

METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA PROVINCIA DE CÁCERES.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIALES

APLICACIÓN A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO DE ADISMONTA Y A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2016-2020 DE LA DIPUTACIÓN DE CÁCERES LA COMARCA DE SIERRA DE MONTANCHEZ Y TAMUJA.

Diversos autores. Diputación de Cáceres.

EXTRACTO de la publicación que se prepara para la revista Alcántara de la Diputación de Cáceres.

La presente comunicación trata de establecer la metodología empleada en la planificación estratégica de iniciativas territoriales patrimoniales en la provincia de Cáceres. Se enmarcan en los objetivos políticos de la corporación provincial a partir de 2015 sobre promoción del desarrollo sostenible para comarcas que deciden iniciar procesos de planificación sobre una base patrimonial focalizada.

Se entiende como iniciativa patrimonial una propuesta de desarrollo sostenible a largo plazo sobre recursos de patrimonio cultural o natural del territorio analizado.

El patrimonio es, en primer lugar, objeto de conservación, recuperación, investigación y compilación. En segundo lugar es transmisible a la sociedad por canales educativos, comerciales y de divulgación social. Esta transmisión tendrá en cada canal un efecto positivo. El primero generará nuevas generaciones conocedoras de su patrimonio y capaces de realizar propuestas positivas en torno a su conservación y aprovechamiento. El segundo generará empresas capaces de poner en valor el patrimonio sin alterarlo e incluso mejorándolo. El tercero aumentará la percepción y la autoestima en torno a un valor propio de la sociedad que lo conserva.

Condiciones de partida:

- Una decisión positiva previa de la sociedad, en tanto que agentes locales del desarrollo (empresas, autoridades locales, organizaciones sociales y otras entidades territoriales), para iniciar el proceso de planificación.
- Aceptación del “enfoque de abajo-arriba” como el apropiado para el desarrollo sostenible que se desea acometer. El enfoque de abajo-arriba lleva inevitablemente a escenarios de participación y decisión. En términos de planificación estratégica, estos escenarios son empoderados y metódicos. En términos de seguimiento y difusión, los escenarios son más abiertos e incluso asamblearios. En términos de decisión, los escenarios son representativos, democráticos y transparentes.
- Existencia de documentación fuente descriptiva de los recursos patrimoniales, en cantidad suficiente como para construir un argumentario sólido que pueda compartirse por los participantes en los grupos de trabajo de planificación.
- Una administración pública que sostenga el todo. La Diputación de Cáceres impulsa y sostiene estas iniciativas como reflejo de sus objetivos políticos prioritarios. De la mano se encuentran los grupos de acción local, quienes por su radicación en el territorio, conjugan capacidad de dinamización, de financiación y de interlocución con empresas, ayuntamientos y organizaciones sociales. En el desarrollo se observa el determinante papel de la Junta de Extremadura, de los ayuntamientos y de otras entidades tan importantes como necesarias.

1. LA APLICACIÓN DEL MODELO:

METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN EN EL COMARCA DE SIERRA DE MONTANCHEZ Y TAMUJA.

El resultado que se pretende: La redacción de un Plan de Acción.

Un Plan de Acción es un documento de carácter estratégico en el que se determinan los **programas**, las **líneas de trabajo**, las **medidas** y, finalmente, las **acciones** concretas que han sido definidas gracias a la participación de entidades, organizaciones y profesionales del territorio estudiado, con la colaboración de las Direcciones Generales participantes de la Junta de Extremadura y la coordinación técnica de la Diputación de Cáceres. El conjunto ha de ser coherente con el desarrollo, en el plazo de tiempo que se determine, de un proyecto Patrimonial.

En un Plan de Acción cada una de las acciones concretas tiene analizado su coste, su temporalización en las anualidades previstas y en consonancia con otras acciones de las que puede ser precedente o continuidad. Finalmente debe asignarse a las instituciones participantes una responsabilidad de ejecución en función de su competencia.

Esta última sentencia resulta una aportación metodológica crucial para la viabilidad de una estrategia coparticipada por diferentes administraciones públicas: Por su diferente naturaleza, por la competencia en su ejecución o por la gestión de fondos comunitarios en los que son susceptibles de ser financiadas, cada acción puede ser asignada a alguna de las administraciones que colaboran en el Plan, que la ejecutará con sus propios procedimientos, en el marco de sus propios presupuestos generales o en el marco de programas específicos abiertos en el seno de aquellos. No están, por tanto, previstas las transferencias entre administraciones para la ejecución de las acciones previstas en este Plan. Sin embargo, su ordenación supone un ejercicio de máxima coordinación de las inversiones públicas dirigidas a una comarca sobre una planificación para la que todas ellas expresan su acuerdo.

El desarrollo del Plan de Acción se realizará, por tanto, de manera conjunta y complementaria por las instituciones participantes. Para ello el Plan de Acción tendrá una Programación Anual, en correspondencia con los ejercicios presupuestarios de las Administraciones Públicas. Ha de resaltarse, por tanto, que no es necesario que ninguna administración realice una aportación especial a la estrategia (como la haría, por ejemplo, para cofinanciar un proyecto determinado sujeto a financiación comunitaria) ya que ésta es una planificación a largo plazo con acuerdos anuales. Lo que se pretende es que las inversiones que normalmente llegarían a esta comarca por la acción inversora normal de las diferentes consejerías de la Junta de Extremadura o de la Diputación de Cáceres, lleguen focalizadas, complementadas y coherentes con una estrategia diseñada de abajo a arriba. Ha de observarse en sus efectos, cómo el conjunto de las acciones conlleva resultados más visibles y aceptables por la población que si las iniciativas inversoras estuvieran aisladas y no coherentes con la planificación que el territorio ha acordado concederse.

Para llegar a la redacción final de un Plan de Acción hay que pasar por distintas fases metodológicas que incluyen:

- la ordenación y puesta a disposición de antecedentes y fuentes documentales,
- el análisis de la participación y la difusión pública del proceso,
- la realización de talleres DAFO,
- la pormenorización del análisis DAFO,
- la distribución de propuestas en programas, su temporalización, asignación competencial y presupuestación.
- Finalmente la exposición pública y la aprobación por las partes.

Distintas variantes pueden ser incluidas como algunos enfoques de marco lógico en algunos problemas o para la determinación de objetivos o entrevistas focales cuando se observa que algunos puntos pueden haber sido insuficientemente tratados en los talleres.

La redacción del Plan de Acción es, por tanto, de marcado trabajo técnico y tiene como objetivo la ordenación de las propuestas en cada uno de los programas y su clasificación. De esta manera ha de llegarse a un conjunto en el que los programas incluyan diferentes líneas de trabajo que, a su vez, agrupan medidas que se complementan dentro de esa línea. Las medidas son, finalmente, una relación de acciones concretas. La definición de las acciones debe permitir que cada una de ellas se convierta en un expediente o acto administrativo de contratación. Las acciones se pueden caracterizar, en consecuencia, por su coste y estimar para cada una de ellas un presupuesto.

Análisis de la articulación.

Tal y como se decía al principio, tratándose de una planificación estratégica la participación ha de ser empoderada y metódica. Una difusión general ha de ser realizada con el fin de que todas las personas interesadas en participar, ya fuera por su pertenencia a organizaciones locales o por su relación profesional con los temas a tratar, se inscriban mediante formularios puestos a disposición en la sede de las organizaciones territoriales y en internet, adscribiéndose en orden de prioridad en los talleres DAFO propuestos. Estos talleres han de cubrir los programas advertidos como necesarios. Por ejemplo para el desarrollo del parque cultural:

- Programa científico y de conservación del patrimonio.
- Programa educativo.
- Programa social y de comunicación.
- Programa de desarrollo turístico.
- Programa de desarrollo sostenible

Hay que tener en cuenta que los talleres de planificación estratégica son más efectivos si se diseñan en función de los resultados esperados. Para ello puede realizarse un planteamiento inicial de programas y líneas de trabajo. Se trata solo de una hipótesis a confirmar mediante la experimentación que proveerá posteriormente la realización del análisis DAFO. Si se hiciera en función de los recursos del territorio el resultado sería una amalgama de dudosa utilidad.

Consideremos, por ejemplo, que hacemos talleres para considerar el patrimonio cultural o el natural. En este caso podría haber en el taller representantes del mundo científico, de las entidades y administraciones de conservación, de los municipios, de las empresas, del mundo educativo, etc. A la complejidad del análisis de la participación se unirá finalmente la imposibilidad de gobernar debates en los que la información, la experiencia y la profesionalidad de los asistentes son diversas. Por el contrario puede tratarse este patrimonio desde el punto de vista científico o educativo o turístico en diferentes talleres y con objetivos marcados que conduzcan el debate. Veamos el ejemplo propuesto por la

Taller del Sector Primario y Agroindustria:

PAISAJES GASTRONÓMICOS DE SIERRA DE MONTANCHEZ Y TAMUJA	
	SECTOR PRIMARIO- agricultura y ganadería
Producciones	Cultivos y producciones agrarias y ganaderas
	Innovación en los cultivos y especies ganaderas, en las producciones, en los derivados.
	Tecnificación en las producciones (incorporación de las nuevas tecnologías a las producciones y gestión de las explotaciones)
	Equipamientos comarcales (camino vecinales, regadío, almazaras, mataderos, etc)
Innovación	Canales de comercialización
	Cooperativismo y asociacionismo
	Aplicación de investigación agraria a los cultivos de la zona (canales) o a razas en explotación
	Productos derivados de los cultivos y de la producción ganadera.
	Vinculación de las producciones agrarias con el turismo y el comercio local
Ahorro energético	Cultivos ecológicos, producciones actuales vinculación con el jamón ibérico.
	Gestión sostenible de las explotaciones, incorporación de energías limpias a los procesos de producción
promoción	Marcas que identifiquen los productos fuera de la comarca
	Ferias y promoción de las producciones
Empresariado	Plan de Formación y cualificación del empresariado agrario y ganadero

SECTOR PRIMARIO- Forestal y caza	
Producciones	Masa forestal y producciones derivada
	Innovación en los cultivos, en las producciones, en los derivados.
	Tecnificación en las producciones (incorporación de las nuevas tecnologías a las producciones y gestión de las explotaciones)
	Equipamientos comarcales
Innovación	Canales de comercialización
	Cooperativismo y asociacionismo
	Aplicación de investigación
	Productos derivados, artesanías
	Vinculación de las producciones de la caza y la explotación forestal con el turismo y el comercio local
Ahorro energético	Cultivos ecológicos, producciones actuales vinculación con el jamón ibérico
	Gestión sostenible de las explotaciones, incorporación de energías limpias a los procesos de producción
promoción	Marcas que identifiquen los productos fuera de la comarca

	Ferias y promoción de las producciones
Empresariado	Plan de Formación y cualificación del empresariado de las actividades forestales y caza

Esto nos llevaría a un primer análisis de la participación que quedaría configurado de la siguiente manera:

1.- Sector agrario y ganadero

- a) productores o asociaciones de productores
- b) representantes de las cooperativas, gerentes
- c) empresas de comercialización de productos y agroindustria
- d) Investigación agraria (Institutos de investigación y Universidad)
- e) centros de formación

El trabajo del Grupo de Acción Local, los ayuntamientos y la Mancomunidad ha creado espacios de participación que pueden abordar fielmente algunos de estos programas aún abriéndose a la participación externa.

Sería adecuado consolidar estos espacios creando órganos de gestión estables en el tiempo, si no los hubiese ya.

Este programa, el 5, precisan de un llamamiento a los sectores productivos, perfectamente asociados en en la comarca para una participación en talleres DAFO. A estos talleres deben integrarse a otros profesionales y emprendedores y representantes de las instituciones competentes.

El análisis de la participación siguiendo los modelos de EML es igualmente interesante. Esta organización en tabla sirve para conocer de manera exhaustiva las organizaciones y participantes necesarios en cada taller y realizar invitaciones personalizadas a la participación.

Empoderar significa aportar a todos los participantes el mismo nivel de información base. Éste se garantiza con el acceso a la información generada por el proyecto tanto en textos de organización, en memorias y estudios precedentes como en los estudios redactados sobre los recursos de los ámbitos patrimoniales. Un espacio de participación web es suficientemente eficaz para ello. Todas las personas interesadas han de tener aquí un acceso directo a esa información y una posibilidad de inscripción online.

En el caso de la EDLP de ADISMONTA y LA Estrategia de Desarrollo Territorial de la Diputación de Cáceres, la dirección web es:

<http://www.adismonta.com/paisajegrastronomico/index.php/proceso-de-participacion/>

Metodología de Talleres

DAFO: Matriz DAFO:

Se trata de un procedimiento que puede graficarse en una tabla y que recoge los factores descriptivos del contexto o sistema que se analiza, agrupados en una matriz y calificados como debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

El resultado de una matriz DAFO ha de ser una completa descripción del sistema a partir de la cual, el análisis es posible. En nuestro caso, el sistema suele estar dividido en subsistemas y analizado separadamente para hacer más concretos y eficaces los talleres de análisis. Por ejemplo, tratamos las características de conservación o investigación científica separadamente de los temas educativos, y éstos de los turísticos o los sociales aunque, como se verá, el Plan de Acción ofrece, como resultado, la necesaria conexión entre los mismos.

Debilidades	Amenazas
-	-
-	-
-	-
Fortalezas	Oportunidades
-	-
-	-
-	-

Figura 1. Los actores del desarrollo introducen los factores en la matriz.

Las debilidades y las fortalezas se refieren a características internas del sistema describiéndolo con los factores que resultan deficientes o que deben ser optimizados si quieren participar en las estrategias de mejora, en el caso de las primeras, o con los factores en los que el sistema o el contexto se siente manifiestamente competitivo, en el caso de las segundas.

Algunos principios que deben utilizarse a la hora de introducir factores en la matriz correspondientes a debilidades y fortalezas:

- **Debe existir un compromiso de los asistentes para que esta fase sea sólo descriptiva y no propositiva.** Se busca radiografiar la realidad y no establecer las posiciones propias de lo que debiera hacerse en el futuro para evitar o mejorar cualquier asunto. Algunos mensajes ilustran esta idea metodológica: “es el momento de la memoria, no de la imaginación” o “no describir ningún factor como –falta de...- o similar”. Ha de explicarse que cuando alguien describe algo como “falta de...” en realidad está haciendo una propuesta encubierta en lugar de explicar la situación real o actual de aquello que se quiere mejorar arriesgando, con ello, a que esa situación no quede efectivamente bien descrita.
- Los **factores anotados tienen que tener el acuerdo de la mayoría** de los participantes, incluso el consenso, en el sentido de que describen una realidad que se percibe como tal y se califica como débil o como fuerte.
- **No debe eternizarse la discusión sobre un determinado factor.** Si un factor es fuerte desde un determinado prisma y débil desde otro punto de vista, describanse ambos y anótense en cada celda de la matriz.
- **Los desacuerdos pueden anotarse en una relación aparte** y buscar nueva documentación u opinión externa que arroje luz sobre ese contexto.
- **Las descripciones deben tratar todas las posibilidades de un sistema o subsistema.** Para ello es interesante marcarse un orden. Las categorías que proponía

Vázquez Barquero siguen siendo sugerentes: hardware, software y orgware del desarrollo, terminología muy en boga en los ochenta, para referirse a los recursos físicos, a los intangibles y a la gobernanza o modos de gestión de un sistema o subsistema. Por ejemplo, los recursos hardware son las infraestructuras, vías de comunicación, instalaciones y otros recursos de disponibilidad como los financieros, los recursos del software hacen alusión a los conocimientos, culturas y capacidades de la sociedad. En nuestro caso, el orden vendrá dado por las líneas de trabajo propuestas hipotéticamente para cada programa.

Las amenazas y las oportunidades son factores externos al sistema y lo condicionan en su posicionamiento competitivo. Si bien las oportunidades potenciarán las acciones de mayor calado del Plan, las amenazas pueden constituir sus efectos limitantes para los cuales medidas especiales de aminoración deberán ser dispuestas.

La determinación de oportunidades y amenazas suele ofrecer mayores dificultades que en el caso de debilidades y amenazas. Con frecuencia, participantes poco experimentados tenderán a confundir las debilidades propias como amenazas. Sin embargo, una vez asumido el concepto, es más sencillo para los profesionales del sector, identificar potenciales amenazas que para observadores externos o consultores. Aún así pueden plantearse cuestiones que orientarán el debate. Por ejemplo los cambios en el mercado o en el contexto en el que queremos hacer competitivo nuestro producto o nuestras estrategias, el nivel de innovación que marca a los competidores, la exigencia externa de sistemas de organización complejos o flexibles, el contexto normativo, las demandas de los diferentes mercados, sus tendencias y cambios, las dificultades para el acceso a la financiación, etc.

Las oportunidades son igualmente complicadas de anotar en la matriz y, con frecuencia, precisan un cierto apoyo del equipo asesor. En la diputación de Cáceres, la experiencia de trabajo en redes europeas, el acceso a programas de financiación nacional o europea y otros programas de innovación ha facilitado la labor asesora. No obstante ha de confiarse en que la adscripción de profesionales a talleres específicos alimentará un debate sectorial cualificado para esta identificación.

Análisis DAFO.

Las acciones se generarán en la comparación de las fortalezas con las amenazas y las oportunidades y de la comparación de las debilidades con amenazas y oportunidades. En el primer caso obtendremos acciones estratégicas de desarrollo. En el segundo veremos los efectos limitantes y las acciones estratégicas previas de optimización.

Matriz DAFO Sistema N	Amenazas	Oportunidades
Debilidades	Acciones para aminorar los efectos limitantes.	Acciones de optimización de recursos.
Fortalezas	Acciones de anticipación para evitar pérdidas de competencia.	Acciones estratégicas de alta competitividad.

Figura 2. Las relaciones de los factores señalan las acciones estratégicas.

La figura anterior ilustra como van apareciendo las acciones concretas. Además cada uno de los cuatro bloques configurará la determinación de los objetivos operativos de tal

manera que será sencillo verificar cómo la realización de las acciones contribuyen a la consecución de esos objetivos.

Para trabajar de una manera secuencial se propone una tabla como la de la figura 3. En ella situamos en paralelo las fortalezas y debilidades con las oportunidades. Las relaciones entre estos se sitúan en la tercera columna.

En la cuarta columna comenzamos a proponer acciones estratégicas competitivas, las que nos permiten nuestras fortalezas, o inversiones para optimización de recursos, indicadas por nuestras debilidades.

Aparece a continuación la reflexión sobre las amenazas. Se relacionarán las propuestas anteriores con los factores que hemos dispuesto como capaces de disminuir la efectividad de nuestras acciones de manera que obtengamos cuales son nuestros criterios de anticipación y que efectos limitantes debemos aminorar.

Fortalezas	Oportunidades	Criterios F*O	Acciones estratégicas competitivas	Amenazas	Acciones de anticipación
-	-	-		-	
-	-	-		-	
-	-	-		-	
Debilidades	-	Criterios D*O	Acciones estratégicas de optimización	-	Acciones de minoración de efectos limitantes
-	-	-		-	
-	-	-		-	

Figura 3. Un ejemplo de metodología de análisis.

Las columnas marcadas en verde son las que introducen las propuestas finales que se llevarán al Plan de Acción. Si al rellenar la matriz DAFO constreñimos de alguna manera el papel de la imaginación, en este momento es todo lo contrario. No debe limitarse en absoluto y anotarse todo aún cuando, aparentemente, no tenga sentido. Esta reflexión compartida y organizada es, a menudo, fuente de imaginación y la relación de propuestas son, unas con otras, una magnífica oportunidad de generar líneas y medidas de trabajo.

Los talleres DAFO deben tener una duración limitada. En el caso de Sierra de Montánchez y Tamuja se van a realizar en un primer momento un taller en el que se abordará la fase de diagnóstico y la propositiva, con tres horas de duración. Una primera hora de análisis interno y las dos siguientes propositivas. Los borradores de propuesta y de análisis se expondrán en internet por si alguien decidía completar sus comentarios o añadir alguno. Al correo de siempre adismonta@adismonta.com

El análisis debe verificar que todas las líneas están suficientemente tratadas. También deben verificarse algunos enfoques para los que la Diputación de Cáceres es especialmente sensible. Estos son:

- El enfoque local. Las propuestas deberán garantizar el respeto y el desarrollo de los municipios como espacio en el que las personas del territorio crecen, se educan, trabajan y obtienen los servicios básicos.
- Enfoque de género. Las propuestas deben verificar que la perspectiva de género está presente. El enfoque de género debe figurar en el diseño de los talleres.
- Contribución a la mitigación de emisiones de gases de invernadero responsables del cambio climático. Las propuestas llevarán impresos conceptos como sostenibilidad, economía circular y educación ambiental.

Si tal verificación demostrara la necesidad de profundizar o completar medidas, entrevistas focalizadas pueden programarse con actores seleccionados al respecto. Las

contribuciones emanadas de estas acciones deben figurar igualmente en el borrador final de Plan de Acción que se difunde para información pública.