

Experiencias en ejecución y capacitación para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica con el empleo de la metodología prospectiva

Experiences in execution and training for the strategic planning of local development in Latin America with the use of the prospective methodology

Erwin O. Aguirre de Lázaro

Dr.C. Asesor de la Dirección de Capacitación de Cuadros y Estudios de Dirección, Ministerio de Educación Superior. Cuba, erwin@mes.gob.cu

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es promover el uso de la metodología prospectiva para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica. Se presentan experiencias de aplicación de esta metodología. Se muestra la experiencia de los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela. Se incluye la explicación de una labor de capacitación para la utilización de la metodología en la región, presentada en el curso internacional sobre *Integración de Proyecciones Estratégicas de los países en Desarrollo Local*, auspiciado por el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) y el *Ministerio de Educación Superior* de la República de Cuba.

PALABRAS CLAVE: metodología prospectiva, planificación estratégica, desarrollo local.

ABSTRACT

The objective of this work is to promote the use of the prospective methodology for the strategic planning of local development in Latin America. Experiences of application of this methodology are presented. The experience of the following countries is presented: Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Mexico and Venezuela. It includes the explanation of a training exercise for the use of the methodology in the region, presented at the International Course on Integration of Strategic Projections of the Local Development Countries, sponsored by the Latin American Center for Administration for Development (CLAD) and The Ministry of Higher Education of the Republic of Cuba.

KEYWORDS: prospective methodology, strategic planning, local development.

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica existe un creciente diseño, implantación y evaluación de las estrategias de desarrollo local, tanto por iniciativa de instancias regionales, como debido a que, por diversas causas, ha estado tendiéndose a una descentralización de los gobiernos centrales; en particular, según Serrano,(2010:3) en materia de planificación, ordenamiento territorial, inversión pública e infraestructura. En cualquier caso, es necesario articular dichas estrategias en los niveles inter – regional, nacional, e incluso internacional; lo que se relaciona con un conjunto de temas de actualidad en materia de administración pública:

- Contribución a un desarrollo centrado en el bienestar y satisfacción equilibrada de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que sea ecológica y económicamente sostenible, y permita un balance de gastos e ingresos, para proveer bienes y servicios públicos de calidad, con equidad e inclusión social, sin discriminación de creencias religiosas, culturas, discapacidades, etnias, generaciones, géneros, preferencias sexuales, razas, u otras.
- Participación real y efectiva de la ciudadanía y demás actores sociales, en articular e integrar demandas y reivindicaciones para la toma de decisiones públicas; en particular el diseño, implantación y evaluación de las estrategias de desarrollo, en un contexto de transparencia y rendición de cuentas (CLAD, 2009)
- Emisión y cumplimiento de regulaciones jurídicas y administrativas que balanceen obligaciones y atribuciones de administraciones y administrados, así como contribuyan al respeto de los derechos humanos y creen garantías para su disfrute, con justeza, objetividad, racionalidad e imparcialidad.
- Combinación adecuada de centralización y descentralización; se incluye, tanto la integración de las estrategias de desarrollo locales y nacional, como el crecimiento de capacidades en las instancias regionales para ejercer las atribuciones delegadas por los gobiernos centrales.
- Utilización de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC); en particular para el “buen gobierno” (CLAD, 2006) “gobierno abierto” y “gobierno electrónico”, se incluye reducir la “brecha digital” (CLAD, 2007)
- Consecución de la eficacia, efectividad y eficiencia en administración pública; en particular, mediante la gestión de la calidad e innovación y su impacto en la ciudadanía y demás actores sociales (CLAD, 2008)

- la profesionalización de la función pública (CLAD–ONU DAES, 2003) y la lucha contra la corrupción y criminalidad.

Es objetivo del presente trabajo promover el uso de la metodología prospectiva para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica.

MÉTODO

Se utilizó la revisión bibliográfica para el análisis y conceptualización de la metodología prospectiva, las que significan las bases teóricas e importancia para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica. Para la elaboración del presente artículo, (entre 22-23/07/2013), el autor consultó en el *Google Académico* los 100 documentos publicados en los últimos 5 años (2009–2013), más citados sobre Desarrollo local, Estrategia, Prospectiva; de los cuales se descartaron, tanto los que tienen esas palabras clave, pero no tratan acerca de las estrategias de desarrollo local, como los elaborados fuera de Latinoamérica o antes de 2009, aunque fueran publicados en el lustro citado; para un total de 79. Los 21 restantes, tienen autores de Argentina (4), Brasil (1), Chile (3), Colombia (4), Cuba (5), México (1) y Venezuela (3); y se publicaron en 2009 (6), 2010 (5), 2011 (6), 2012 (2) y 2013 (2).

A fin de contribuir a la promoción del uso de la metodología prospectiva para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica, se diseñó e impartió el curso sobre *Integración de Proyecciones Estratégicas de los países en Desarrollo Local* que, auspiciado por el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) y el *Ministerio de Educación Superior* (MES) de la República de Cuba. Con un módulo virtual y uno presencial Esa finalidad se concretó en los siguientes objetivos particulares:

- 1º Conocer la “caja de herramientas” para diseño, implantación y evaluación de las estrategias de desarrollo local, articuladas con la proyección nacional.
- 2º Diseñar el plan de acciones para trazar una estrategia de desarrollo local, se utilizaron las herramientas aprendidas, acorde con la proyección del país.

Para el logro de ambos objetivos se trazó una estrategia de enseñanza y aprendizaje basada en *aprender haciendo y hacer interactuando*.

Se determinaron los contenidos del curso, en 3 temas:

- I. Gestión de proyectos eficaces y eficientes en función de la localidad. Dinámica de los factores locales que contribuyen a la sostenibilidad del desarrollo. Experiencias de Cuba y de los países participantes.

II. Planeamiento territorial y desarrollo local. Identificación de mecanismos que favorezcan la articulación entre las municipalidades y otros actores en función del desarrollo local.

III. Papel de las universidades en el desarrollo sostenible. Estrategias y vías para potenciar la participación ciudadana en el desarrollo de la localidad.

Su objetivo general fue que las / los cursantes asimilasen una “caja de herramientas” basada en los métodos de la Prospectiva, con la cual construir metodologías apropiadas a sus respectivos contextos, para fungir como facilitadores / consultores internos, en el proceso de diseño, implantación y evaluación de las estrategias de desarrollo local, articuladas con la proyección de cada país. Colateralmente, se propendió a fomentar relaciones profesionales entre las / los participantes, las cuales coadyuven a una labor en red, que propicie intercambiar experiencias, así como generalizar buenas y mejores prácticas.

Finalmente se aplicó un PNI para evaluar los resultados del curso.

RESULTADOS

En la bibliografía consultada se hace referencia al diseño, implantación y control de la estrategia de desarrollo en la localidad (u otro sistema social cualquiera) como la tarea más importante de sus gobernantes o administradores. Preparar, adoptar, comunicar y controlar decisiones estratégicas, debe ser una labor en equipo, que brinde a directivos, funcionarios, demás trabajadores y ciudadanos en general, la oportunidad de juzgar el *pasado*, diagnosticar el *presente* y –lo más relevante– prever qué acciones emprender ahora, para construir un *futuro* deseable y factible.

Todos los sistemas organizacionales tienen una estrategia. En parte de los casos, esta puede inferirse de las decisiones que adoptan sus autoridades. Esa estrategia **emergente**, suele ser adaptativa, *reactiva*, y basada en el ensayo – error e improvisación. En otra parte de los casos, la estrategia es **diseñada**, lo cual da la posibilidad (que no siempre se hace realidad) de resultar más *proactiva*.

Una estrategia **diseñada** se formaliza en un documento. Pero una estrategia no es un documento, sino un *conjunto de decisiones relacionadas y coherentes sobre las áreas de resultados clave de una entidad* (en este caso, una región administrativa), *para orientar sus acciones, alianzas e inversiones, al logro de metas a mediano y largo plazos, en condiciones de competencia* (en particular, por recursos).

Tomar tales decisiones compete a las autoridades locales; que, para ello, deben tener **poder** (capacidades, facultades, recursos, voluntad) a fin de hacer evolucionar al territorio en el sentido deseado: Hacerlo más atractivo, competitivo, dinámico y sostenible, mediante su crecimiento económico (no solo aumento en la producción de bienes y servicios, sino también de su consumo), mejora en la calidad de vida, reducción de la exclusión e inequidades sociales, y preservación de la naturaleza – y todo ello, con apego a la ley.

Y tales logros deben ser resultado, ante todo, de su propio dinamismo: De la multiplicidad y sinergia de iniciativas locales estratégicamente alineadas. Del macro – entorno nacional, regional y mundial, hay que aprovechar *oportunidades* (se incluye articular el desarrollo local con proyectos nacionales u otros externos), más que lamentar *amenazas*.

En tal empeño, gobernantes y funcionarios locales deben poseer autoridad y regulaciones (normas, procedimientos, reglas) definidas claramente, al igual que operar con transparencia en el establecimiento de las agendas, el diseño, implantación y evaluación de las estrategias, políticas y demás decisiones públicas, así como el acopio y asignación o reasignación de recursos, en función de los intereses de la ciudadanía y participación de la misma – o sea: *Gobernar en gobernanza*¹ (Koiman, 2005:192,193; Serrano, 2010: 4-22).

DISCUSIÓN

En Latinoamérica se han reportado algunas aplicaciones de la metodología prospectiva para la planificación estratégica del desarrollo local, entre otros países en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela; pero esos esfuerzos suelen ser aislados y esporádicos, por una parte y, de la otra, la revisión de las publicaciones evidencia, en parte de los casos, insuficiente dominio de los métodos.

En orden creciente de pertinencia y relevancia, se pueden clasificar en:

¹ Lo que *Koiman* denominó “**gobernanza interactiva**, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre” quienes “gobiernan y los que son gobernados”, pues: “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarias para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados”, “una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios”, ni “un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral”. “La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas – y gobernándolas. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo”; “semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones”, así como “estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades”.

- Mención de la prospectiva solo como sinónimo de predicción, previsión, proyección, o estudio del futuro; como en *Carvalho y Guzmán* (2011:441-461); *Duque*,(2010); *Gómez*, (2010:85-89); *Gorgone y otros*, (2011); *Mantero y otros*, (2010); *Monti y Álvarez*, (2009); *Muñoz y Lema*, (2013); *Pérez*, (2009:41-68); *Serrano*, (2010); *Wong – González*, (2009) al igual que *Zamora, Barril y Benavides* (2009:27-47 y 2010: 221-240), para un total de 12 (57,1 % de los 21).
- Mención de la prospectiva y aplicación de algunos de sus métodos; pero sin mención a Godet, ni referencias bibliográficas de sus obras, como en *Belmonte y otros* (2009:7-41) *Echeverry y otros*, (2013) al igual que *Sarría y otros* (2009) para un total de 3 (14,3 %).
- Mención de la prospectiva y aplicación de algunos de sus métodos, con mención a Godet y al menos 1 referencia bibliográfica de sus obras, como en *Díaz* (2010), *García y otros* (2011:791-799); *González* (2012); *Hernández y otros* (2012); *Izquierdo y otros* (2011: 46-53) al igual que *Suarez y otros* (2011), para un total de 6 (28,6 %).

Para que las decisiones estratégicas estén en función de los intereses de todos los ciudadanos y no sean presa del clientelismo político, la preparación, adopción y control de aquellas, no debe ser una labor exclusiva de gobernantes, funcionarios, expertos y algunas personas con intereses particulares, sino un proceso en el cual, emergen, según (Aguirre, 2011) al menos veintitrés contradicciones dialécticas, en las cuatro dimensiones siguientes:

- Sujetos y métodos: Gobernantes Vs. Gobernados; Individuos Vs. Sistemas organizacionales; Sociedad civil Vs. Sociedad política; Participación e inclusión Vs. Exclusión; Necesidad Vs. Libertad; Saber popular Vs. Conocimiento experto; Transparencia Vs. Opacidad; Acuerdo colectivo Vs. Decisión individual; Costos externos Vs. Costos de transacción; Todo Vs. Partes; Diversidad y diferenciación Vs. Unidad e integridad; Unitarismo Vs. Federalismo; Descentralización Vs. Centralización; Legitimación por Efectividad o eficacia (resultados u objetivos) Vs. Métodos para ejercer el poder.
- Fines y medios: Multiplicidad Vs. Unicidad de objetivos; Necesidades Vs. Posibilidades; Desarrollo *intensivo* Vs. Desarrollo *extensivo*.
- Temporalidad: Proactivo Vs. Reactivo, e Innovación Vs. Crisis y rutinas; Futuro Vs. Presente (o Perspectivo e Inmediato), Futuro Vs. Pasado; Más lentitud e información Vs. Más rapidez e insuficiencia de información.
- Formulación Vs. Implantación.

Para superar tales contradicciones, ese proceso debe ser uno participativo e inclusivo de cambio, mejora e innovación continuas, basado en el aprendizaje (de tanto los fracasos, como las buenas y mejores prácticas, de otros territorios, inclusive), y la reflexión y elaboración colectiva, por órganos de administración pública, empresas, instituciones educativas y de investigación, otros actores sociales y la población en general.

Hay muchas metodologías para ello. Una es la *Prospectiva estratégica* desarrollada en Francia desde 1957 por el filósofo *Gaston Berger*. Su premisa es que al futuro, más que preverlo, hay que construirlo con eficacia y racionalidad, sobre la base de la investigación – acción de las tendencias evolutivas, idea que reiteró su compatriota y también filósofo *Maurice Blondel*, según quien el futuro no se prevé, sino se construye (Godet y Durance, 2011: 13).

Pero los trabajos de *Berger*, *Blondel* y otros, eran omisos de una metodología. Su elaboración fue mérito del ingeniero *Michel Godet* (1949–), Profesor de la Cátedra de *Prospectiva Industrial* en el *Conservatorio Nacional de Artes y Oficios* de París, así como miembro del *Consejo de Análisis Económico* adjunto al Primer Ministro de Francia.

Él, desde su primera obra, “*Crisis de la previsión, ascenso de la prospectiva*” (Godet, 1977) integró un conjunto de métodos para:

- Antecedentes y diagnóstico (¿En dónde estamos?), como:
 - ✓ **Árbol de competencias.**
 - ✓ **Análisis estructural**, mediante una *matriz de impactos cruzados y multiplicación aplicada a una clasificación* (MICMAC).
- Pronóstico (¿A dónde vamos? ¿A qué otros lugares es probable ir? ¿A dónde deseamos ir?):
 - ✓ **Análisis morfológico**, mediante un programa MORPHOL.
 - ✓ **Impactos cruzados probabilísticos**, mediante un programa de sistemas y matrices de impactos cruzados (SMIC).
 - ✓ **Escenarios.**
- Planeación estratégica (¿Cómo construir un futuro deseable y factible?):
 - ✓ **Análisis del juego de actores**, mediante una matriz de alianzas, conflictos, tácticas, objetivos y recomendaciones (MACTOR).
 - ✓ **Multicriterio y Política**, mediante un programa MULTIPOL.
 - ✓ **Árbol de pertinencia.**

A fin de contribuir a la promoción del uso de la metodología prospectiva para la planificación estratégica del desarrollo local en Latinoamérica, se diseñó e impartió un curso sobre *Integración de Proyecciones Estratégicas de los países en Desarrollo Local*, auspiciado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Ministerio de Educación Superior (MES) de la República de Cuba, en La Habana en junio de 2013

Entre los supuestos básicos estuvieron:

- Una condición necesaria para el desarrollo nacional y, como parte central del mismo, el bienestar de las y los ciudadanos, mediante la satisfacción de sus necesidades, es una administración pública cuyas políticas, demás decisiones y –lo más importante– acciones, con eficacia, efectividad y eficiencia, promuevan ese desarrollo, y provean a ellas y ellos servicios públicos de calidad y se garantiza su legitimidad y gobernabilidad.
- Para que tal condición se realice, se requiere una reforma y ulterior mejora continua de la administración pública, a fin de gobernar con gobernanza.
- Ese requerimiento tiene como componente y, a la vez, premisa de su consolidación, un proceso de profesionalización de las y los funcionarios públicos, cuyo resultado sea tornarlos en competentes servidores de las y los ciudadanos, y respetuosos de sus derechos.
- Dicho proceso, a su vez, debe ser administrado con apego a la ley; pero, también, creatividad, discrecionalidad administrativa, flexibilidad e innovación, en función del bienestar ciudadano y desarrollo nacional. . (Montero 2011:19-62)

CONCLUSIONES:

1. El diseño, implantación y evaluación de las estrategias de desarrollo local, articuladas a las estrategias de desarrollo en cada país y agrupación de países, es una labor cada vez mayor en Latinoamérica, donde se relaciona con un conjunto de temas de actualidad en materia de administración pública.
2. Esa labor necesita, entre otras premisas, de una metodología que resulte apropiada, como la prospectiva estratégica; la cual tiene poco y, a veces, deficiente uso en Latinoamérica.
3. Una vía para incrementar el empleo de la prospectiva estratégica en Latinoamérica es la capacitación de los servidores públicos en esa metodología; un ejemplo de lo cual resultó el curso sobre *Integración de Proyecciones Estratégicas de los países en Desarrollo Local* que, auspiciado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba, se realizó en La Habana en junio de 2013.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aguirre, E. (2007). Cómo hacer un pronóstico por escenarios. *Cuestión* (48), 12-21.
- _____. (2011). Contradicciones dialécticas en las políticas públicas, en *Caudales 2011. Publicación digital*, publicaciones Acuario. La Habana: CIPS.
 - CLAD. (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Uruguay, Montevideo (s.n.)
 - _____. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico*. Chile, Pucón – Santiago (s.n.)
 - _____. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador, San Salvador (s.n.)
 - _____. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal, Lisboa (s.n.)
 - CLAD – ONU DAES. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Bolivia, Santa Cruz de la Sierra: (s.n.)
 - Díaz, R. (2011). Aplicación de métodos prospectivos en el municipio Santa Isabel de las Lajas. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social* 5 (10). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/oidles/10/rdm2.pdf>
 - Duque, G. (2010): *Visión retrospectiva y prospectiva del desarrollo regional*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/2400/1/gonzaloduqueescobar.201026.pdf>
 - Echeverry, R., Medina, J. y Silva, T. (2013). El desarrollo local desde una perspectiva sociocultural de la competitividad. *Cuadernos de Administración*, 29 (49). Recuperado de [:http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/cuadernosadmin/article/view/1883](http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/cuadernosadmin/article/view/1883)
 - Godet, M. y Durance, P. (2007). *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. París: LIPS + Prospektiker.
 - _____. (2011). *Prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. París: UNESCO + Dunod.
 - Gómez, A. (2010). La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia. Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local. *EUTOPÍA* (1), 85-99. Recuperado de [http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2983/3/06-La alianza productiva Andres Gomez.pdf](http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2983/3/06-La%20alianza%20productiva%20Andres%20Gomez.pdf)
 - Gorgone, H. (2011). La universidad como agente del desarrollo territorial. Trabajo presentado en el 9º Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Argentina. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/44263/La%20universidad%20como%20agente%20del%20desarrollo%20territorial.pdf?sequence=1>

Izquierdo, H., Jaimes, E. e Izquierdo, R. (2011). Visión prospectiva de las redes de integración de los consejos comunales del sector Los Olivos del municipio Caroní, ciudad Guayana, Venezuela. *Strategos* 4(7), 46-53. Recuperado de:

http://fondoeditorial.uneg.edu.ve/strategos/numeros/s07/s07_art05.pdf

- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* (16)1, 171-194. Recuperado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13469>
- Mantero, J. (2010). Turismo y territorio. Desarrollo turístico: Del diagnóstico a la proposición, a propósito de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/1310/1/01202.pdf>
- Montero, G. (2011). Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos. República Dominicana: Ministerio de Administración Pública.
- Muñoz, O. y Lema, M. (2013). El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teórico – conceptuales. *Revista Tendencias* 2(2). Recuperado de: <http://tendencias.udenar.edu.co/contenidos/Vol2.2/Munoz.pdf>
- Sarría, Y., Hernández, P. y Aguilera, E. (2009). Aplicación del análisis estructural para el estudio del ordenamiento territorial en el sistema de infraestructura técnica: Caso de estudio. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social* 7(3). Recuperado de: <http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.eumed.net%2Frev%2Foidles%2F07%2Fpof.htm;h=repec:erv:oidles:y:2009:i:7:2>
- Serrano, C. (2010). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. Proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo económico territorial en Los Andes, RIMISP*. Documento de Trabajo. Chile, Santiago. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf
- Suárez, A. (2011). Aplicación de técnicas prospectivas para un estudio de ordenamiento territorial en la provincia de Cienfuegos. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (159). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/>

RECIBIDO: 23/02/2015; APROBADO: 15/06/2015