzas locales.<sup>404</sup>

Teniendo en cuenta la pluralidad de sujetos y que la actitud partenarial creadora de sinergias está fuertemente ligada a la concertación y a la negociación, han de tenerse siempre presentes los conflictos que puedan surgir, así como las realidades exteriores al medio. Lo que se pretende es llegar a lograr una mayor coherencia interna y la globalidad en el proceso de desarrollo.

En la práctica no existe un modelo determinado, y en muchos casos la coordinación surge de modo espontáneo. Lo normal es que se realice mediante acuerdos entre las distintas instituciones, tomando como punto de referencia el programa de desarrollo local.

Los problemas que pueden dificultar esta forma de actuar son numerosos. De entre ellos se puede destacar los siguientes:

- a) Inexistencia de un auténtico programa de desarrollo formulado y pactado mediante el esfuerzo conjunto de los distintos agentes locales. En muchas ocasiones se decide tomar una serie de acciones puntuales para solucionar los diferentes problemas que van surgiendo y, posteriormente esas acciones dispersas se reúnen formalmente dentro de un programa, sin que con ello cambie la filosofía de actuación ni se las dote de mayor coherencia.
- b) En muchas ocasiones no existen a nivel local las instituciones adecuadas para llevar a cabo ese programa. La superación de este hecho obliga a tener que acudir a servicios externos, ya sean privados o públicos, que dispongan de los conocimientos y técnicas para realizar el programa de desarrollo local.
- c) Otro problema corriente es que no existan las normativas para la creación de organismos que se ocupen de la gestión y desarrollo de los programas existentes, lo cual se ve ampliado por la falta de flexibilidad a nivel burocrático de la que pueden adolecer las autoridades locales.
- d) Por último, la ausencia de coordinación entre las políticas a nivel local y central puede llevar a que los distintos programas de actuación causen efectos contradictorios.<sup>405</sup>

Con carácter más general algunas de las recomendaciones que se pueden dar a las agencias de desarrollo local en relación con la capacidad de generar consenso interno y externo son el huir de

---

<sup>403</sup> Ibidem. Pg. 257.

<sup>404</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 114.

<sup>405</sup> Op. cit. INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, (1987). Pg. 25-26.

una visión basada en la autarquía de lo local, y el apoyarse en las instituciones de desarrollo existentes, evitando sus tendencias al monopolio.<sup>406</sup>

### **9.5.1.3. Trabajo en red de colaboración (Network)**

Es fundamental y una de las claves del éxito del proceso. Es algo que se realiza a menudo sin ser consciente de ello, ya que es una relación entre la gente libre de rigideces y regulaciones, en este caso la forma en que se relacionan las personas implicadas en el proceso de desarrollo al margen de organizaciones jerárquicas o burocráticas.<sup>407</sup>

Por su informalidad, puede que no sea muy fácil establecer quienes forman parte de un network, pero en cualquier caso es importante que reúna la gente apropiada, gente capaz de realizar todas las funciones que se precisan o que tengan el contacto con quien pueda proporcionar esa función. En torno a los miembros ha de existir una relación mutua de interés más allá de una motivación común, y su relación ha de basarse en la confianza mutua, lo cual no excluye que tengan responsabilidades concretas como si de una organización profesional se tratara. Por último, el network ha de estar basado en la obtención de un beneficio claro y práctico.<sup>408</sup>

### **9.5.2. Realización del proyecto**

Una vez que se ha asegurado la aprobación del plan, se deberán comenzar los proyectos a la primera oportunidad. Una pronta iniciación implica beneficios. Como a la hora de su realización todos los proyectos se encuentran con dificultades imprevistas, es necesario asegurarse de que se puede establecer una comunicación eficaz con los que toman las decisiones y con quienes tienen la autoridad de actuar rápidamente y cambiar el rumbo de las cosas. Por lo tanto, antes de que el proyecto comience, han de abrirse canales de comunicación. Si los problemas surgen antes de que estas medidas hayan ido tomadas, se descubrirá el daño potencial y significativo que puede resultar de las demoras.

Finalmente, sólo se sabrá si el proyecto ha resultado un éxito cuando haya sido completamente operativo durante un tiempo. A corto plazo, sin embargo, es necesario pulsar las reacciones al proyecto. Si los políticos locales y las agencias fundadoras están satisfechas es que el proceso de planificación del proyecto ha merecido la pena. Es también importante mantener a los actores claves informados sobre su desarrollo, lo que ayudará a retener su entusiasmo e interés y les incentivará a apoyar futuros proyectos.

Por ello, en la fase final de realización del proyecto es importante que se cumplan o verifiquen una serie de requisitos:<sup>409</sup>

---

<sup>406</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 113.

<sup>407</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 9. Pg. 3-4.

<sup>408</sup> Ibidem. Cap. 9. Pg. 5-9.

<sup>409</sup> Ibidem. Cap. 5. Pg. 7.

- Conseguir el acceso y la alianza con la cúpula administrativa y de toma de decisiones durante la fase de prueba.
- Asegurarse de que existe un sistema por el que las autoridades resuelvan los problemas y toman las decisiones rápidamente.
- Contratar a cuadros altamente cualificados y fuertemente identificados con los objetivos del proyecto.
- Incentivar los lazos existentes entre las partes interesadas con objeto de mantener su interés en el proyecto.
- Alejarse de una evaluación del proyecto demasiado precipitada en el tiempo. Conceder tiempo a su estabilización antes de intentar medir su éxito.

La realización pretende llevar el desarrollo del campo conceptual al operacional decir, busca mentalizar los proyectos. Más allá de su realización, son también interesantes sus dinámicas y las sinergias generadas.

Dentro del campo de la realización se distinguen tres series de acciones:<sup>410</sup>

- 1) Acciones relativas a las situaciones de crisis. Son las que se ocupan de los aspectos locales más dañados por la crisis. Por regla general exigen acciones especiales encaminadas a recuperar el terreno perdido o asegurar la reconversión de ciertas actividades. Esto puede suponer la supresión de un número importante de puestos de trabajo e incluso de actividades. Es imprescindible de antemano establecer cuáles serán las actividades a apoyar y en qué condiciones. La falta de realismo y coherencia puede llevar al fracaso de las acciones desarrolladas.
- 2) Acciones de valorización que pretenden la consolidación de los logros, así como reforzar los elementos ya existentes en el desarrollo local. Para ello va a ser imprescindible la coherencia.
- 3) Una dinámica de cambio. El principal reto del desarrollo local puede parecer paradójico, pero de él depende en gran medida el éxito. El desarrollo local debe estar al mismo tiempo centrado sobre sí mismo, abierto al exterior y siempre dispuesto a la innovación.

## **9.6. FASE VI: LA EVALUACIÓN**

La realización de una cuidadosa valoración de las iniciativas emprendidas es fundamental. Incluso en caso de éxito el beneficio proporcionado por una acción puede quedar anulado por el alto coste que supone su implementación. Por ello, junto a la respuesta de los propios mecanismos del mercado que por su reacción indicarán lo bien fundado de las actuaciones, se ha de evaluar periódicamente cada iniciativa para comprobar si realmente está produciendo los efectos y resultados esperados.<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 163-165.

<sup>411</sup> Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 24-25.

La evaluación de las iniciativas locales de desarrollo tiene objetivos y formas múltiples. A pesar de que no siempre se practica, tiende a imponerse cada vez más en tanto que forma de control administrativo y político, como instrumento de mejora de la gestión interna de los programas o de los propios organismos, y como mecanismo de aprendizaje.<sup>412</sup>

Por ello, el desarrollo local, como proceso que tiene lugar en el tiempo, exige la introducción de una reflexión de carácter prospectivo y evaluador sobre su evolución futura y el impacto de las acciones realizadas y proyectadas.

No se puede realizar una evaluación de las acciones sin tener en cuenta los objetivos: se tiene que tener siempre presente a dónde se quiere llegar y cuáles son los criterios que permitirán opinar sobre la evolución económica y social del área, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.<sup>413</sup>

### **9.6.1. La investigación evaluadora**

Un aspecto importante a verificar dentro de la evaluación es que los efectos producidos y observados han sido consecuencia de las medidas del plan. Los métodos de análisis más indicados para realizar esta verificación son los experimentales. Para ello se utilizarán estudios de capo, estudios econométricos, encuestas con los participantes, etc. Los principales casos en los que se aplicará esta metodología de evaluación serán:<sup>414</sup>

- Casos en los cuales la hipótesis de partida, la relación causa-efecto, presenta un elevado grado de incertidumbre.
- Campos en los que aparece un riesgo de conflicto entre las partes.

La evaluación se podrá desarrollar en cualquier momento, paralelamente al desarrollo de la acción, a posteriori, o durante las etapas intermedias. No es fácil integrar una evaluación durante el desarrollo de un plan o de un proyecto, pero no obstante puede resultar de gran ayuda en diversos aspectos del desarrollo del plan en particular para los siguientes:<sup>415</sup>

- Asegurar que las acciones son adecuadas a los objetivos buscados o que los mismos han sido adecuadamente modificados.
- Asegurar que la información necesaria está disponible y actualizada.
- Asegurar que todos aquellos que deben de estar en el proyecto y en la evaluación lo están.
- Asegurar que se está produciendo el aprendizaje, que se está aplicando, y que donde sea posible, se está transmitiendo.

<sup>412</sup> Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1991) Las iniciativas locales de desarrollo; el problema de la evaluación, en “Políticas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración”. Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Economía, San Sebastián. Pg. 240-241.

<sup>413</sup> Op. cit. ASSOCIATION NATIONALES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS. Pg. 85-88.

<sup>414</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 209.

<sup>415</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6, Pg. 4.

Sin embargo, la evaluación no es tarea fácil y ha de hacer frente a un número importante de limitaciones que se pueden agrupar como sigue:<sup>416</sup>

1) Obstáculos socio-políticos.

- La tradición centralizadora considera cualquier crítica evaluadora como una censura a las acciones desarrolladas por las instituciones.
- La concepción, la teorización y la decisión priman en la tradición cultural y académica sobre la comprobación empírica de las hipótesis.
- Los modos de actuación públicos hacen difícil la obtención del material necesario para efectuar la evaluación.

2) Barreras administrativas

- El instrumento básico de gestión es el presupuesto tradicional.
- Los programas se relacionan con las estructuras existentes, y apenas se establecen programas específicos.
- La evaluación no es una actividad reconocida, por lo tanto el personal no está capacitado para realizarla.
- Las estructuras de control establecidas hacen que los funcionarios recelean de cualquier actividad que parezca una vigilancia o supervisión minuciosa de su trabajo.

3) Límites metodológicos

Surgen elementos de tipo práctico y moral que dificultan la puesta en marcha de las actividades de evaluación.

La diferencia principal entre la evaluación y los métodos de gestión corrientes es que éstos últimos son poco aptos para captar los efectos específicos de las medidas, pues se refieren a marcos estables en los que se desarrollan acciones repetitivas, mientras que la evaluación se caracteriza por ser flexible y adaptarse a las políticas específicas que actúan sobre un entorno en constante evolución.<sup>417</sup>

### **9.6.2. Tipos de evaluación y aspectos de la misma**

La evaluación hace referencia al seguimiento continuo de las acciones realizadas, desde su inicio hasta el resultado final, y consecuentemente ha de introducir un balance de sus consecuencias. El objeto de la evaluación ha de ser el análisis del impacto de las medidas de desarrollo, y por ello podrá ocuparse de cualquier aspecto de los proyectos. Entre ellos los indicadores en el cuadro N° 29.<sup>418</sup>

---

<sup>416</sup> Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 210-211.

<sup>417</sup> Ibiem. Pg. 211.

<sup>418</sup> Ibidem. Pg. 207.

#### Cuadro N° 29: Aspectos de los que se ocupa la evaluación

**Evaluación respecto de los medios.** Responderá a cuestiones como si ha sido realizado lo que estaba previsto, cuál es la realidad de su puesta en práctica, si se han respetado los calendarios y las condiciones previstas, etc. Es la evaluación que se puede realizar mediante el análisis de balances financieros, informes de actividad, etc. Es absolutamente necesaria, pero no es suficiente para apreciar en su globalidad los efectos de la acción emprendida.

**Evaluación de la realización.** Hace referencia a los efectos de las medidas adoptadas en términos cuantificables, por ejemplo cantidad de empresas que se crean, cantidad de contratos de empleo-formación-producción. Este tipo de información se encuentra en los informes de actividades, en los indicadores de programas, etc.

**Evaluación del impacto.** Pretende determinar los efectos permanentes a más o menos largo plazo de las acciones emprendidas. Por ejemplo: ¿Se han modificado los comportamientos?; ¿cómo ha cambiado la situación?; ¿ha habido efectos no previstos?

**Evaluación de la eficiencia.** Busca establecer la relación coste-ganancia que se ha dado en la realización de las acciones. Para ello, se examinará la importancia de los objetivos, así como la durabilidad de las consecuencias y de los esfuerzos humanos y financieros realizados para obtenerlos.

**Evaluación de apreciación** En ella entran en juego factores subjetivos: encuestas a los destinatarios para conocer el índice de satisfacción.

#### 9.6.3. Campos y sujetos de la evaluación

El campo metodológico será el desarrollo económico local y no el desarrollo local en el sentido amplio del término, ya que para el primero se dispone de más elementos de medida.

En cuanto a la cuestión de quién llevará a cabo la evaluación, las principales posibilidades se resumen en dos:

- 1) Autoevaluación. Presenta la ventaja de disponer de la información, pero aparece el problema de cómo asegurar la imparcialidad.
- 2) Oficina de estudios no relacionada con el organismo que se va a evaluar. Dispone de mejores instrumentos y cualificaciones. Sin embargo se corre el riesgo de que no llegue a captar las realidades complejas en el período dedicado a la realización de la evaluación.<sup>419</sup>

No obstante, hay ocasiones en los que en cualquier caso es necesario contar con la opinión externa:<sup>420</sup>

---

<sup>419</sup> Ibidem. Pg. 223.

<sup>420</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6, Pg. 4.

- Aspectos que requieren una evaluación independiente.
- Puede ser más fácil para alguien de fuera juzgar determinados aspectos de lo que venga realizando.
- El consultor puede realizar funciones para las que no hay un perfil adecuado dentro de la agencia de desarrollo.

#### **9.6.4. La necesidad del esfuerzo de evaluación**

Respecto a la realización de la evaluación, y como se ha indicado anteriormente, hay que tener en cuenta que quizás no sea una tarea fácil. Se pueden presentar diferentes tipos de obstáculos. Por ejemplo aquellos provocados porque los integrantes del plan no quieran que se realice. Otros problemas son los relacionados con la falta de objetividad, que la información que se posee sea poco crítica o demasiado superficial, que los proyectos no hayan actuado durante suficiente tiempo, o que el problema que se quiera soluciona quizás no tenga solución a nivel local.<sup>421</sup>

Por otro lado, siendo un proceso en el que a algún nivel habrá existido intervención pública, dificultarán la evaluación “los mismos obstáculos existentes en otros campos de la acción pública: poco interés de quienes deciden y temor a las consecuencias políticas de los resultados; información y recursos insuficientes: ausencia de tradición y falta de evaluadores cualificados; opacidad y multiplicidad de objetivos y métodos”.<sup>422</sup>

No obstante, todo esto no debe sino conducir a idear modos de evaluación susceptibles de tener en cuenta todas estas particularidades, debido a las múltiples razones que justifican un esfuerzo que “se inscribe en un movimiento general que pretende justificar y controlar mejor la concesión de créditos públicos en un período de restricción presupuestaria, renovar los métodos de la gestión pública e informar mejor a los contribuyentes, que ahora están más cercanos a los poderes públicos debido a la descentralización”.<sup>423</sup>

#### **9.6.5. El proceso de evaluación**

El proceso a seguir puede variar dependiendo de las circunstancias de cada caso y lugar. No obstante se pueden apuntar algunos de sus principales aspectos:<sup>424</sup>

- Establecer los puntos de partida: ha de concretarse con precisión cuáles eran los problemas que se buscaba mejorar, su naturaleza, así como el contexto en el que el proceso de desarrollo fue emprendido.
- Retomar los objetivos que se definieron en el inicio del proceso como claves para el desarrollo. Además de ello, se ha de recordar quiénes se pretendía que fueran los colectivos beneficiados por las acciones que se emprendieron.

---

<sup>421</sup> Ibidem. Cap. 6. Pg. 5.

<sup>422</sup> Op. cit. PELLEGRIN, (1991). Pg. 232.

<sup>423</sup> Ibidem. Pg. 233-234.

<sup>424</sup> Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6. Pg. 6-7.

- Adoptar el enfoque metodológico más adecuado dados los problemas: objetivos y circunstancias.
- Valorar las técnicas en función de si se han conseguido los resultados más efectivos dadas las circunstancias de cada caso.

