



INTRODUCCION A LA PLANIFICACION ESTRATEGICA DEL DESARROLLO LOCAL

FEDERACION
DOMINICANA
DE MUNICIPIOS



INTRODUCCION A LA PLANIFICACION ESTRATEGICA DEL DESARROLLO LOCAL

CRÉDITOS

Contenidos:

Rosa Arlene María

Consultora en Planificación y Desarrollo Local

con la colaboración de

Virginia Grávalos

Revisión:

Victor D'Aza

Juan Castillo

Diagramación y diseño:

Nilson Núñez

Impresión:

PPP / Prensa, Propaganda y Publicidad

Octubre 2009



Esta cartilla se elaboró e imprimió con el apoyo
del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA.

PRESENTACIÓN

La Federación Dominicana de Municipios, en la implementación de su Plan Estratégico Institucional, ha priorizado el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales. En ese sentido, ejecuta acciones que persiguen el fortalecimiento de la capacidad de los ayuntamientos para planificar el desarrollo económico y social de su territorio.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas, República Dominicana (UNFPA) se une a FEDOMU en este esfuerzo, apoyando la capacitación de funcionarios municipales en Planificación Estratégica del Desarrollo Local.

Para ello, se ha elaborado esta cartilla “Introducción a la Planificación Estratégica del Desarrollo Local”, que contiene conceptos básicos sobre el tema, y que se constituye en el texto principal de referencia para una serie de cursos de capacitación que imparte FEDOMU con apoyo de UNFPA.

Está dirigida a autoridades, funcionarios y técnicos de los ayuntamientos de municipios y distritos municipales, que tienen responsabilidades en la

planificación municipal, y a representantes de organizaciones de la sociedad civil interesados en la promoción del desarrollo local.

El objetivo de esta cartilla es presentar de manera sintética y clara los conceptos básicos sobre planificación estratégica del desarrollo local y motivar a los usuarios a impulsar iniciativas de este tipo en sus localidades.

El contenido se organiza en cuatro acápite, que abarcan reflexiones sobre el rol de los ayuntamientos en la promoción del desarrollo local, la planificación estratégica como herramienta para el desarrollo local, consideraciones para la puesta en práctica de la planificación estratégica, y finalmente, una motivación a conocer experiencias ya desarrolladas en República Dominicana e Iberoamérica.

Esperamos que esta cartilla constituya un aporte significativo a la construcción de una nueva gobernabilidad, fundamentada en una gestión municipal planificada, con participación de todos los actores sociales.

1

Nuevos Retos del Territorio y la necesidad de Planificar el Desarrollo

En las últimas décadas, la internacionalización de la economía, ligada al desarrollo de infraestructuras y tecnología, la creciente descentralización administrativa y los procesos de democratización política, han condicionado que los cambios que en el pasado abarcaban generaciones, se sucedan actualmente en breves lapsos de tiempo. Debido a estos factores, las dinámicas territoriales son cada vez más complejas y caracterizadas por la incertidumbre de no poder definir con precisión los acontecimientos futuros.

En el desarrollo de los territorios intervienen una diversidad de actores con distintas relaciones de poder. Por actor local entendemos no solo a los residentes, sino a todas aquellas organizaciones y personas que trabajan, estudian o visitan el territorio; usuarios de servicios, ONGs, empresas, iglesias y cualquier otro grupo que hace vida en el municipio. Cada actor local actúa de acuerdo a sus intereses, las informaciones que posee y la capacidad de maniobrar en la estructura institucional existente.

El Ayuntamiento es el actor responsable de promover el desarrollo local en cada municipio. La *Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios*, en su artículo 2, atribuye al Ayuntamiento “garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes”. Entendemos por Desarrollo Local, el despliegue de las capacidades propias de una comunidad a

partir de los recursos de su territorio y de su gente, para mejorar sus condiciones de vida.

Para avanzar hacia un desarrollo local sostenible, un municipio debe dar respuesta por lo menos a cuatro retos:

- *Mejorar la eficiencia de su base productiva, la capacidad de originar, captar y retener flujos de capital y medios de producción.*
- *Fomentar la cohesión social de sus habitantes y su acceso a oportunidades.*
- *Asegurar el crecimiento económico dentro de límites ambientales.*
- *Promover la gobernabilidad, que “es el resultado de sumar la acción del gobierno, la colaboración entre las administraciones públicas, la implicación de los agentes socioeconómicos y la participación ciudadana”.*

La Planificación estratégica es un instrumento que permite hacer frente a los retos especificados mediante la definición de una estrategia de desarrollo clara y compartida entre los actores locales, y las acciones para llevarla a cabo. Para ello se requiere de un gobierno local promotor, innovador y creativo, capaz de construir y liderar un proyecto de ciudad concertado. Es necesario sobrepasar la tradicional imagen del gobierno local como entidad gestora de un determinado presupuesto y competencias, y promover su rol de promotor del desarrollo local.

2

La Planificación Estratégica: *Herramienta para el Desarrollo Local*

Origen de la planificación estratégica

El término estrategia proviene del latín *strategia*, que a su vez proviene de dos palabras griegas, *stratos*, que significa ejército y *agein*, guía o dirección, por lo que su significado original se asocia al arte de dirigir las operaciones militares. La estrategia militar consiste en conducir un ejército hasta la presencia del enemigo y dirigir las operaciones para lograr el objetivo deseado.

Desde mediados del siglo XX los principios estratégicos empezaron a aplicarse a las empresas, como un “modo de gestionar el cambio en la empresa, con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir productos y maximizar beneficios”.

Es precisamente esa capacidad de dar respuesta al cambio, lo que sugirió la posibilidad de aplicar estrategias al desarrollo local.

La civilización humana ha sido testigo de importantes cambios en las últimas décadas, asociados a nuevas formas de producción, comunicación y relaciones sociales, que han tenido impacto en la forma en que se organizan y viven las personas.

Los asentamientos humanos empezaron a cambiar rápidamente, por lo que gestionarlos era cada vez más complicado. Los instrumentos de planificación tradicionales,

enfocados más en la parte física, resultaron insuficientes. Así, surgieron nuevas formas de gestión pública, en la que los agentes sociales pasaron a ser sujetos activos de la transformación de la ciudad.

La estrategia comenzó a aplicarse en las ciudades a partir del Plan Estratégico de la ciudad de San Francisco, E.E.U.U., en 1982, y se desarrolló en esa década en otras ciudades norteamericanas. En España se aplicó por primera vez en la ciudad de Barcelona, en 1987, y desde la década del noventa se implementa en ciudades latinoamericanas.

Uno de los principales aportes de la estrategia militar y empresarial, a la planificación estratégica de ciudades, es el reconocimiento del otro, frente al cual hay que definir una acción. Es reconocer que la ciudad no está sola, sino que su función tiene sentido en su relación con otros asentamientos de la región, con el país y con el exterior.

La Planificación Estratégica aplicada al desarrollo local

La Planificación Estratégica aplicada al desarrollo local, es un proceso de concertación entre los agentes económicos y sociales para definir el futuro deseado y posible del municipio.

Este modelo de planificación implica una metodología que propicia un reconocimiento de la realidad y la definición de los objetivos

y medidas para transformarla y avanzar hacia el desarrollo sostenible. Lo importante es contar con una Estrategia de Desarrollo clara y consensuada, de la cual se apropien todos los actores locales.

El **Plan Estratégico** es el instrumento que sirve para implementar la estrategia. Se le puede llamar Plan Estratégico de Desarrollo o Plan Estratégico del Municipio. En ese plan se definen “las acciones que el municipio necesita” para posicionarse adecuadamente y crear mejores oportunidades de desarrollo para sus habitantes. Muchas de esas acciones serán responsabilidad del Ayuntamiento, acorde a sus competencias, pero otras serán responsabilidad de otros actores que también tienen incidencia en el municipio, como el gobierno central, el sector privado y los grupos comunitarios.

La planificación estratégica aplicada al desarrollo local se caracteriza por ser:

- **Largo plazo:** El plazo del plan estratégico puede oscilar entre 8 y 15 años.
- **Integral:** Es un proyecto global, dirigido a orientar el futuro del municipio en las áreas económica, social, ambiental e institucional.
- **Proceso orientado a la acción:** Se origina en el análisis de la realidad existente y de las capacidades reales para su transformación. Se prioriza la gestión estratégica y el proceso continuo de creación de capacidades.
- **Pacto Local:** Es un resultado de la acción concertada de los actores locales. La participación de todos los actores en el plan otorga legitimidad a las propuestas, da a los actores una visión global del municipio, prepara y compromete a los actores para la acción, y genera cultura de participación y colaboración en red.

Resultados y beneficios de la Planificación Estratégica

- *Dota al municipio de una estrategia para proporcionarle mayor protagonismo y encaminar su desarrollo económico, social, ambiental e institucional.*
- *Propicia la cooperación pública y privada entre los principales actores locales y su compromiso para desarrollar la estrategia.*
- *Establece un proceso de participación ciudadana en el “hacer ciudad”.*
- *Asegura que las estrategias de desarrollo no se vean drásticamente modificadas por un cambio de liderazgo político.*
- *Contribuye a abordar los problemas antes de que se produzcan y a aprovechar o generar oportunidades en el territorio.*
- *Propicia un uso más efectivo y eficiente de los recursos locales, y facilita la obtención de más recursos.*

Como resultado se establecerá un nuevo modelo de gobernabilidad local.

La Planificación Estratégica y su articulación con otros planes.

La *Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios* establece dos instrumentos de planificación municipal: el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Operativo Anual. Estos son los planes con los que el Ayuntamiento deberá guiar su gestión.

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) tiene una vigencia de 4 años y se elabora a iniciativa de la sindicatura y con participación de la comunidad durante los primeros seis meses

del inicio de cada gestión (Arts. 122 y 125). Los objetivos del PMD son:

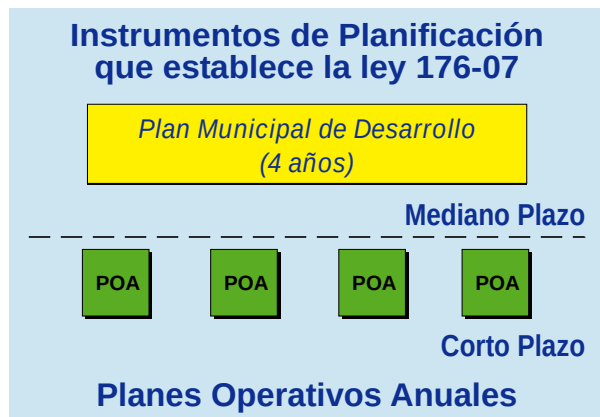
- *Lograr una utilización e inversión adecuada de los recursos municipales para impulsar su desarrollo integral, equitativo y sostenible.*
- *Brindar una oportuna y eficiente atención a las necesidades básicas de la comunidad.*
- *Lograr un ordenamiento racional e integral del territorio municipal.*

En el Plan Operativo Anual (POA) se determinan las acciones que priorizará el Ayuntamiento para cada año según el Plan Municipal de Desarrollo. El artículo 317 de la Ley de Municipios establece que el Presupuesto Anual del Ayuntamiento se elaborará según las necesidades de financiación identificadas en el Plan Operativo Anual.

La puesta en funcionamiento de ambos instrumentos de planificación contribuye a tener gestiones municipales más eficaces que hacen un uso racional de los recursos.

Entonces, el Plan Municipal de Desarrollo (PDM) responderá a aquellas necesidades detectadas en el Plan Estratégico que corresponden al Ayuntamiento. Por eso, aunque la Ley 176-07 no obliga a la elaboración de un Plan Estratégico del Municipio, se considera una ventaja porque ayuda a la continuidad de Estado y reduce las posibilidades de hacer “borrón y cuenta nueva” con cada plan cuatrienal que se elabore.

En la estructura de planificación que empieza a construirse en República Dominicana, a partir de la Ley de 176-07, la Planificación Estratégica se localizaría de la siguiente manera:



3 La Puesta en Práctica *De la Planificación Estratégica*

La Estrategia del Municipio

La estrategia es diferencia. Es importante definir una estrategia que explote o cree las ventajas comparativas del municipio que lo diferencien de los demás. Así, este podrá conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección que le permitirá atraer nuevas opciones de desarrollo o potenciar las que ya tiene.

El municipio tiene que “ofrecer” elementos y oportunidades para asegurar que su propia gente se interese en trabajar, habitar y disfrutar allí, pero también atraer visitantes e inversionistas que dinamicen la economía local. La pregunta clave es: ¿qué ofrece este municipio que lo hace particularmente atractivo frente al resto? Pensando desde la estrategia empresarial: ¿cómo se agrega valor a este producto que es el municipio, para proyectarlo y posicionarlo de manera estratégica en la región?

Por ejemplo: Si hay un bonito balneario en el municipio, ¿cómo se le puede agregar valor para que la gente lo prefiera frente a los demás balnearios del país? Mejorar las vías de acceso, entrenar a guías turísticos locales, instalar pequeñas tiendas y restaurantes, implementar medidas de seguridad ciudadana, organizar actividades periódicas que atraigan muchas personas, son algunas acciones “estratégicas” para que ese recurso se destaque y sea más atractivo. En el ejemplo, la gente asocia la calidad del lugar y sus productos con el municipio construyendo una marca por la que es reconocido.

Cada municipio tiene unas características propias y es función de su gobierno local y munícipes determinar la estrategia y su futuro. Las estrategias deben abarcar la opción que toma el municipio frente para cada una de las siguientes categorías:

- *La competitividad económica:* ¿cuáles son los productos o servicios por los que nos queremos destacar?

- *El equilibrio entre dinámica de crecimiento urbano y la agenda ambiental:* ¿cómo se tiene que organizar nuestro territorio?

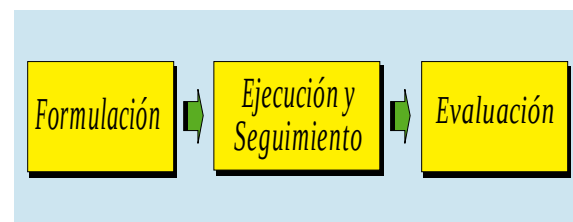
- *La cohesión social:* ¿qué servicios son necesarios para que la población se beneficie de la actividad económica y erradicar la exclusión social?

- *La cultura local:* ¿cuál es el signo de identidad por el que nos van a reconocer?

- *La gobernabilidad en el territorio:* ¿cómo se van a fortalecer y relacionar nuestras instituciones públicas, privadas y comunitarias?

El Proceso de Planificación y Gestión Estratégica.

Todo proceso de planificación se puede simplificar en tres etapas. La formulación, que consiste en elaborar el plan; la ejecución y seguimiento, que es la puesta en práctica de lo que dice el plan; y la evaluación, que se hace para determinar si se logró lo que se había previsto en el plan.



Durante la formulación: se define el alcance y ámbito del plan, se movilizan los actores clave y se construye la estructura social sobre la que se sostendrá el plan, se institucionaliza el proceso, se realiza un diagnóstico sobre la situación actual del contexto y su evolución, se identifican las áreas prioritarias de actuación, se concretan los objetivos, estrategias, acciones y proyectos estratégicos y se

crea consenso y establecen compromisos de los actores sociales.

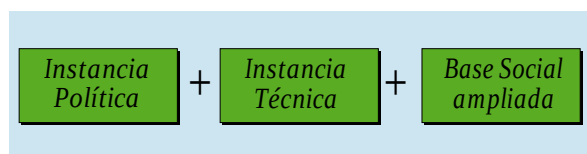
Esta fase culmina con la elaboración y aprobación del plan. Se recomienda que el Plan Estratégico del Municipio sea conocido por el Concejo Municipal y aprobado mediante resolución municipal como el instrumento de planificación de la ciudad a largo plazo.

Durante la ejecución o implantación del plan se ponen en práctica las acciones identificadas. Esta fase es el verdadero reto para el municipio pues habrá que gestionar recursos para realizar los proyectos y cada actor deberá asumir compromisos según sus competencias. Se hace énfasis en el seguimiento, porque hay que estar atentos a los cambios que puedan surgir en el municipio, que ameriten algún ajuste al plan.

En la fase de evaluación se analiza el progreso hacia las metas especificadas. Esta fase es una oportunidad de aprendizaje colectivo, pues se analizan los aciertos y desaciertos en la ejecución del Plan, lo cual será considerado en la formulación de un nuevo plan para el período siguiente. Se recomienda establecer un sistema de evaluación del progreso del plan a lo largo de su implementación así como de las tendencias y evolución del contexto.

¿Quién formula el Plan Estratégico del Municipio?

Aunque el Ayuntamiento es el principal responsable de promover el desarrollo local, la planificación estratégica supone la participación de todos los actores locales del municipio. Por ello, el plan no puede ser ejecutado por una sola persona o una sola organización, sino que se sustenta en una estructura amplia que debe contener por lo menos tres niveles: una instancia política, una instancia técnica y una base social ampliada, que trabajan en plena coordinación.



La Instancia Política está conformada por autoridades y representantes de organismos de la sociedad civil que son tomadores de decisiones. Su función es ejercer su liderazgo para movilizar la población en torno al plan, hacer incidencia y lograr compromisos.

Esta instancia política puede ser el Consejo Económico y Social Municipal, que establece la Ley 176-07, como un órgano de carácter consultivo, integrado por miembros del Ayuntamiento y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad es propiciar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de diseño de políticas públicas, de planificación, y en la toma de decisiones para la gestión municipal (Art. 252).

La Instancia Técnica es un equipo de profesionales con capacidad para implementar metodologías, coordinar aspectos logísticos, elaborar perfiles de proyectos, entre otras funciones más técnicas y operativas del plan.

En principio esta función técnica puede ser asumida por la Oficina Municipal de Planificación y Programación (Art. 124 de la Ley 176-07), que es la unidad del Ayuntamiento responsable de elaborar y dar seguimiento a los diferentes instrumentos de planificación municipal. Posteriormente se podría crear una unidad técnica especializada para el Plan Estratégico.

Ambas instancias, política y técnica, se complementan. Lo político sin lo técnico no aterriza, y lo técnico sin lo político no tiene incidencia.

Finalmente, se organiza la participación de todos los actores sociales en la forma de comisiones de trabajo, que participan en las diferentes etapas del Plan. Su función básica es debatir y alcanzar los primeros acuerdos sobre los temas que tienen asignados.

La iniciativa de hacer el Plan Estratégico puede surgir del Ayuntamiento o desde la sociedad civil, lo importante es construir una estructura organizada que los integre a todos.

¿Qué contiene un plan estratégico?

A pesar de que no existe una “receta” para elaborar un plan estratégico, por lo general formular un plan abarca lo siguiente:

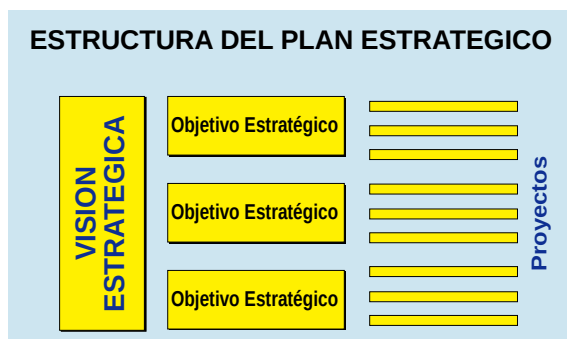
La Visión estratégica, que expresa el objetivo general del Plan Estratégico, mediante una frase que sintetiza la expectativa que tienen los ciudadanos sobre lo que será el municipio en el futuro. La visión debe ser corta y sencilla para que los munícipes se identifiquen con ella y la hagan suya.

Unos Objetivos estratégicos, que son los resultados específicos que permitirán alcanzar la visión. Son grandes líneas o ejes abarcadores que definen las directrices que van a guiar la estrategia, por lo que cada uno agrupa un conjunto de proyectos.

Los Proyectos estratégicos, que son las unidades operativas de la planificación estratégica, es decir, donde se concretiza la estrategia. Cuando se implementan los proyectos estratégicos, se “transforma” el municipio en aquello que se ha soñado.

Para cada objetivo estratégico, se define el conjunto de proyectos que permitirán alcanzarlo. No se trata de prever muchos proyectos, sino sólo aquellos que aseguren el logro de los objetivos.

El plan estratégico es un plan de acción.



El Plan Estratégico se apoya en un Diagnóstico que se realiza para conocer la situación actual del municipio y las tendencias que en él se observan, la relación del municipio con su entorno y las

limitaciones y posibilidades que se presentan para el desarrollo local. Es importante conocer tanto lo que pasa al interior del municipio (diagnóstico interno) como lo que sucede fuera de él pero incide en su desarrollo (diagnóstico y externo). El mejor diagnóstico no es el que reúne muchos datos estadísticos, sino aquel que llega a una síntesis que permite “entender” la situación actual del municipio para poder “tomar decisiones”.

Condiciones necesarias para llevar a cabo un Plan Estratégico

Uno de los resultados de la formulación del Plan Estratégico es un Documento guía: el libro del Plan Estratégico, pero esto no es lo único que se construye mientras se formula el Plan. También se construye una estructura para la gestión estratégica, que asume funciones en cada etapa de la planificación; y una base social comprometida con la ejecución del plan. Si faltara uno de los tres, sería difícil alcanzar los resultados previstos.

Otras condiciones necesarias para llegar a cabo un proceso estratégico exitoso son que:

- *El gobierno local provea el liderazgo político y técnico, y tenga la capacidad de involucrar y cooperar con los actores locales en el desarrollo de una visión concertada para su municipio,*
- *Los actores locales clave trabajen juntos para afrontar los riesgos y retos a los que se enfrenta el territorio combinando sus recursos para conseguir un mejor efecto,*
- *Se incremente la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de relación del gobierno local con otras administraciones y la comunidad con el objetivo de reconstruir la confianza entre los ciudadanos y el Estado.*
- *El proyecto de futuro se concrete en actuaciones y medidas que puedan empezar a implementarse inmediatamente, con el objetivo de verificar la viabilidad del plan y generar confianza entre los actores que lo promueven.*

4 Conocer Planes Estratégicos

La planificación estratégica aplicada al desarrollo local es una metodología relativamente nueva, por eso, se puede decir que se va construyendo en la medida que cada vez más municipios y ciudades la ponen en práctica. No se puede decir que exista un modelo único y perfecto de plan estratégico que deba ser replicado, pero sí se puede aprender de las experiencias que ya están en proceso.

Santiago es la primera ciudad dominicana en formular e implementar un plan estratégico, a cargo del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago. Este plan se formuló para el período 2002-2010 y en la actualidad se trabaja en la formulación de un segundo plan al 2020. Se puede conocer esta experiencia en la dirección electrónica: www.pesantiago.org.

A mediados de esta década, le siguieron los pasos los municipios de Villa González (www.villagonzalez.net/plan.htm) y Mao, así como la Provincia Espaillat, los cuales formularon su plan estratégico. Otras experiencias han tenido lugar en Puerto Plata,

Villa Altagracia, y más recientemente, en el municipio de Altamira. Muchos municipios se encuentran en la actualidad en los primeros pasos para la formulación de un Plan Estratégico.

Existe una organización internacional que aglutina a todas las ciudades de Iberoamérica que implementan o están interesadas en desarrollar un plan estratégico. Esta es el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), que ya cuenta con más de 100 ciudades asociadas (www.cideu.org).

Esta organización se creó con la finalidad de compartir en red todo el conocimiento que las ciudades van acumulando en sus experiencias de planificación estratégica. Actualmente las ciudades dominicanas asociadas a CIDEU son Santiago de los Caballeros, San Pedro de Macorís, el Distrito Nacional, Los Alcarrizos y La Romana.

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) firmó en el 2008 un convenio con CIDEU para promover la planificación estratégica en República Dominicana.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

- 1 Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Monografías del Programa de Especialización en Planificación Estratégica Urbana. 2005-2009.
- 2 José Miguel Fernández Güell. Planificación Estratégica de Ciudades. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1997.
- 3 Borja, J. y Castells, M. Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 2001.
- 3 Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. República Dominicana.



Federación Dominicana de Municipios – FEDOMU

Calle Elvira de Mendoza 104, Zona Universitaria,
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: 809-683-5145 • www.fedomu.org.do



Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA

Ave. Anacaona #9, Mirador Sur.
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: 809-537-0909