



# Taller de Capacitación y Fortalecimiento Institucional para impulsar procesos territoriales de ODM

Chiapas, México  
Noviembre de 2011

Héctor Sanín Ángel – Consultor ILPES

[hsanin@gerencial.org](mailto:hsanin@gerencial.org)



## LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO - ODM



De la información ...

a la acción





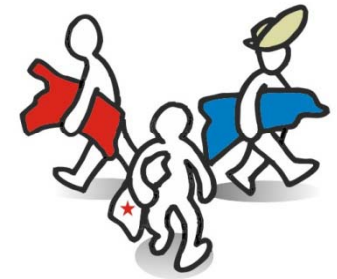
## ODM: Asimetrías en avance

Al mirar el mapa de ODM en LAC, se observan:

- Países que ya cumplieron las metas o avanzan con seguridad a cumplirlas
- Países rezagados, con tendencia a no cumplirlas
- Asimetrías territoriales en el logro de la meta, aún en países con cumplimiento del logro nacional.



# Descentralización y competencias

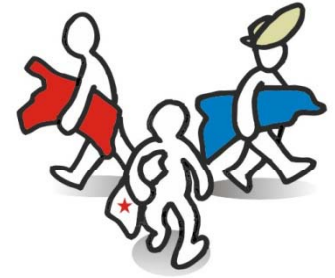


LAC:

Asimetrías en descentralización, determinantes de las competencias, capacidades y recursos para el logro de los ODM.

1. Países menos descentralizados los ODM dependen esencialmente de la intervención de los gobiernos nacionales y de la focalización geográfica de la inversión pública, ejecutada en buena parte por instituciones nacionales.
2. Países medianamente descentralizados: las competencias para los ODM se encuentran distribuidas entre los diferentes niveles gubernamentales.
3. Países más descentralizados: los gobiernos intermedios y los municipales tienen las competencias, los recursos y las capacidades para el ejercicio de las acciones destinadas al logro de buena parte del repertorio de los ODM.

# Competencias para los ODM



Cuatro preguntas:

- Las entidades nacionales con responsabilidad directa en la ejecución de los proyectos que sustentan los ODM ¿están focalizando sus inversiones en los territorios de acuerdo con la criticidad de los indicadores?
- Las entidades territoriales que tienen competencias frente a los ODM ¿disponen de la capacidad y de los recursos para ejecutar y operar, de manera sostenible, los proyectos pertinentes?
- ¿Cuál es el grado de participación y el compromiso asumido por los gobiernos locales y las comunidades en el avance sobre los ODM?
- ¿Cuál es el grado de articulación de esfuerzos frente a los ODM entre los organismos nacionales y las entidades territoriales?

# Los ODM...¿Responsabilidad de quién?

Ninguno de los ODM puede ser logrado exclusivamente y de manera integral por la acción de los gobiernos nacionales, sin la intervención decidida de los gobiernos regionales y locales.

Los resultados nacionales son el agregado de las contribuciones territoriales.

Los resultados territoriales son, a su turno, el efecto de los esfuerzos de los gobiernos locales y de las comunidades, apoyados, facilitados o inducidos por políticas públicas y por estrategias de desarrollo nacionales.

De ahí la necesidad de tener una visión territorial de los ODM, soportada en una gestión territorial de los ODM.

Los logros de los ODM requieren, entonces, de la concurrencia de:

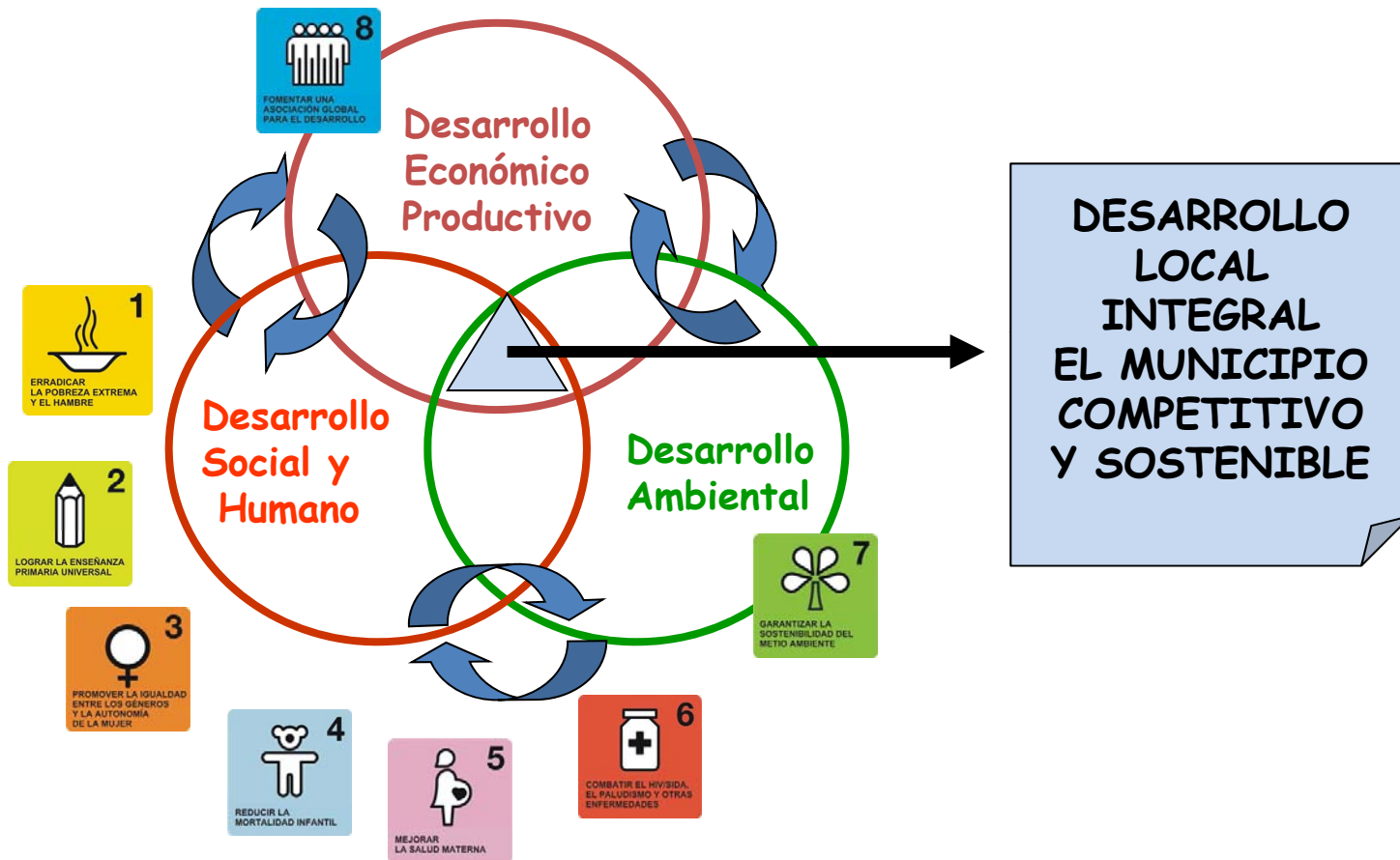
- Estrategias y apoyos nacionales para articular e impulsar lo territorial
- Acción decidida de los gobiernos y comunidades territoriales (regionales y locales)
- Capacidad para las acciones territoriales





# Los ODM, el Desarrollo Local y la Competitividad Territorial

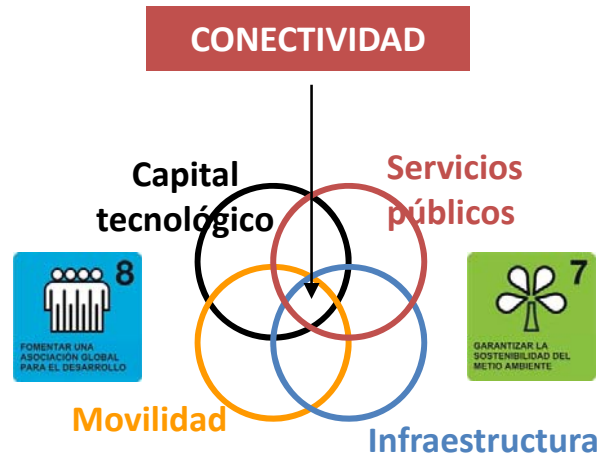




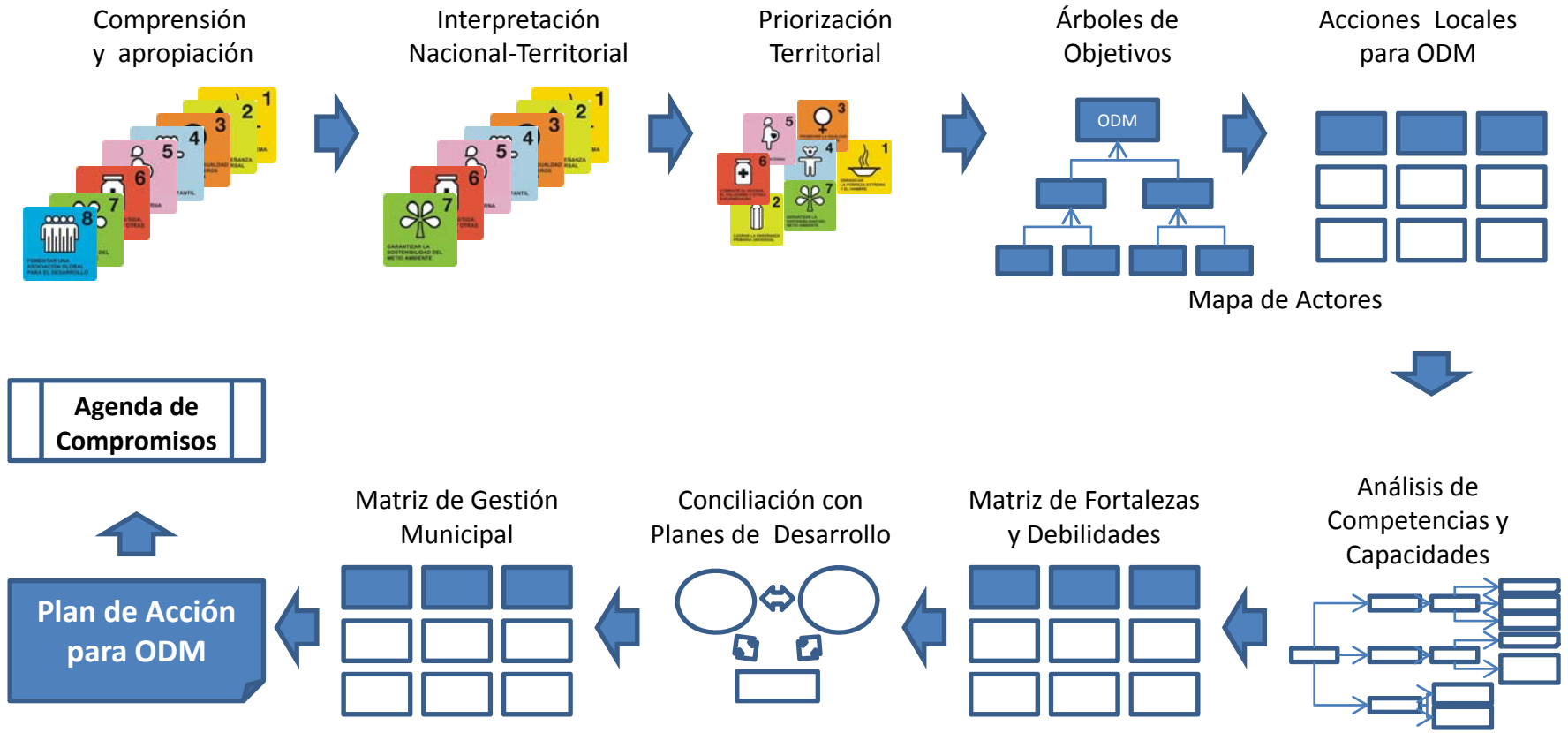


# Competitividad Territorial ...

... y ODM



# Ruta de construcción colectiva

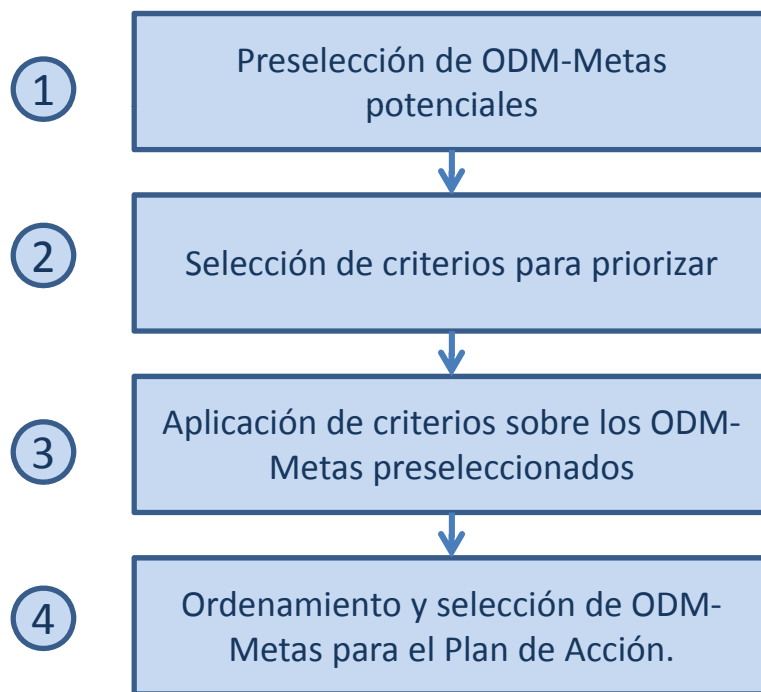




# Priorización de ODM-Metas



# Métodos para Priorización de ODM-Metas



# Criterios para escoger el ODM-Meta

Ejemplos de posibles criterios:

- Grado de rezago del municipio respecto de la meta \*
- Grado de rezago del municipio respecto del avance nacional
- Nivel de intensidad de una necesidad básica insatisfecha en el territorio
- Grado de rezago del país respecto de la meta (si no hay indicadores locales)
- Importancia que se da al ODM o la Meta en el Plan de Desarrollo o de Gobierno Municipal
- Grado de gobernabilidad que se tiene en el nivel local para incidir en el ODM
- Nivel de factibilidad (o de facilidad) para avanzar en el ODM o la Meta.
- Otros que se consideren pertinentes.

\* Grado de Avance, Distancia, % de Población carente



# Árbol de objetivos

Una herramienta útil para avanzar en los  
Objetivos y Metas del Desarrollo del Milenio



# Empobrecimiento en Tierrabuena

- La situación económica de los pequeños agricultores de la zona rural del Municipio de Tierrabuena es cada vez más precaria. Los ingresos por la venta de sus productos ya no les alcanzan para cubrir los costos de producción, y no les queda excedente para la atención de las necesidades básicas de sus hogares. O, para cubrir sus necesidades, tienen que sustraer recursos productivos. Están en proceso irreversible de empobrecimiento.
- Los siguientes son los aspectos que han aparecido en los diagnósticos realizados en el último año por los agentes de desarrollo de la municipalidad:

# Diagnóstico

- Bajos niveles de tecnología productiva
- Precios elevados de los insumos agrícolas por compra al menudeo
- Precios bajos por los productos en finca que les reconocen los intermediarios
- Bajo grado de confianza y de cultura asociativa entre los agricultores.
- Precaria conectividad de servicios de internet
- Crédito bancario inaccesible y crédito informal a tasas de usura
- Exclusión de políticas públicas y de programas que los cobijen
- Productos no catalogados como de calidad ambiental
- Escasa preocupación de los actores locales e institucionales por la situación



# Objetivo Central Focalizado

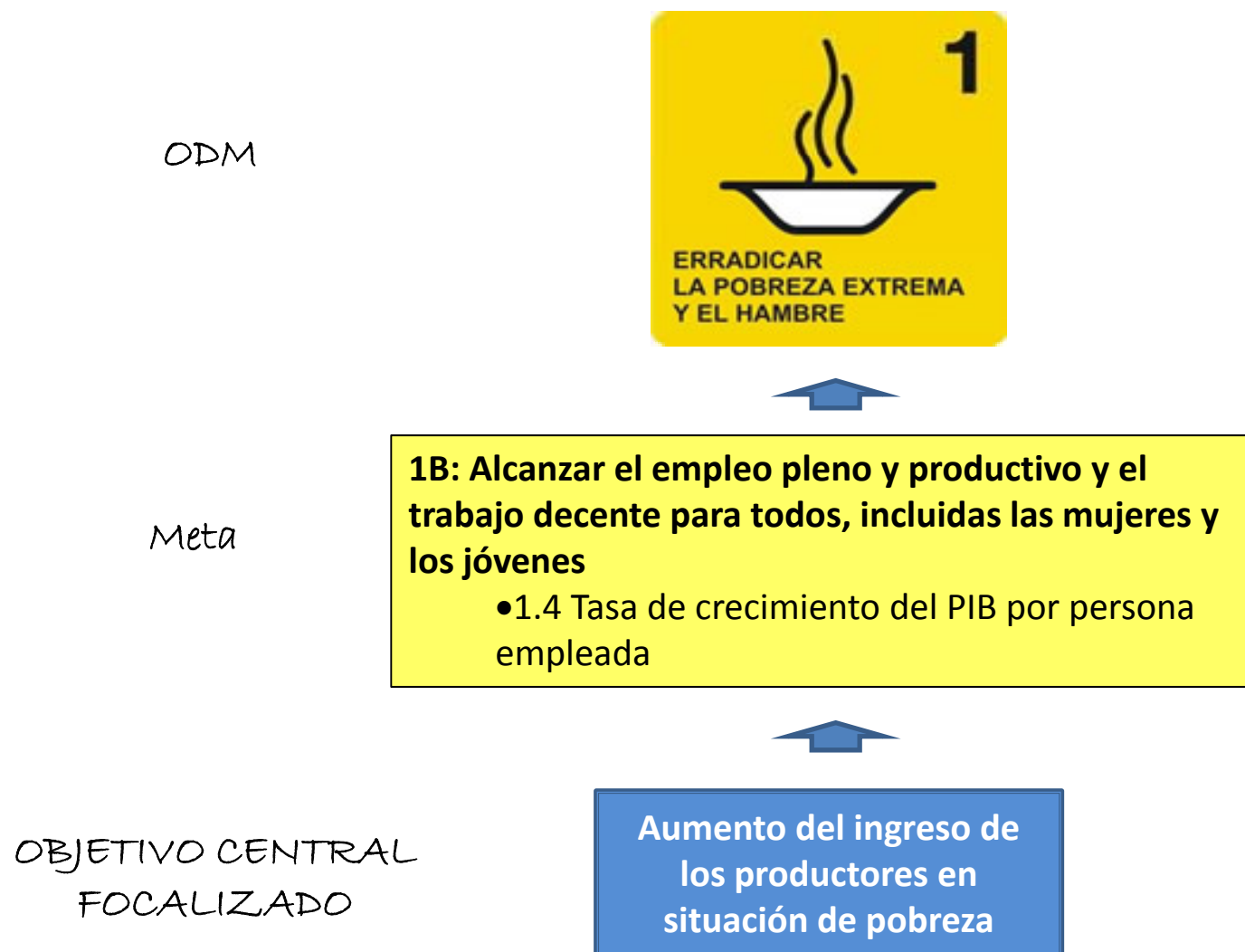
OBJETIVO DEL  
MILENIO



OBJETIVO CENTRAL  
FOCALIZADO

Aumento del ingreso de  
los productores en  
situación de pobreza

# Objetivo Central Focalizado → Meta → ODM



# Lluvia de Medios para lograr El Objetivo Focalizado



Aumento del ingreso de  
los productores en  
situación de pobreza

Crédito accesible

Promoción con  
Sello Ecológico

Ahorro en compra  
de insumos por  
volumen

Apoyo de Cadenas  
de Supermercados

Capacitación para  
el asociativismo

Vincular  
Cooperación  
Internacional

Inclusión de  
fomento agrícola  
en el PDM

Apoyo de fuerzas  
locales al proyecto

Mejores precios por  
comercialización  
asociativa

Asistencia Técnica

La Huerta Casera

Apoyo de la  
Universidad Local

Gestión de formas  
asociativas

Mejor  
conectividad  
(Internet)

El fomento  
productivo como  
política local



**Aumento del ingreso de los productores en situación de pobreza**

**Aumento de Productividad**

**Fortalecimiento del Asociativismo**

**Canalización de Apoyos**

Crédito accesible

Ahorro en compra de insumos por volumen

Mejores precios por comercialización asociativa

Vinculación de Cadenas de Supermercados

La Huerta Casera

Capacitación para el asociativismo

Asistencia Técnica

Mejor conectividad (Internet)

Gestión de formas asociativas

Promoción con Sello Ecológico

Vincular Cooperación Internacional

Apoyo de fuerzas locales al proyecto

El fomento productivo como política local

Apoyo de la Universidad Local

Inclusión de fomento agrícola en el PDM



Objetivos para incidir en la Meta  
de ODM priorizada

Mapa de Actores



# Mapa de actores

## *Concepto de actor*

En el escenario de un problema entendemos por *actores*:

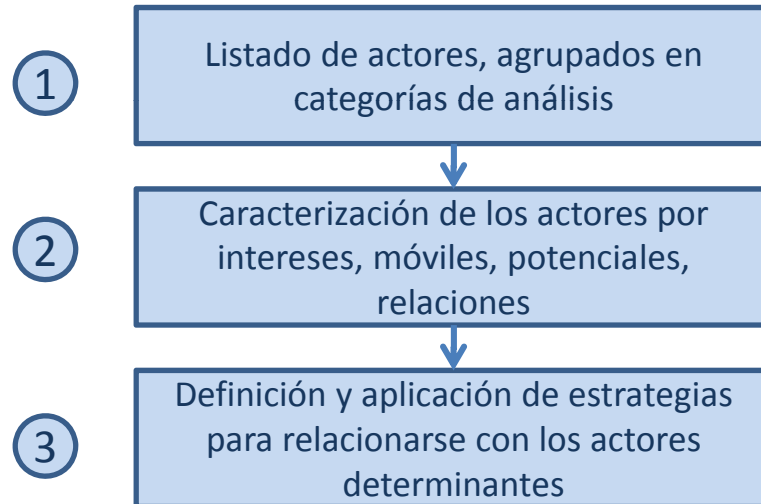
- *todas las personas, grupos sociales o instituciones que de alguna forma tienen interacción con el problema, con el entorno del problema o pueden participar en la solución.*

# Mapa de actores

En el escenario de los ODM se pueden identificar varios **tipos o categorías** de actores:

- La población *afectada o carente*
- Los actores que se mueven en el *entorno del problema* o de la situación que el ODM pretende corregir (*Externalidades*)
- Actores de *apoyo potencial*
- *Instituciones incidentes en la gobernabilidad.*

# Mapa de actores: 3 pasos





# Mapa de Actores: 3 pasos

**Paso 1. Listado de actores**, agrupados en categorías de análisis.

**Paso 2. Caracterización de los actores** por intereses, móviles, potenciales, relaciones, etc. Y hacer una preselección de los actores determinantes, o sea los que mayor influencia o incidencia pueden tener en las acciones para avanzar en el ODM. Privilegiar aquellos actores con alto interés positivo en la solución.

**Paso 3. Definición de estrategias para relacionarse con los actores** determinantes, orientadas a:

- Propiciar interés y apropiación
- Generar pertinencia en las soluciones propuestas
- Canalizar apoyos y recursos
- Crear clima de favorabilidad y gobernabilidad. Si eventualmente se identifican actores con externalidades negativas, diseñar estrategias específicas de relación, consulta, pedagogía, conciliación, compensación, etc.
- Fortalecer la sostenibilidad del plan de acción.



# Tipologías de Acciones para avanzar en ODM



# Tipologías de acciones municipales para avanzar en ODM

- Políticas Públicas
- Planes
- Proyectos
- Gestión

# Políticas Públicas para ODM

Son lineamientos derivados de la institucionalidad gubernamental destinados a generar condiciones orientadoras o facilitadoras del logro de determinados propósitos o de la activación de ciertos procesos

Ejemplo de política pública:

“Se garantizará la provisión gratuita del almuerzo escolar”

Para avanzar en los ODM, a partir de los medios del Árbol de Objetivos, caben varias preguntas sobre política públicas:

- ¿Cuáles de las acciones propuestas pueden y **deberían convertirse en políticas públicas?**
- **¿Para facilitar algunas de las acciones** del Árbol de Objetivos, qué **políticas públicas podrían o deberían ser establecidas?**
- ¿En qué **políticas públicas ya existentes** deberíamos **apoyarnos** para **facilitar el desarrollo de las acciones** propuestas en el Árbol de Objetivos?

# Planes para ODM

Son las propuestas estratégicas para lograr objetivos de desarrollo sectorial-regional. Los planes están orientados a lograr impactos en sus sectores de intervención y se componen de programas y/o proyectos, generalmente en períodos de maduración de mediano plazo (puede ser un período de gobierno).

Ejemplo de Plan:

“Plan de universalización de la educación básica en el territorio”.

En materia de planes, a partir de los medios del Árbol de Objetivos conviene plantearse preguntas como estas:

- ¿Cuáles **medios** del Árbol de Objetivos, por su trascendencia o alcance **merecen formularse como planes**?
- ¿Cuáles **medios pueden agruparse y servir de base para formular un plan** con el fin de darle mayor consistencia política y sostenibilidad?
- ¿En qué **planes supramunicipales pueden sustentarse** los medios formulados?

# Proyectos para ODM

Son acciones específicas para lograr objetivos concretos. Son intervenciones determinadas o como componentes de programas y de planes. Los proyectos se desarrollan en períodos de corto y mediano plazo y requieren recursos de inversión pública, los que se pueden complementar con recursos privados y de la cooperación internacional para asegurar su ejecución.

Ejemplo de Proyecto:

“Proyecto de construcción escolar en el distrito Buenaventura”

Para avanzar en los ODM, a partir de los medios del Árbol de Objetivos, caben estas preguntas en materia de proyectos:

- ¿Cuáles **medios** del Árbol de Objetivos se pueden **formular como proyectos** específicos?
- ¿Cuáles **medios** se pueden **agrupar para configurar proyectos específicos**?
- ¿Con qué **planes o programas de desarrollo** municipal (o supramunicipal) vigentes se pueden **articular las acciones definidas como proyectos**?

# Gestión para ODM

Se incluyen en esta categoría las acciones que el Municipio debe llevar a cabo con el fin de obtener las respuestas en materia de proyectos, planes, políticas, o apoyos cuya realización corresponde a competencias, responsabilidades o capacidades de otras instancias, entre ellas las entidades nacionales y las subnacionales intermedias (Regiones, Departamentos, Estados, Provincias).

Ejemplo de Gestión:

“Solicitar la instalación en el Municipio de una oficina delegada de control ambiental”

Para avanzar en los ODM, a partir de los medios del Árbol de Objetivos, caben estas preguntas en materia de acciones:

- ¿Cuáles de los **medios** del Árbol de Objetivos **corresponden a acciones** sobre las cuales el **gobierno municipal no dispone de competencias** para su ejecución?
- ¿Qué acciones de **gestión** deberán plantearse para motivar o para **exigir respuestas sobre planes y programas** para los que el **Municipio no es competente**?
- ¿Qué **gestiones** deben realizarse para **articular actores canalizar apoyos locales**?

## Matriz de Acciones para avanzar en el ODM seleccionado

ODM Seleccionado:	<b>ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE</b>	
Meta seleccionada:		
Acciones	Competencias	Actores
<b>Políticas Públicas</b>		
• Fomento a Pequeños Productores Rurales	Nacionales y municipales	Ministerio de Agricultura y Secretaría de Agricultura Municipal
• Estímulos a la producción “verde”	Nacionales y municipales	Ministerios de Agricultura y Ambiente = Secretarías Municipales
<b>Planes</b>		
• Inclusión del fomento agrícola al PDM*	Municipal	Secretarías de Planificación y Agricultura
<b>Proyectos específicos</b>		
<i>Incremento de la Productividad</i>		
• Compra de insumos por volumen	Privada	Pequeños productores
• Asistencia Técnica	Privada, Nacional, Municipal	UMATA-Asociaciones y empresas privadas
• Comercialización asociativa	Privada	Pequeños productores y Cadenas
• Vinculación de Cadenas de Supermercados	Privada	Cadenas, Cámara de Comercio
• La Huerta Casera + Hidropónicos	Privada	Pequeños productores, UMATA, Cadenas
• Crédito a pequeños productores	Privada	Bancos, Gob. Nacional, Municipio
<i>Asociativismo</i>		
• Capacitación	Nacional, municipal	Min Agricultura, Universidades, Agencias locales, Consultores
• Gestión de formas asociativas		Secretarías de Agricultura y de Fomento Productivo
• Promoción con Sello Ecológico	Municipal	Asociación de pequeños productores, Secretarías de Fomento Productivo, Agricultura y Ambiente
• Conectividad	Nacional y local	Ministerio de Comunicaciones, Alcaldía, Empresas de Telecomunicaciones
<b>Gestión</b>		
• Vincular cooperación internacional	Nacional y municipal	Alcaldía, Cámara de Comercio, Ministerio de Cooperación
• Apoyo de fuerzas locales	Municipal	Cámara de Comercio,
• Apoyo de la Universidad Local	Municipal	Universidad, Alcaldía, Asociación de Productores

\* PDM = Plan de Desarrollo Municipal





# Competencias y Capacidades para el Plan de Acción



# Competencias Municipales

- Por competencia entendemos la facultad que un organismo tiene para ejercer determinadas funciones o para realizar ciertas acciones.
- La competencia municipal es, por tanto, la atribución, la facultad o la responsabilidad que posee el ente municipal para el cumplimiento de determinadas funciones o para la ejecución de ciertos proyectos o procesos necesarios para el logro de objetivos que corresponden a su ámbito misional.

# Competencias Municipales

## Competencias Exclusivas

- Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera excluyente a cada nivel de gobierno, conforme a la Constitución y la Ley. En términos generales, a mayor cantidad de competencias exclusivas, mayor autonomía al nivel de gobierno correspondiente.
- También son llamadas *competencias propias*.
- Cuando la competencia exclusiva está radicada en el Municipio, no puede intervenir sobre ella ningún otro nivel de gobierno, a no ser para brindar apoyos con base en solicitud expresa del órgano municipal.
- En esta categoría se encuentran las responsabilidades que tradicionalmente han estado a cargo de los municipios, como el ornato público, el mantenimiento de parques, la administración de cementerios. Corresponden al campo de acción natural del gobierno municipal.
- *Ejemplo:* La limpieza y el aseo urbano son *competencia exclusiva* del ente municipal.

# Competencias Municipales

## Competencias Compartidas

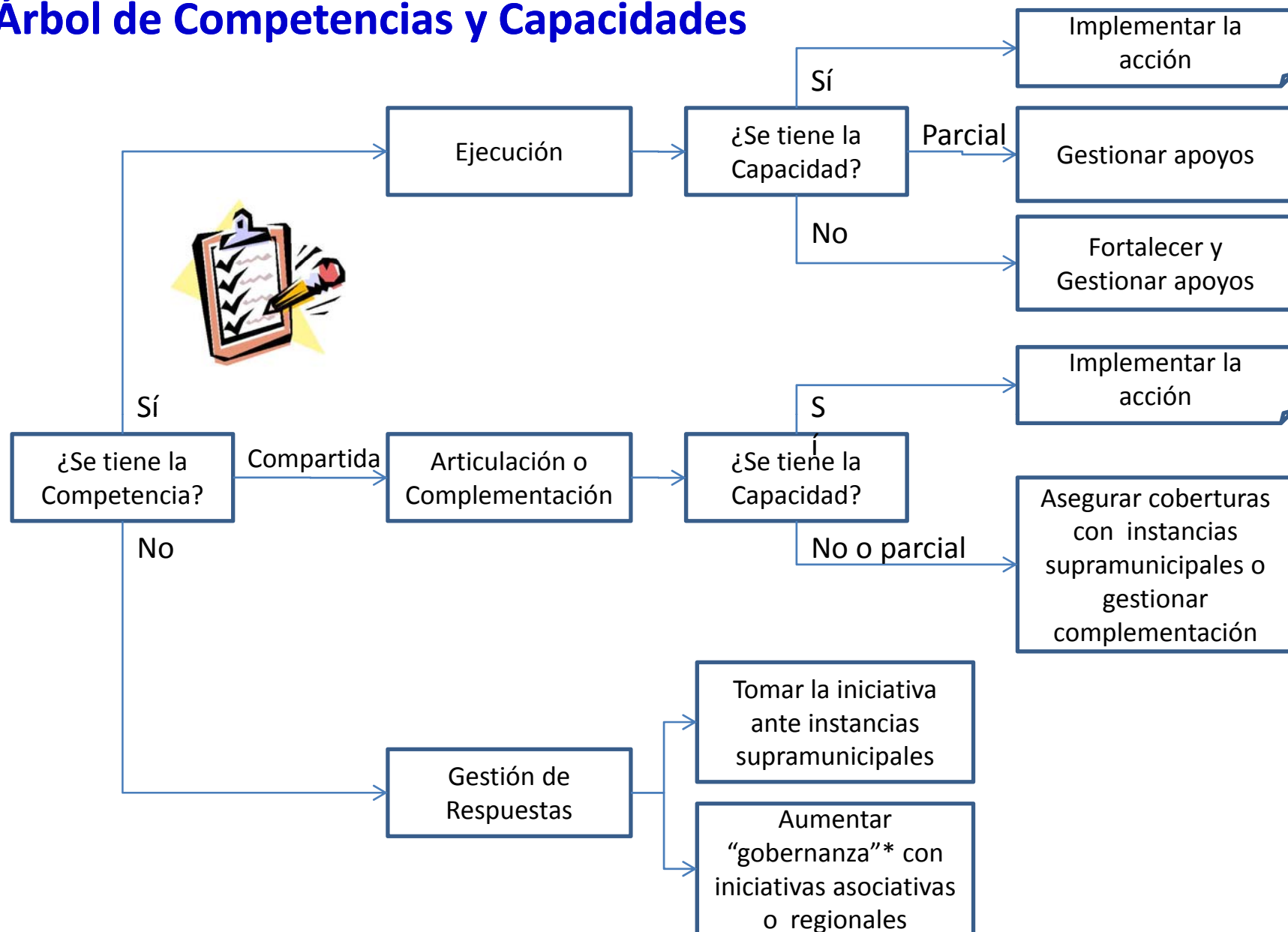
- Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten funciones complementarias o fases interdependientes dentro de los procesos implicados. La Ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel. Denominadas también *competencias concurrentes*, ellas normalmente corresponden a materias no propias o no exclusivas- de la vida local- o a sectores frente a los cuales el Estado estima que, pudiendo ser delegables con exclusividad, todavía no están dadas las capacidades para su ejercicio pleno por los entes municipales.
- *Ejemplo:* Desarrollo ambiental. En el caso de vertientes hidrográficas hay una autoridad territorial (Departamento, Región, Provincia, Estado, Corporación Autónoma Regional, o la misma Nación) con jurisdicción sobre el sistema geográfico ambiental del cual el territorio municipal forma parte y al cual el propio municipio aporta con funciones, medidas o proyectos en su área de competencia.

# Competencias Municipales

## Competencias Delegables

- Son aquellas que un nivel de gobierno puede delegar a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la Ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe ejerce la delegación durante el periodo. El gobierno municipal debe expresar su aceptación y el traslado debe ir acompañado, obligadamente, de los recursos necesarios para cumplir con la actividad encomendada.
- *Ejemplo:* El Ministerio de Transportes delega en las autoridades municipales la facultad para el diseño y ejecución de vías terciarias.

# Árbol de Competencias y Capacidades



(\*Aumentar gobernanza es fortalecer la capacidad de *Lobby* ante instancias supramunicipales)

# Fortalezas y Debilidades

Matriz de Fortalezas y Debilidades

<b>ODM Seleccionado:</b>		
<b>Meta seleccionada:</b>		
<b>Acción:</b>	<b>Actores:</b>	<b>Entidad responsable:</b>
<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Medidas para Fortalecimiento o Apoyo</b>
1.	1.	
2.	2.	
3.	3.	
4.	4.	
5.	5.	



# Fortalezas y Debilidades



Las Acciones para Fortalecimiento o Apoyo se proponen para corregir las debilidades.

- Las **fortalezas** ofrecen una idea del potencial que se puede aprovechar para hacer más eficientes y eficaces las propuestas para avanzar en las metas de ODM seleccionadas.
- Las **debilidades** son aspectos o puntos frágiles que limitan la acción. Se debe examinar la posibilidad de usar las Fortalezas para superar las debilidades. Si no se puede subsanar la debilidad, debe procurarse asignar responsabilidades en otras áreas o actores.

**Ejemplos de Acciones para Fortalecimiento o Apoyo pueden ser:**

- Reestructuración
- Recursos financieros
- Crédito
- Capacitación
- Asistencia Técnica
- Recursos tecnológicos y equipos

**La Matriz de Fortalezas y Debilidades** se aplica solamente para las acciones en las cuales el Municipio tiene la competencia total o compartida.

Se aplica una matriz para cada Acción, referida al contexto de actores y a la entidad responsable por la ejecución.



# Fortalecimiento de la capacidad



No solo  *cubrir las debilidades* de la institución municipal.

Hay otros alcances, para  *ampliar la capacidad* mediante el impulso de  *procesos sinérgicos*:

- *Procesos de asociativismo* entre los beneficiarios  
Ej: activar procesos asociativos entre pequeños productores rurales
- *Mancomunidades municipales*  
Ej: relleno sanitario llevado a cabo bajo un proyecto compartido
- *Alianzas Público-Privadas (APP)*  
Ej: APP entre la Municipalidad, la Universidad y la Asociación Local de Empresarios para apoyar procesos de investigación y desarrollo orientados a mejorar la productividad agrícola local.

# Cruce con Planes de Desarrollo

## Verificación: Cruce del cuadro de acciones con el PDM/PGM, y con los Planes de Desarrollo Supramunicipal:

- Ubicar los puntos de coincidencia para fortalecer estrategia de gestión
- Examinar vacíos o no correspondencias, con el fin de proponer su inclusión
- Conciliar los planes territoriales entre sí y con los nacionales.



- Identificar acciones o propuestas de gestión adicionales a las derivadas del Árbol de Objetivos y de la MFD.
- Los puntos de coincidencia con los planes deben ser aprovechados para justificar las propuestas.



# Plan de Gestión Municipal para avanzar en ODM



# Matriz de Gestión Municipal

**En la Matriz de Gestión Municipal** se pueden especificar tres tipos de acciones:

- De **ejecución directa** por el municipio, dado que se trata de órbitas de intervención en las cuales la entidad municipal tiene la competencia y la capacidad para actuar.
- De **solicitud de apoyo**, en las cuales el municipio tiene la competencia pero no la capacidad suficiente para asegurar el resultado.
- De **gestión hacia el ámbito supramunicipal** (nacional, intermedio), en las cuales el municipio no dispone de la competencia y debe tomar la iniciativa para lograr las respuestas pertinentes.

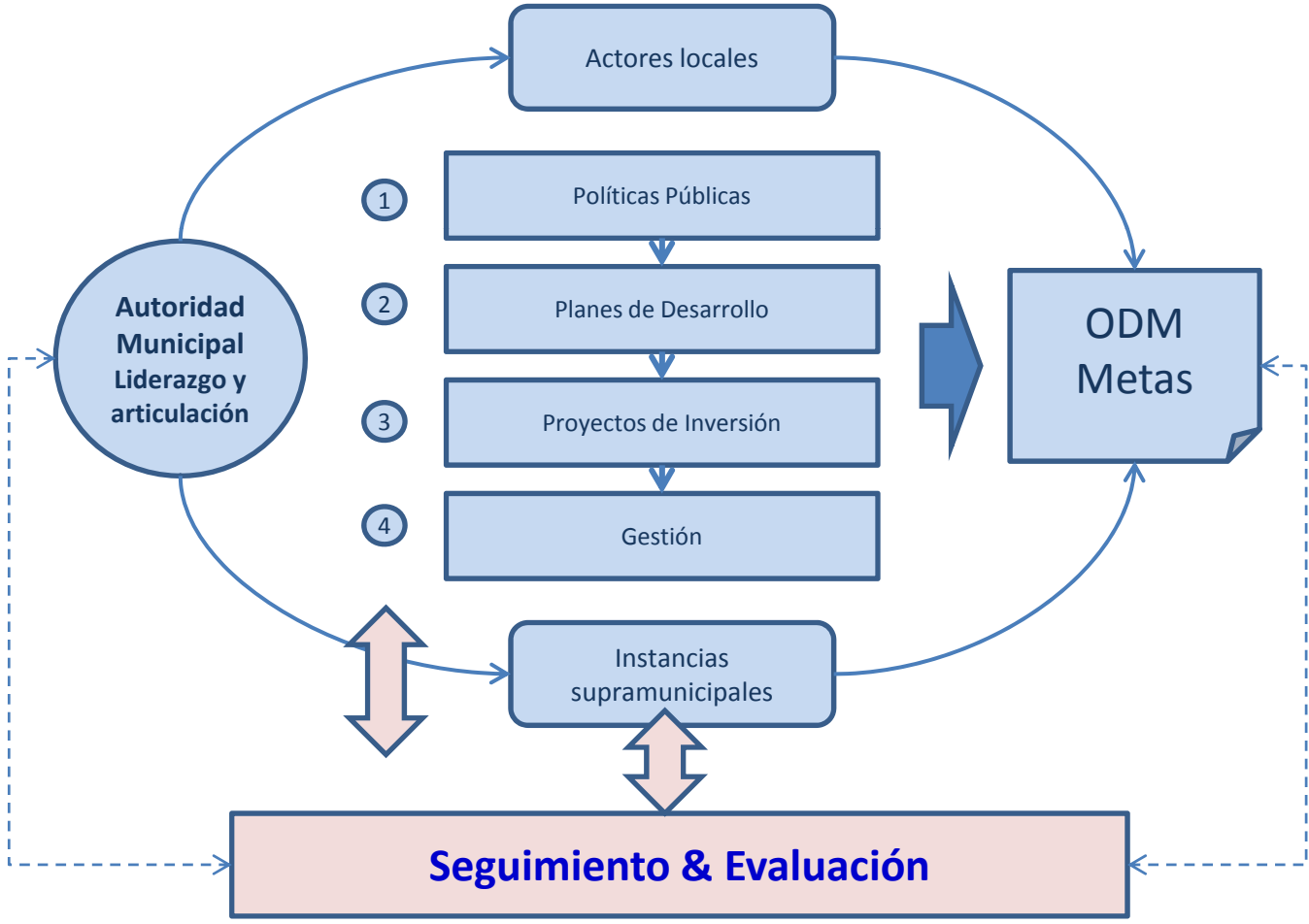
## 5.2 Matriz de Gestión Municipal

<b>ODM Seleccionado:</b>		
<b>Meta seleccionada:</b>		
<b>Acción a cargo del municipio</b>	<b>Entidad responsable en el Municipio</b>	<b>Persona responsable</b>
<b>Políticas Públicas</b>		
Acción 1		
Acción 2		
Acción 3		
Acción 4		
<b>Planes</b>		
Acción 1		
Acción 2		
Acción 3		
Acción 4		
<b>Proyectos específicos</b>		
Acción 1		
Acción 2		
Acción 3		
Acción 4		
<b>Gestión</b>		
Acción 1		
Acción 2		
Acción 3		
Acción 4		

## 5.3 Matriz de Seguimiento

<b>ODM Seleccionado:</b>					
<b>Meta seleccionada:</b>					
<b>Objetivo Focalizado:</b>					
<b>Punto Focal de Seguimiento</b>					
Acción a cargo del municipio	Estrategia de inicio	Hitos de Seguimiento			Instrumento para el seguimiento
		Hito 1(Fecha primer mes)	H2	H3	
<b>Políticas Públicas</b>					
Acción 1					
Acción 2					
Acción 3					
Acción 4					
<b>Planes</b>					
Acción 1					
Acción 2					
Acción 3					
Acción 4					
<b>Proyectos específicos</b>					
Acción 1					
Acción 2					
Acción 3					
Acción 4					
<b>Gestión</b>					
Acción 1					
Acción 2					
Acción 3					
Acción 4					

# Lineamiento estratégico para avanzar en ODM



# Agenda de Compromisos Pos-Taller

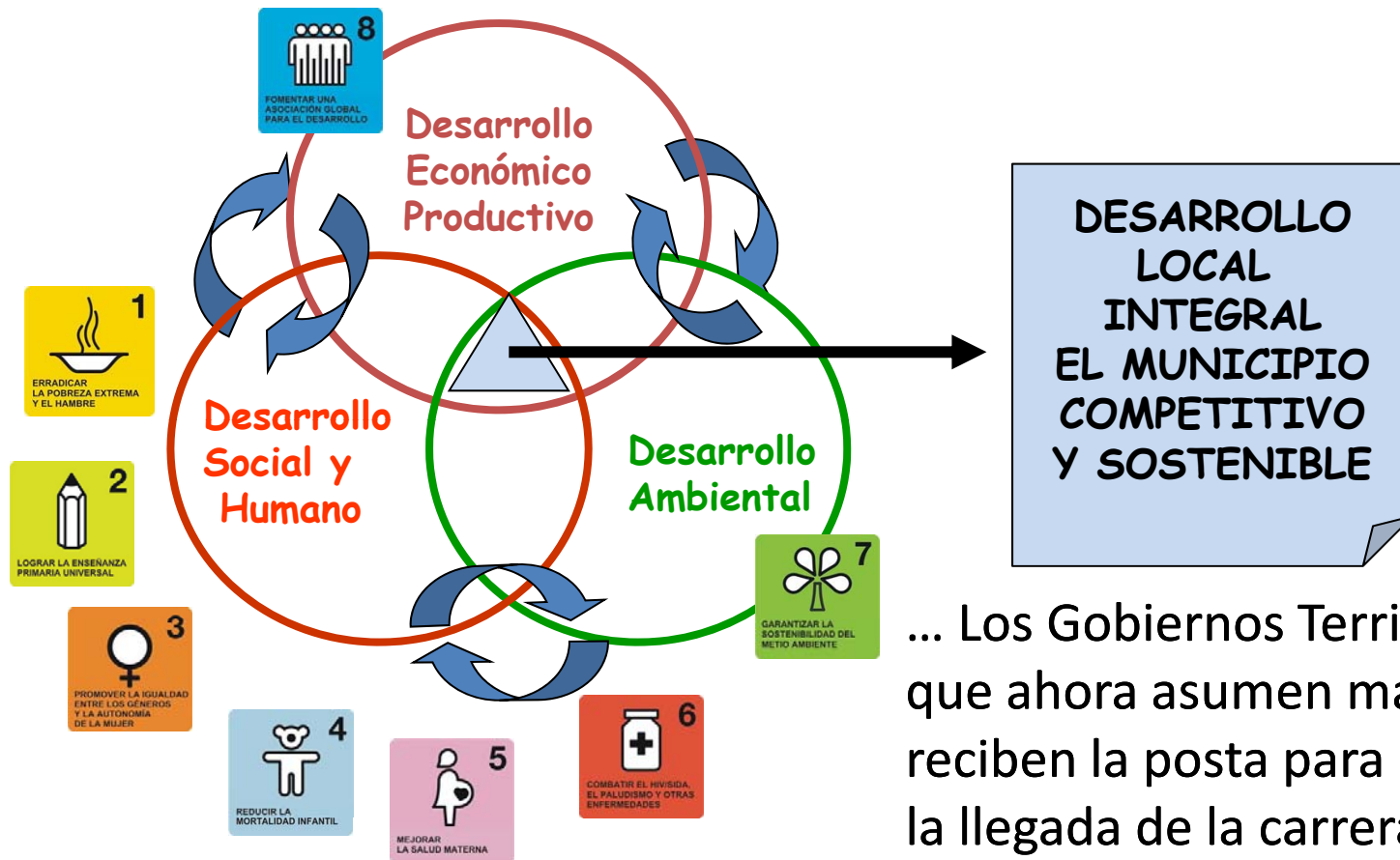
- Elaborar la **Agenda de Compromisos**
- Elaborar del **Plan de Seguimiento de la Agenda de Compromisos**
- Poner en marcha el **Plan de Acción** para avanzar en el **ODM** seleccionado
- Extender la estrategia a los otros **PDM** priorizados, o a los que se convengan con el Alcalde.

Estos puntos de la Agenda serán el eje para:

- **El Seguimiento y Evaluación del avance Posterior al Taller,**
- **La Extensión de ODM**
- **[paulina.pizarro@cepal.org](mailto:paulina.pizarro@cepal.org)**
- **[hsanin@gerencial.org](mailto:hsanin@gerencial.org)**



ODM: 2015, punto de llegada del compromiso mundial...



... Los Gobiernos Territoriales que ahora asumen mandatos, reciben la posta para la llegada de la carrera.

Tienen la oportunidad, el desafío y la responsabilidad para incorporar enfáticamente los ODM en sus Planes Estratégicos.