



**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA
LA ELABORACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES**

Elecciones de Autoridades Territoriales período 2008 - 2011





Departamento Nacional de Planeación, DNP
www.dnp.gov.co

DIRECCIÓN
Carolina Rentería Rodríguez

SUBDIRECCIÓN
Andrés Escobar Arango

DIRECCIÓN TÉCNICA DE
DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

CONSULTOR
Hernando González Murillo

SUBDIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO
Y DESARROLLO TERRITORIAL
Ana María Arias Cobaleda
Beatriz Elena Gómez Ochoa
Elena Monroy Becerra
Luz Helena Chamorro Arboleda
Óscar Ismael Sánchez Romero
Rodolfo León Cano Blandón

PROYECTO PROFUNDIZACIÓN DE
LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA
Anyelina González Castillo
Óscar Sánchez Jiménez

GRUPO DE COMUNICACIONES Y
RELACIONES PÚBLICAS
Carmen Elisa Villamizar Camargo
Luz Ángela Andrade Arévalo
Luz Dary Madroñero Pachón

© Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 Núm. 13-19, Bogotá, D.C.
Teléfono: 5960300 / 5663666

.....
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Diana Muñoz Montoya | Diego Pinilla Amaya

ILUSTRACIÓN
Natalia Ninomiya

IMPRESIÓN Y ACABADOS
Quebecor World Bogotá S.A
Calle 17 No. 41-34, Bogotá D.C.

ISBN: 978-958-8340-17-3

Impreso y hecho en Colombia
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
NOVIEMBRE DE 2007

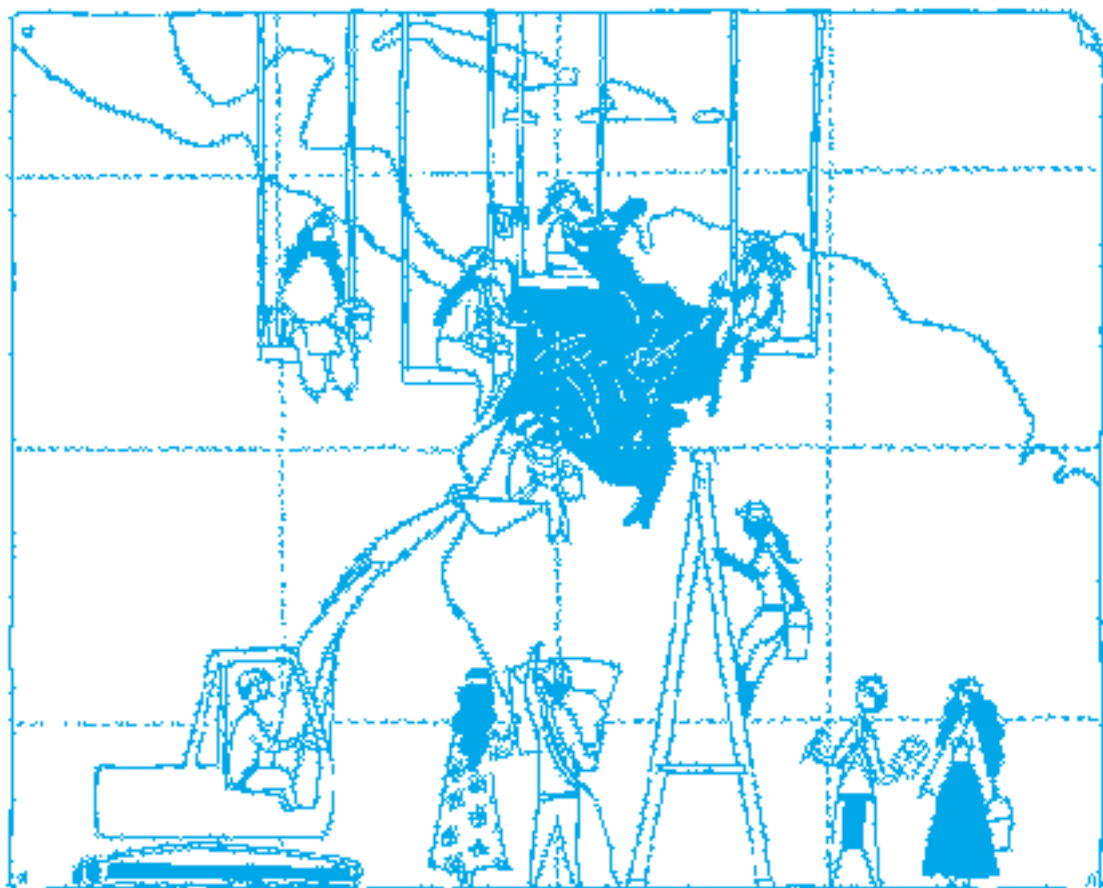
— Agradecimiento

La publicación de este documento se hace mediante la financiación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



	— PRESENTACIÓN [PÁG. 6]
Capítulo 1	— ¿QUÉ ES UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL? [PÁG. 9]
Capítulo 2	— LA IMPORTANCIA Y UTILIDAD DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA [PÁG. 11]
Capítulo 3	— ASPECTOS CLAVES PARA EL ÉXITO DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA [PÁG. 13]
Capítulo 4	— ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA [PÁG. 17]
	4.1 Fase preparatoria [18]
	4.1.1 Acuerdo sobre los alcances del plan y la elaboración de los términos de referencia [20]
	4.1.2 Valoración de insumos para el proceso [21]
	4.1.3 Estructura organizacional para el proceso de planificación [22]
	4.2 Fase explicativa [24]
	4.3 Fase de posicionamiento ante el futuro: escenarios y visión de desarrollo [28]
	4.3.1 Metodología para la elaboración de escenarios y la visión de desarrollo [29]
	4.3.2 Escenarios, visión, estrategias de desarrollo [37]
	4.3.3 Construir una visión compartida de desarrollo para movilizar las voluntades y unir esfuerzos en una dirección [37]
	4.4 Fase táctica operativa: escenarios, visión, objetivos, estrategias y acciones para construir la visión de desarrollo [41]
	4.4.1 Definición de las líneas estratégicas del plan [42]
	4.4.2 Identificación de instrumentos [45]
	4.4.3 Construcción de la viabilidad social y política [46]
	4.4.4 Monitoreo y evaluación del plan [47]
	— CONCLUSIONES [PÁG. 49]
	— BIBLIOGRAFÍA [PÁG. 51]

*Pre senta ción



El Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) y en particular, de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (SODT), orienta y coordina la preparación de políticas y de instrumentos para el desarrollo regional. Es así como, ha acompañado varios procesos de planificación estratégica, a diferente escala, con el fin de fortalecer las capacidades internas de los territorios para la autogestión y facilitar su articulación con procesos y políticas a escala nacional.

Dada la experiencia que se ha obtenido en el desarrollo de esta labor, es claro que pensar y actuar creativamente teniendo en mente objetivos compartidos de largo plazo, se ha constituido en un imperativo para desempeñarse con éxito en los nuevos contextos de desarrollo. En la práctica, se trata de que las acciones presentes se realicen con conciencia de que se está contribuyendo a construir un futuro mejor que posicionará destacadamente a las entidades territoriales en el contexto regional, nacional e internacional, y generará, a la vez, un mejoramiento continuo de la calidad de vida.

En ese contexto, la planificación estratégica es un poderoso instrumento que facilita los diagnósticos, los análisis y la toma de decisiones, al focalizarlos hacia los asuntos prioritarios para el desarrollo de una organización. De esta manera, se posibilita la convergencia de voluntades e intereses diversos alrededor de las acciones, que es necesario emprender desde el presente, para constituir un proyecto compartido de sociedad futura en el ámbito de un desarrollo humano sustentable, que permitirá adecuarse a los cambios y requerimientos de un mundo en permanente transformación.

Ese constante cambio global, que impacta de diversas formas a regiones y localidades, configura contextos de desarrollo complejos y variables para las entidades territoriales, que no alcanzan a ser previstos y tratados adecuadamente con las herramientas gubernamentales convencionales. Los retos que deben enfrentar para ser más productivas, equitativas y sustentables, exigen contar con herramientas que permitan lograr transformaciones sustanciales en los factores de desarrollo ante un mundo cada vez más competitivo, de manera que se logre intervenir

apropiada y consistentemente sobre las causas de los rezagos y/o desaprovechamiento de recursos y oportunidades, con el propósito de alcanzar altos niveles, tanto de crecimiento como de calidad de vida.

La propuesta metodológica de un proceso de planificación estratégica, como la que aquí se presenta, retoma modelos teóricos y experiencias tanto internacionales como nacionales en la materia y se focaliza en la temática del desarrollo territorial. Esto con el fin de proveer una estructura analítica y una guía de instrumentos y procedimientos para adelantar el proceso de planificación, y enfatizar en la construcción social del cambio y la creación de los arreglos institucionales indispensables para alcanzar transformaciones trascendentales en los factores motrices de desarrollo.

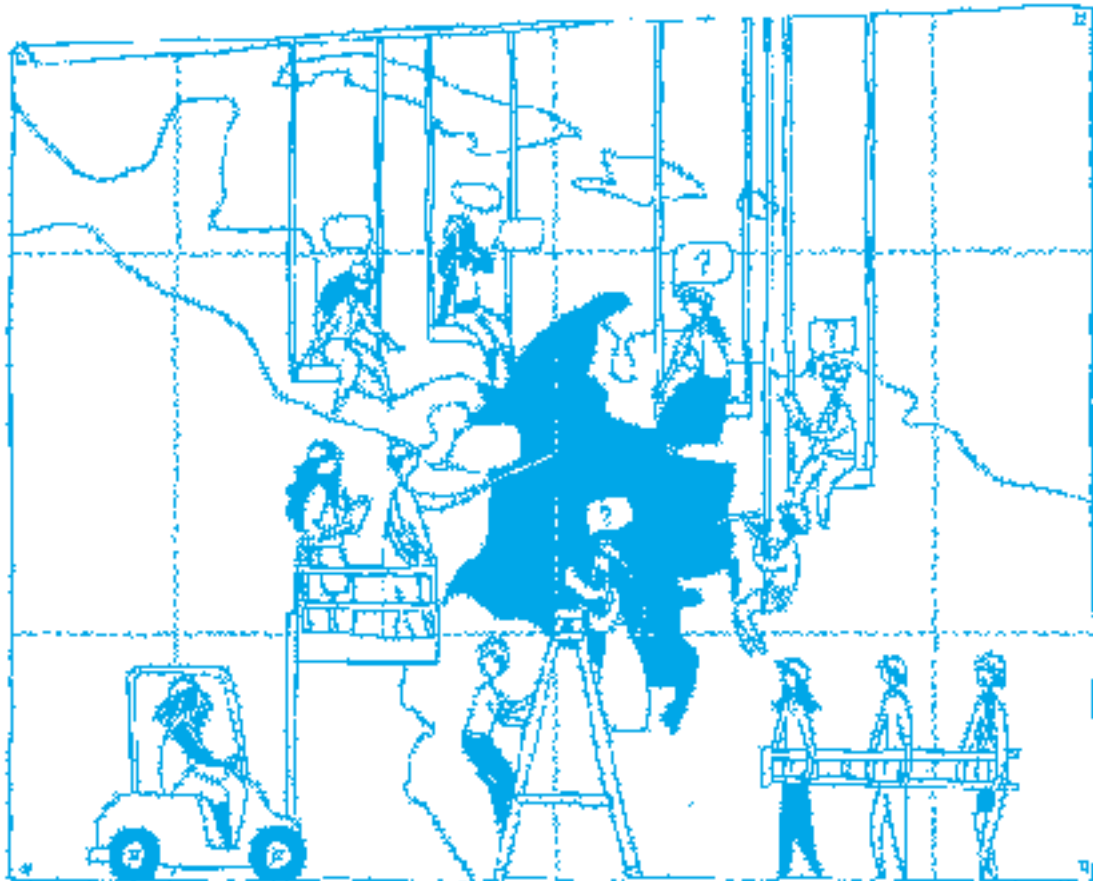
Este documento va dirigido a los equipos técnicos de las entidades territoriales y asesores que tienen entre sus misiones la elaboración e implementación de planes de desarrollo. En él, se considera especialmente la necesidad de que las instancias de planificación de departamentos y municipios incluyan de manera apropiada los conceptos y herramientas de la planificación estratégica, tanto en los planes regulares establecidos por norma, como en aquellos planes estratégicos análogos que decidan elaborar.

La guía está dividida en cuatro secciones, la primera se define la planificación estratégica territorial; en la segunda se destaca la importancia de la planificación estratégica territorial, y a continuación, se presentan aspectos claves que deben considerarse para garantizar el éxito de este tipo de procesos. En la última sección, se propone una metodología para adelantar el proceso, que comprende elementos relacionados con: la previsión de las condiciones necesarias de respaldo, liderazgo directivo, y capacidad técnica y operativa; la realización de un diagnóstico estratégico; el diseño prospectivo territorial; la definición de estrategias, programas y proyectos que logren producir las transformaciones acordadas en los factores motrices de desarrollo; y la definición de una organización tripartita integrada por el Gobierno, el sector privado, y las organizaciones sociales, de manera que se garantice la implementación, monitoreo y eventuales ajustes al plan.



CAROLINA RENTERÍA RODRÍGUEZ / Directora General
Departamento Nacional de Planeación, DNP

Capítulo 1.



—¿Qué es un proceso de planificación estratégica territorial?

Planificar estratégicamente es crear condiciones para transformar o actuar sobre asuntos cruciales para el desarrollo. Es planificar para el cambio, procurando romper inercias, conscientes de que el cambio exige transitar etapas que requieren maduración, tienen su propio ritmo y exigen perseverancia, porque los resultados finales –o la transición hacia otros niveles– sólo se cosechan si hay continuidad en el accionar estratégico, durante lustros o décadas.

A través de la planificación estratégica se busca orientar y promover procesos que movilicen a los diversos sectores así como a los agentes gubernamentales, económicos y sociales, para escoger y construir su futuro. Esto implica articular los múltiples intereses y proyectos en procura del consenso sobre un futuro deseable y posible, para forjar una sociedad que anticipe los cambios y aproveche sus potenciales, usar más eficientemente sus recursos y fortalecer tanto la cohesión social como la identidad.

A través de la planificación estratégica se busca, en suma, construir consensos sobre agendas de desarrollo que le suministren marcos de acción de largo plazo a las entidades territoriales, estimulando la convergencia de las iniciativas de los actores¹ públicos, privados y sociales.

La planificación estratégica, como proceso busca vincular proactivamente a los diversos actores de un territorio en la formulación del plan, y con ello procura que en el transcurso se construya, conscientemente, una actitud y unas aptitudes de la sociedad en general, de responsabilidad y compromiso con su desarrollo, socializa resultados y crea una institucionalidad plural y sostenible para adelantar las transformaciones concertadas.

(1) Un actor del desarrollo es una persona, grupo u organización que participa en algún tipo de actividad socioeconómica, posee proyectos, controla algún recurso relevante para la actividad productiva y acumula o desacumula fuerzas a través de las dinámicas de desarrollo que ocurren en un territorio, por lo cual, tiene la capacidad de producir impactos en determinadas direcciones.



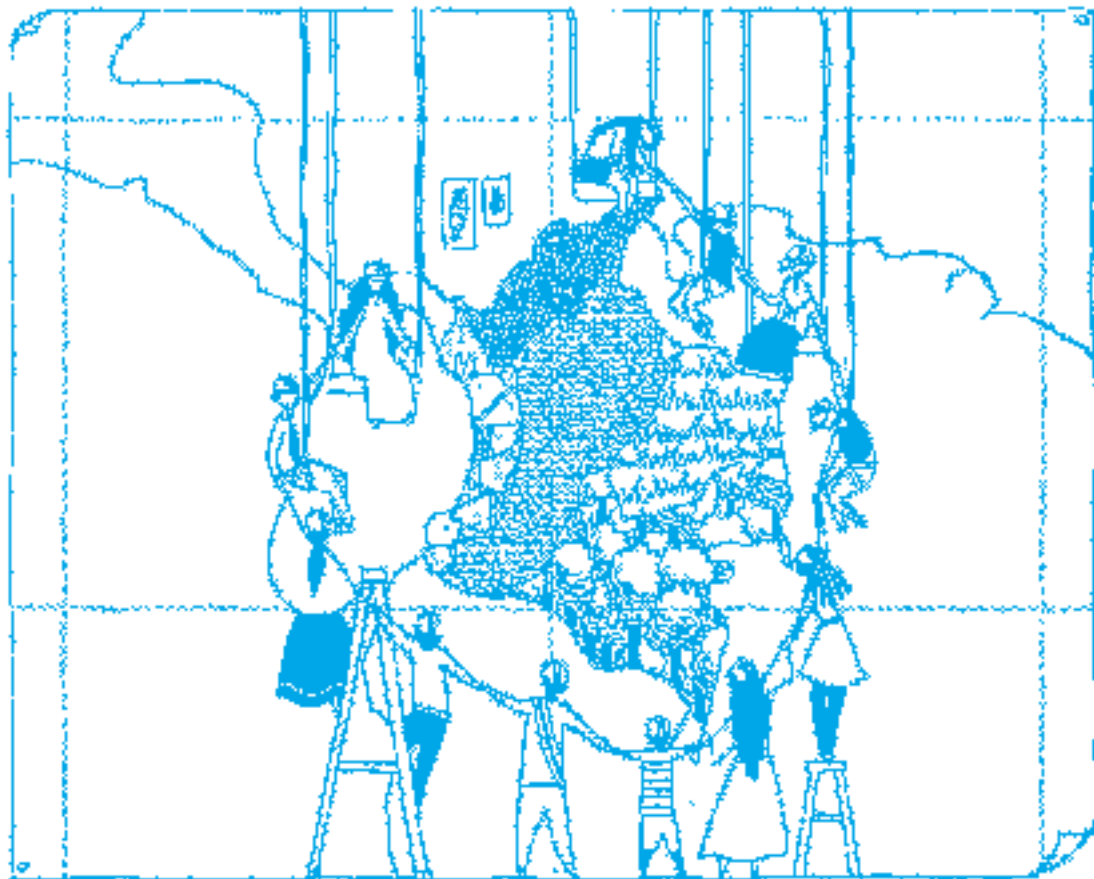
—¡IMPORTANTE!

En un país diverso regional y culturalmente, con organizaciones y actores territoriales con intereses y expectativas muy variadas, el gran reto de la planificación estratégica es conseguir que participen proactivamente en su elaboración, y lleguen a acuerdos, empoderándose² del proceso, para concebir y hacer realidad una visión compartida de desarrollo; por ello, se requiere un diseño cuidadoso del componente de procesos sociopolíticos e institucionales del plan.

(2) El empoderamiento es la expansión de la libertad de escoger y de actuar, aumenta la autoridad y poder del individuo sobre los recursos y decisiones que afectan su vida. Empoderamiento implica: autogestión, inclusión, participación, acceso amplio a la información, capacidad local de organización, responsabilidad y rendición de cuentas (Intrac, 1999).

La planificación no debe limitarse al formalismo participativo tradicional. El documento plan, como medio, debe ser resultado de un proceso dinámico, caracterizado por la participación de los actores sociales, internos y los externos que interesan y están interesados en el desarrollo de su territorio. Por tratarse de un proceso dinámico, se debe diseñar flexiblemente para facilitar el ritmo de las discusiones y para corregir los rumbos, cuando las circunstancias lo ameriten.

Ca pí tu lo 2.



— La importancia y utilidad de un proceso de planificación estratégica

Los departamentos y municipios colombianos tienen grandes retos para lograr dar saltos cualitativos que los posicionen como lugares destacados respecto a sus condiciones de desarrollo tanto económicas como sociales. El país y sus diversas regiones, poseen una serie de ventajas comparativas que es necesario convertir en ventajas competitivas, con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable.

Por ejemplo, importantes fuentes de recursos naturales en departamentos y municipios –mineros, calidad de los suelos, ecosistemas de gran importancia nacional y mundial– se están desaprovechando o utilizando de manera inapropiada, sin conseguir avances hacia condiciones de desarrollo con creciente productividad, inclusión social y sustentabilidad. En estos casos, los instrumentos regulares de planificación y administración no han conseguido actuar sobre factores que conduzcan hacia la constitución de organizaciones territoriales con capacidad de ser artífices de su desarrollo y de insertarse exitosamente en los nuevos contextos socioeconómicos.



— PARA RECORDAR

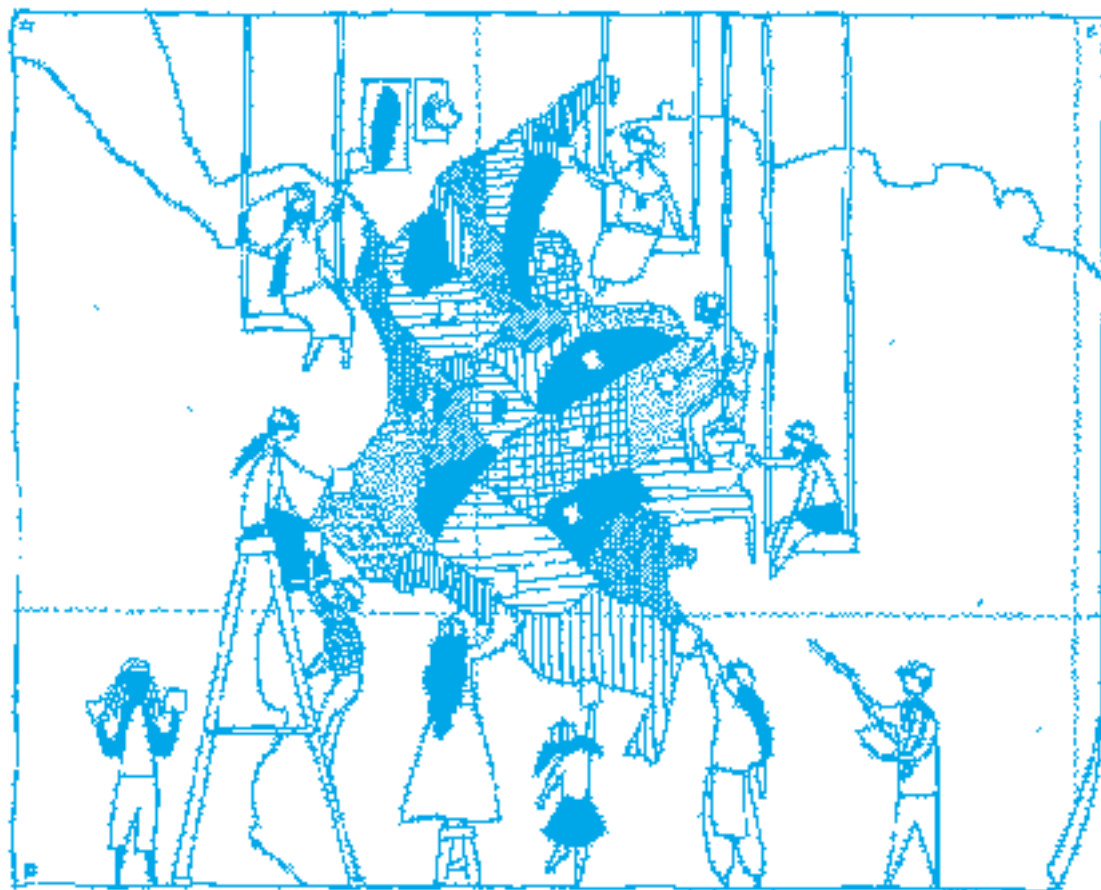
Los planes estratégicos no sustituyen los planes regulares públicos –como el plan de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial– sino que, generalmente, incorporan e integran sus aspectos pertinentes y brindan mayor alcance a los procesos de planificación y gestión del desarrollo, al comprometerse con cambios estructurales que se consiguen generalmente con acciones a lo largo de varios periodos de gobierno.

El plan estratégico busca vincular activamente a la sociedad organizada para que se apersona de las transformaciones socioeconómicas; es un plan para construir futuro y procura el compromiso de las actuales generaciones con las futuras. Desde el punto de vista político, es un plan suprapartidario que exige el liderazgo compartido de los sectores público y privado.

La creciente velocidad del cambio que caracteriza a la sociedad del conocimiento, demanda el uso permanente de estrategias que posibiliten aprovechar las oportunidades, actuar frente a las amenazas o riesgos, potenciar las capacidades internas y, en general, asimilar las nuevas tendencias, para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo, mediante el control de los factores claves que competen a las entidades territoriales.

Con base en lo anterior, es pertinente destacar que a través de procesos de planificación estratégica es posible ser artífices directos del desarrollo y convertir las crisis en oportunidades, para dar saltos cualitativos en términos tanto de crecimiento económico como de integración institucional y social.

Capítulo 3.



Aspectos claves para el éxito de un proceso de planificación estratégica

Para emprender un proceso de planificación estratégica se recomienda tener presentes los siguientes aspectos claves:

- **Diferenciar lo importante de lo urgente**

Uno de los sentidos de lo estratégico es ser selectivos, es decir, saber incluir o excluir lo esencial en función de objetivos transformadores. Los mejores resultados de procesos prospectivos se obtienen, cuando a través del diagnóstico estratégico, se logran establecer los pocos asuntos cruciales para el desarrollo, sin confundir el plan con una atención a todos los temas que tengan relación con el desarrollo territorial, que terminan siendo innumerables.

Es importante evitar una estructura de planes estratégicos que contenga definiciones desordenadas de objetivos y generalistas, débiles criterios de selección y conjuntos inconexos de propuestas sectoriales y puntuales, que dificultan establecer lineamientos estratégicos y procesos de cambio factibles.

- **Pensar estratégicamente**

Hacer o promover procesos de planificación estratégica sin contar con las habilidades estratégicas requeridas tiende a tener como resultado un plan convencional más. En este sentido, la habilidad de pensar estratégicamente y actuar operativamente posibilita articular estrategia y táctica, para dominar el presente y conquistar el futuro.



PARA RECORDAR

En un mundo en el cual el común denominador es el cambio y la incertidumbre, se deben revisar las percepciones tradicionales, porque los modelos mentales vigentes para una época pierden su poder para interpretar los cambios emergentes y sus implicaciones hacia el futuro.

Se requiere la creación de nuevos marcos de referencia y la asimilación de nuevas teorías, para influenciar la formación de nuevos modelos mentales que posibiliten asimilar los renovados conocimientos, los nuevos paradigmas, y que faciliten romper la resistencia al cambio para ser más efectivos al intervenir la realidad.

El pensamiento estratégico es fundamental para la invención de estrategias, las cuales son componentes fundamentales del plan. La formulación de estrategias es un proceso creativo, proactivo e imaginativo, que lleva a decidir la cadena de acciones requeridas relacionadas con el futuro, a partir del diagnóstico de oportunidades y amenazas del ambiente externo, de la valoración de las fuerzas y debilidades del ambiente interno del territorio, y de la determinación de los recursos disponibles y necesarios. El primer paso en el pensamiento estratégico es

determinar cuál es el asunto crítico de la situación, es decir, identificar los principales cuellos de botella, para proceder a concebir soluciones creativas.

- **Combinar los componentes político y técnico de los procesos de desarrollo**

La planificación, como parte de un proceso político de toma de decisiones sobre el futuro, constituye un espacio especial para la formación de consensos y la negociación entre los actores sociales, en el cual se confrontan y articulan intereses y alternativas de vida para alcanzar una sociedad más justa. En el transcurso de ese proceso, cuando se negocian las prioridades y las alternativas al pensar en un futuro mejor, los actores sociales pueden organizarse, y constituir alianzas y acuerdos políticos.

Planificar también es producir y redefinir hegemonías que se manifiestan en estrategias, prioridades, instrumentos de acción y reacomodamiento de poderes, en procura de que todos ganen.

El proceso de planificación debe conducir a desencadenar consensos mínimos sobre el futuro de la región y acuerdos sobre cómo hacerlo realidad. Planificar el desarrollo territorial implica la negociación entre actores, con el fin de obtener esos consensos sobre los objetivos de desarrollo y las responsabilidades para alcanzarlos, atendiendo los juegos de poder.



¡IMPORTANTE!

La planificación estratégica asocia trabajo técnico y negociación política. Por ello, es necesario que el rigor técnico se maneje de tal manera que sea un facilitador para que quienes toman decisiones dispongan de los mejores criterios para seleccionar las opciones de desarrollo.

El proceso técnico involucra soportes de estudios, análisis, información calificada, conocimiento tácito, facilitación de espacios para la comprensión de los factores de desarrollo que caracterizan al territorio, y la provisión de técnicas de planificación al servicio de los actores y las organizaciones, para que ellos mismos decidan qué hacer. Por su parte, el proceso político-institucional está dirigido a vincular y comprometer a quienes toman decisiones con las transformaciones necesarias, tanto en su concepción, como en la concreción y definición de compromisos y con las acciones que se deben adelantar para construir la visión de desarrollo.

- **Disponer de un marco analítico y un enfoque de desarrollo**

Las teorías de desarrollo han sido fruto de rigurosos estudios sobre el desempeño de la sociedad en sus diversas actividades, buscan encontrar elementos comunes que caractericen determinados tipos de desarrollo, y tratan de asociar factores para encontrar las claves de la transformación. Una orientación para la acción que no se fundamente en el conocimiento producido críticamente y con rigor científico, corre el riesgo de tomar las apreciaciones o percepciones de sentido común como conocimiento válido sobre fenómenos sociales. Tales apreciaciones pueden estar contribuyendo a ocultar fenómenos o a confundir las causas con los efectos.



¡IMPORTANTE!

“Una teoría no solamente brinda un listado de variables y relaciones pertinentes y sus correspondientes definiciones empíricas, sino que es un sistema de pensamiento que organiza la problemática y que contiene una visión más o menos fundada de los fenómenos a los que se apunta con la planificación” (Coraggio, 1987).

- **Constituir un poderoso grupo directivo para orientar y gestionar el proceso de planificación**

Las experiencias en formulación de planes estratégicos que han logrado promover procesos de transformaciones sustanciales³ indican que uno de los aspectos que permitió tales resultados fue el liderazgo y compromiso de los principales líderes y gobiernos de los respectivos territorios.

Al frente de los procesos de planificación se han puesto grupos directivos representativos de los principales sectores e intereses –al comienzo unos pocos, y progresivamente se vinculan 10, 20, 50 personas con reconocido poder y/o liderazgo en sus respectivos sectores– que elaboran un compromiso común de impulsar transformaciones, uniendo esfuerzos alrededor de propósitos compartidos con visión de largo plazo⁴.

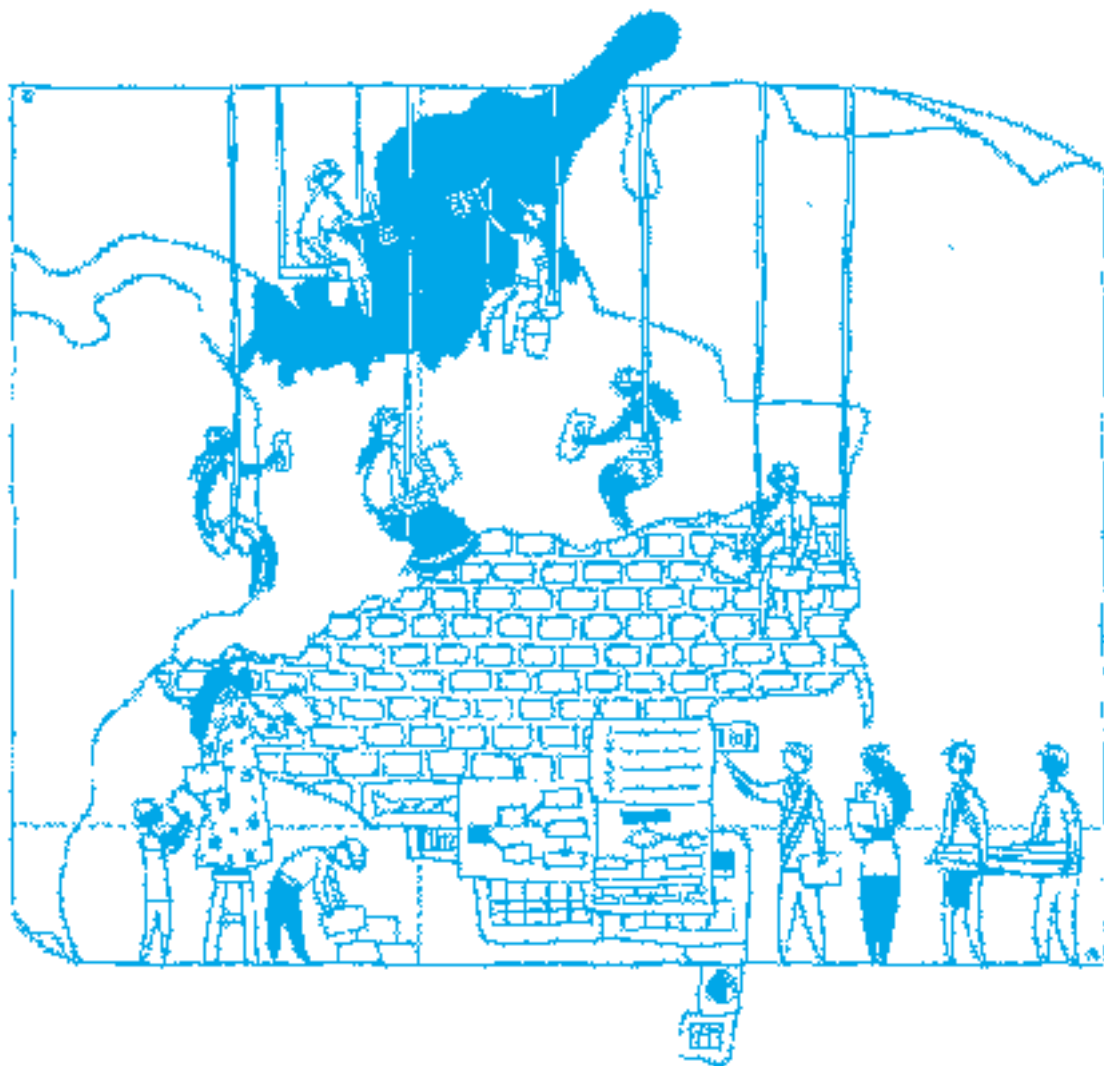
- **Creación de condiciones sociopolíticas y técnicas para adelantar el proceso de planificación**

Un primer paso importante para lograr la factibilidad del proceso de planificación estratégica es que exista conciencia sobre la insuficiencia de los instrumentos de planificación convencionales para resolver asuntos críticos acerca del desarrollo actual y futuro de la entidad. Además, debe ser evidente la voluntad de quienes toman las decisiones, ellos son responsables de trazar un rumbo compartido que garantice un mejor futuro para el desarrollo de la entidad territorial. Como se trata de un plan que no se requiere por norma legal, prima la voluntad y el compromiso político de contar con un instrumento resultante de una construcción sociopolítica la cual pueda constituirse en un proyecto de desarrollo plural que trascienda los planes de gobierno.

.....
(3) El compromiso y liderazgo político de los integrantes de las instancias directivas de 48 planes estratégicos municipales en España se destacó como uno de los principales factores de éxito en la implementación de dichos planes (Brugue et ál.).

(4) Se destacan en el ámbito nacional los casos del Plan Estratégico de Antioquia –PLANEA– (www.planea.org.co), la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca (www.regionbogotacundinamarca.org), y el Plan Maestro del Valle (<http://www.valle.delcauca.gov.co/>), entre otros.

Ca pí tu lo 4.



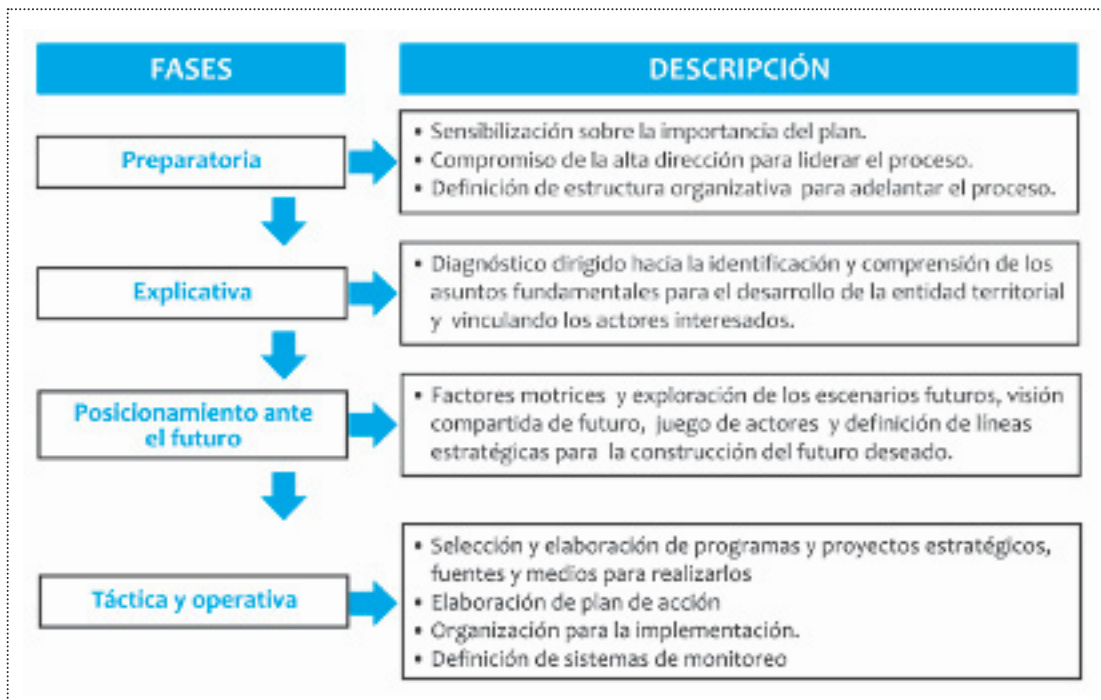
— Alternativa metodológica para un proceso de planificación estratégica

La mayoría de las metodologías para la formulación de planes estratégicos contemplan una primera fase de diagnóstico, una de exploración y definición de opciones de desarrollo, con uso de técnicas de prospectiva, y una fase de planificación operativa, dirigida a concretar tanto los programas y proyectos como los instrumentos y medios para su implementación.

En la medida en que el plan estratégico se está valorando no sólo por sus componentes técnicos sino, principalmente, por los mecanismos para movilizar a los principales actores gubernamentales, económicos y sociales en torno a repensar y rediseñar sus modelos de desarrollo, ha tomado fuerza el componente de organización institucional y de participación, como punto de partida que debe consolidarse en el transcurso de la formulación del plan. Cuando se haya logrado ese proceso en que se construye y/o reconstruye el tejido social e institucional se sentarán unas bases sólidas para llevar a cabo los procesos de cambio.

Se contemplan cuatro grandes fases para el proceso, las cuales tendrán como denominador común una estrategia de movilización de voluntades y construcción de consensos e institucionalidad, aspecto que será transversal a todo el proceso. Dichas fases se ilustran en la figura 1.

Figura 1. Fases de un proceso de planificación estratégica territorial



Fuente: Elaboración DNP-DDTS-SODT



¡IMPORTANTE!

El proceso de planificación estratégica se plantea de manera iterativa, es decir, las fases no siguen una secuencia lineal, sino acumulativa y retroalimentadora. Mientras se avanza en la identificación y el procesamiento de los factores esenciales para el desarrollo, vinculando proactivamente a los actores e instituciones responsables de gestionarlos y socializando sus resultados, el plan irá adquiriendo mayor consistencia y una dinámica propia.

El énfasis y contenido de cada una de las fases depende de las circunstancias de cada entidad territorial. En tal sentido, podrá haber entidades territoriales con un buen grado de liderazgo, motivación y antecedentes de este tipo de planificación que les permitirá contar en corto plazo con la organización y recursos indispensables para adelantar el proceso y, en el otro extremo, podrá haber entidades con institucionalidades y liderazgos débiles y recursos limitados, que exigirán un trabajo previo y un diseño especial del proceso, para que se logre un impacto significativo.

4.1 FASE PREPARATORIA

La naturaleza del proceso de planificación estratégica, el cual trasciende los planes técnicos convencionales, al agregarles la movilización simultánea de los intereses sociales, exige unas condiciones de partida que garanticen la viabilidad del proceso. Dichas condiciones se refieren a: el liderazgo, el compromiso y la voluntad política de los dirigentes y líderes gubernamentales, económicos y sociales; la constitución de un grupo técnico multidisciplinario de excelente calidad; el reconocimiento de que se trata de utilizar un instrumento de planificación poderoso y práctico para atender asuntos esenciales para el desarrollo actual y futuro de la entidad territorial; y la disponibilidad de los recursos financieros y logísticos suficientes para adelantar, en condiciones adecuadas, las diversas actividades que se requieren (figura 2). Esos requisitos se deben expresar en la elaboración participativa de unos términos de referencia en los cuales se precisen objetivos, alcances, productos esperados, recursos necesarios y la organización para llevar adelante la elaboración del plan.

Figura 2. Elementos de la fase preparatoria del proceso de planificación



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

La planificación estratégica se concibe como un instrumento útil para que los actores interesados en el cambio consigan crear las condiciones necesarias para romper la inercia, y actuar anticipadamente ante asuntos fundamentales para el desarrollo de determinado territorio.



¡IMPORTANTE!

Los cambios son posibles a través de la planificación estratégica cuando desde el inicio están liderados por los principales actores y representantes de los grupos de poder de los diversos sectores de la entidad territorial, en especial, por los responsables o interesados en los asuntos que en principio se señalan como claves o críticos para el cambio o la transformación requerida.

Como se señaló en el tercer capítulo, los planes que han logrado mayores impactos en la transformación de las condiciones de desarrollo territorial tienen como antecedente haber sido promovidos y gestados a través de un grupo directivo representativo de los principales sectores e intereses que se reúne inicialmente como grupo dirigente o líder, con pocos integrantes, y gradualmente vincula un número mayor de personas con niveles de influencia alta en los destinos de la entidad territorial. Estos dirigentes no sólo hacen un pacto o compromiso común de ponerse al frente para conseguir transformaciones significativas, sino que pregonan el cambio y hacen aportes significativos de diversa naturaleza⁵ para adelantar el proceso.

En esta fase, también es necesario sensibilizar y hacer pedagogía sobre la naturaleza e importancia de los planes estratégicos, para diferenciarlos de los planes convencionales⁶. Es necesario dar el mensaje sobre la importancia y la urgencia de emprender un proceso de planificación estratégica, en el sentido de mostrar que la entidad territorial necesita transformaciones inaplazables y que para lograrlas es necesario utilizar instrumentos eficaces de planeación, y aclarar que el plan no es el propósito final, sino el medio para que haya una coalición de intereses y movilización social para diseñar y comprometerse con el cambio.

Asumir la planificación estratégica como alternativa para afrontar el cambio implica ser conscientes de que se incursionará directamente en escenarios donde se evidenciarán diversas posiciones u opciones frente al desarrollo de la entidad territorial, se encontrarán escepticismo, optimismo, disposición y/o resistencia al cambio, y otras actitudes propias de la diversidad regional, cultural y de los estados socioeconómicos y espirituales, que los métodos de planificación estratégica deben manejar, para promover efervescencia creativa, proactividad y disposición al cambio. En tales condiciones, que variarán según las diversas entidades territoriales, los actores tendrán diversas racionalidades, por lo cual se requiere usar instrumentos para manejar los conflictos, construir alianzas, negociar, lograr convergencias y construir confianza entre los actores.

Es necesario que a través del proceso de planificación se cuente con capacidad de generar consensos entre los actores, en los cuales se consideren las necesidades e intereses potencialmente conflictivos, así como propiciar la formación de alianzas y el fortalecimiento de las afinidades existentes, con el fin de fomentar la confianza y la cooperación. El proceso de planificación en sí mismo es un medio para la construcción y/o fortalecimiento del capital social⁷, ingrediente fundamental para la construcción de desarrollo endógeno.

Para facilitar el diseño de las estrategias de participación y de construcción de institucionalidad desde la formulación del plan, es necesario elaborar desde el

(5) En algunos casos son aportes en dinero, apoyo técnico o de otra naturaleza; sin embargo, lo más importante es lograr la participación directa de los directivos y/o líderes en todo el proceso de planeación.

(6) Un plan estratégico no sustituye los planes de desarrollo establecidos por norma. Va más allá de los planes gubernamentales regulares, se constituye en un plan no sólo de gobierno sino de todos los sectores de la sociedad, quienes se comprometen a elaborarlos y llevarlos adelante asumiendo las respectivas responsabilidades con perspectiva de largo plazo.

(7) Una de las propiedades de una sociedad con alto capital social es su capacidad para definir y comprometerse con propósitos de interés individual y colectivo, con base en la confianza y la asociación de intereses.

inicio un sociograma de actores e instituciones⁸, que sea utilizado como instrumento permanente de monitoreo sobre los logros de adhesión para el cambio socioeconómico y de institucionalización del proceso con el propósito de garantizar su continuidad.

4.1.1 ACUERDO SOBRE LOS ALCANCES DEL PLAN Y LA ELABORACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

El proceso de planeación estratégica concebido con un enfoque participativo, fundamentado en el comprometimiento de los actores internos y externos que definen las condiciones de desarrollo de las entidades territoriales; requiere, como punto de partida, un acuerdo general sobre los alcances del plan estratégico, para concentrar la atención en asuntos cruciales para el desarrollo, teniendo en cuenta las oportunidades, fortalezas y debilidades que se han percibido y, además, para diferenciar el tipo de planificación de los planes convencionales que tradicionalmente se realizan en las entidades territoriales. Estas directrices políticas sobre los asuntos críticos que concentrarán la atención respecto a las condiciones de desarrollo de la entidad territorial, serán la base para el diseño de los términos de referencia (TR).



¡IMPORTANTE!

La preparación de los TR se dirige hacia la definición clara de la problemática que se atenderá, los objetivos, los alcances y la calidad de los resultados y productos esperados, los criterios metodológicos por utilizar, y la forma de adelantar el proceso –organización, tiempos requeridos, costos, recursos necesarios y sus fuentes, entre otros–, de manera que el proceso de planificación se realice eficiente y efectivamente y que cuente con criterios para su evaluación y seguimiento. Es importante que la propuesta técnica de los términos de referencia sea concebida por las personas con mayor conocimiento experto y tácito sobre los asuntos claves para el desarrollo del departamento o municipio.

La preparación del proyecto para la elaboración del plan estratégico puede ser realizada a través de un comité promotor del plan, al cual se convoquen personas expertas y con experiencia en procesos similares para aprovechar su aprendizaje. Otra alternativa es adelantar la contratación de la dirección general del plan para que, con el apoyo de un grupo coordinador inicial que vincule representantes de los principales sectores de la entidad territorial, se prepare el “proyecto plan estratégico” el cual corresponderá a los términos de referencia del proceso.

Los TR, como parte de la creación de condiciones favorables para adelantar el proceso de planificación, se constituyen en un primer acuerdo y compromiso de quienes toman decisiones sobre los asuntos que deberán ser objeto del plan, de los productos esperados y de la forma de llevar adelante el proceso. Serán a la vez el referente principal de la gestión de la instancia directiva del plan⁹.

El carácter participativo en la elaboración de los TR se reflejará en el acuerdo entre quienes toman decisiones respecto a los temas o asuntos que consideran deben ser objeto central del plan, y a los resultados esperados en cuanto a productos, impactos y oportunidad, teniendo en cuenta los tiempos políticos y procurando que el proceso no se personalice o se reserve sólo como autoría de un determinado gobierno. Es importante que los líderes e instituciones vinculados

(8) Para la elaboración del sociograma se recomienda utilizar la metodología LIDER (LPES, 2003).

(9) Como se indicará posteriormente, un proceso de planeación estratégica requiere una organización institucional para su dirección y coordinación que vincule la alta dirección de las instituciones de los respectivos territorios.

en la dirección del plan asuman públicamente el liderazgo con su elaboración y el compromiso con los resultados, de manera que su implementación no dependa de una sola instancia, sino que trascienda las administraciones de turno.

Las directrices para la elaboración del plan serán sometidas al debate técnico y buscarán consultar los intereses de los principales representantes políticos y líderes gremiales, con la intención de lograr convergencias para conseguir la adhesión de la mayoría. La viabilidad política e institucional se construye desde la formulación de los TR.

En síntesis, para que el proceso de planificación estratégica inicie con bases firmes es necesario elaborar, participativamente, unos términos de referencia que establezcan con claridad: los objetivos del plan, sus alcances, el ámbito geográfico, los componentes principales, y que precisen los productos, las actividades correspondientes, los cronogramas y los recursos necesarios, tanto financieros como humanos y logísticos. Igualmente, será necesario prever la arquitectura institucional indispensable para la implementación del proceso de formulación del plan.

4.1.2 VALORACIÓN DE INSUMOS PARA EL PROCESO

Una de las primeras actividades recomendadas es la de levantar un inventario de los diversos estudios, planes, programas y proyectos ya realizados o están en ejecución y que tienen relación directa con el tipo de planificación estratégica que se busca emprender y con los asuntos objeto del proceso. Esto con el fin de aprovechar al máximo la experiencia adquirida, de reconocer iniciativas y de aprovechar no sólo los insumos técnicos y de información, sino también la capacidad técnica y organizacional preexistente, para no duplicar esfuerzos ni repetir ejercicios que ya se han hecho.



— PARA RECORDAR

En el caso de los departamentos y municipios del país, los principales insumos por considerar son los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, los diversos planes, estudios y políticas sectoriales, las iniciativas de proyectos privados y de organizaciones sociales, los ejercicios de planeación de los grupos étnicos, las agendas de ciencia y tecnología y las agendas internas de competitividad regional.

Los aspectos que serán analizados en cada caso son los siguientes:

- Identificación del plan, programa o proyecto: nombre, autores, periodo durante el cual se realizó.
- Objetivos del plan
- Metodología utilizada
- Organización para la elaboración del plan
- Participantes
- Resultados obtenidos en los componentes técnico y de procesos.
- Fortalezas y debilidades
- Recomendaciones sobre la forma de aprovechar los insumos en el proceso de planeación estratégica

4.1.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Un proceso de planificación estratégica adquiere credibilidad desde el inicio cuando se logra estructurar una organización institucional que garantice alta capacidad de dirección, soporte técnico de calidad, participación abierta y los recursos indispensables para sus diversas actividades.

Para la organización del plan, pueden considerarse varias alternativas en términos del sector que lidere el proceso:

- Iniciativa del sector privado, que vincule al sector gubernamental, y llegue a acuerdos para que el liderazgo lo efectúe alguno de los dos sectores.
- Compromiso mixto público-privado. El sector público es el responsable de gestionar o facilitar los consensos y de jalonar las inversiones.
- Iniciativa y responsabilidad exclusiva del sector gubernamental o del sector privado.

La organización del proceso de planificación depende de: las condiciones coyunturales político-institucionales de las entidades territoriales, las estructuras político-administrativas de la entidad territorial, los liderazgos existentes, los protagonismos sectoriales, la capitalización de la urgencia de transformaciones y la receptividad por parte de uno o varios sectores.



¡IMPORTANTE!

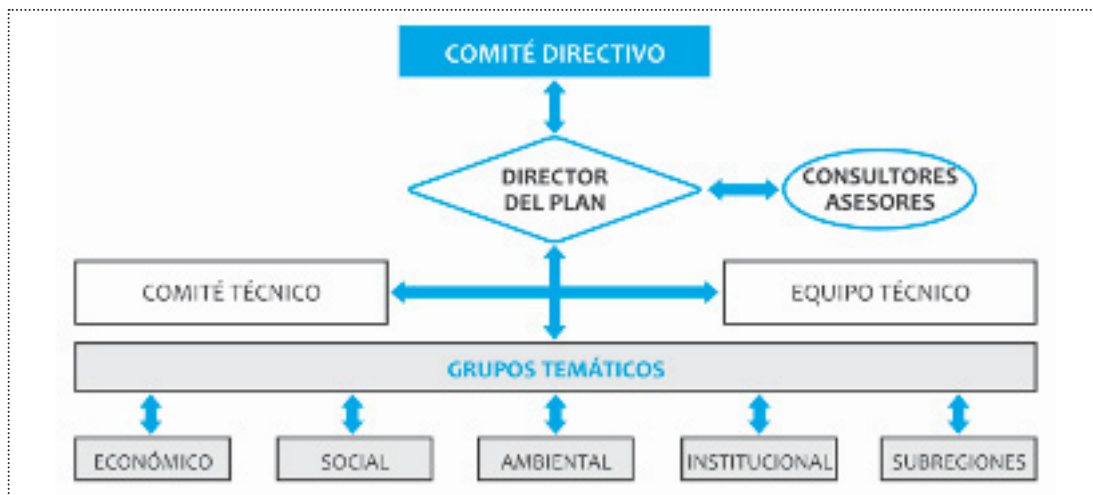
No es recomendable que la organización dependa de la iniciativa y liderazgo de sólo un sector de actividad –gubernamental, privado, organización social–, por el contrario, la naturaleza de los asuntos estratégicos para el desarrollo de una entidad territorial exige la participación y compromiso de todos los sectores en procura de empoderarlos a todos, para que cuando se debilite el interés o la capacidad de liderazgo de algunos de ellos, sean fácilmente retomados, impidiendo que el proceso de cambio se detenga o reduzca su dinámica.

Se recomienda montar una estructura gestora flexible del plan, que comprenda claramente el proceso político-técnico que contiene el plan estratégico, así se posibilita que su elaboración se convierta en un medio o un escenario activo, que mueva las voluntades, la creatividad y el compromiso con el desarrollo, para asumir propósitos estratégicos de interés mayoritario.

Es recomendable que la composición organizacional para desarrollar el proceso de planificación esté compuesta por un nivel colegiado de coordinación, una dirección o gerencia del proceso, una instancia de coordinación técnica, un grupo técnico interdisciplinario y unas instancias de participación temática o sectorial permanente. Además, es necesario prever instancias de asesoría y consultorías especializadas (figura 3).

(Ver figura en la página siguiente)

Figura 3. Organización institucional para la elaboración del Plan Estratégico



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

El comité directivo del plan será el órgano responsable de la ejecución e implementación del plan estratégico y de establecer las directrices generales en total sintonía con los intereses ciudadanos.



...¡IMPORTANTE!

La designación de un director, gerente o coordinador del plan de elevadas calidades se constituye en pieza fundamental para el proceso. En su calidad de coordinador general-facilitador, que promueva el proceso desde su inicio, requiere un perfil que le otorgue credibilidad, capacidad de convocatoria y habilidades para conciliar intereses. El reconocimiento por parte de los diversos actores territoriales de una coordinación de alto nivel que sea neutral podrá conseguir un buen grado de participación y compromiso de los diversos poderes, especialmente en aquellos casos en que los factores de desunión priman sobre los de trabajo mancomunado.

(10) El comité técnico se integra generalmente por los directores o jefes de planeación de las entidades presentes en el Comité Directivo y su rol es orientar y adoptar los resultados del trabajo realizado por el equipo técnico permanente. Dicho comité presentará a los directivos las propuestas y recomendaciones como informes ejecutivos para la toma de decisiones.

Como complemento al asunto de la organización, se recomienda constituir un Comité Técnico y un equipo técnico multidisciplinario¹⁰ permanente del plan, que responda por las dimensiones básicas del desarrollo en las cuales el plan concetre su atención; además, se debe prever la vinculación de asesores y consultores para determinados estudios o trabajos especializados. También se abrirá espacios o instancias para la participación de diversos grupos temáticos u organizaciones. Es importante que los integrantes de la organización institucional del plan se distingan por su destacado prestigio en términos del reconocimiento de su responsabilidad social y emprendimiento económico, el liderazgo, la excelencia profesional, la creatividad y el compromiso con el desarrollo de su territorio. El bienestar de las actuales y de las futuras generaciones debe estar orientado por los dirigentes más comprometidos con el desarrollo territorial y por los mejores talentos para garantizar un óptimo diseño de opciones y estrategias de desarrollo.

4.2 FASE EXPLICATIVA

El diagnóstico estratégico es un insumo fundamental para sentar unas bases sólidas acerca de la identificación y comprensión de los factores fundamentales que orientarán el diseño del plan. Por lo tanto, debe proveer los criterios para determinar los obstáculos y oportunidades –estructurales y coyunturales– para el desarrollo e incluir las bases para la construcción de la viabilidad institucional y política del proceso de cambio. Entre las propiedades que debería poseer un diagnóstico estratégico se destacan:

- La definición de un marco conceptual que facilite la comprensión de las complejas estructuras territoriales y que permita discernir sobre los asuntos claves para el desarrollo.
- La consideración de los contextos externo, regional, nacional e internacional en los cuales está inserta la entidad territorial.
- La incorporación de los aspectos político-institucionales y la identificación y vinculación de los actores relevantes de las dimensiones de desarrollo estudiadas, para facilitar la estrategia de movilización y concertación social.



__¡IMPORTANTE!

Para concluir el diagnóstico y proseguir con la fase prospectiva, se recomienda elaborar un cuadro con los factores o variables claves para el desarrollo de la entidad territorial, en el cual se precisen su significado y características, con el fin de disponer de unas concepciones y lenguajes comunes que faciliten la comunicación y el debate en términos comparables.

El panorama que ofrezca el diagnóstico debe ser ilustrativo y selectivo de los asuntos críticos, ha de indicar sus posibles repercusiones, facilitando así, en lenguajes comprensibles, el logro de consensos sobre los factores prioritarios para la transformación productiva y el desarrollo social. Las entidades territoriales son heterogéneas y en ellas existen diferentes puntos de vista, enfoques y percepciones sobre la realidad; a través del diagnóstico estratégico se busca identificar y socializar una comprensión compartida mayoritariamente sobre las condiciones de desarrollo, que aclare la implementación de las fases prospectiva y de definición de estrategias y proyectos claves para el futuro de la entidad territorial.



__¡IMPORTANTE!

En la fase de diagnóstico no se trata de hacer un estudio detallado de los diversos aspectos del desarrollo de la entidad territorial. Ser estratégicos en la elaboración del diagnóstico implica tener la habilidad, a través de la organización del plan, de aprovechar óptimamente los estudios, planes y proyectos existentes que ya reconocen, señalan e identifican asuntos cruciales para el desarrollo del territorio, con base en un lectura de fuentes secundarias¹¹ y/o al vincular directamente a los autores de los estudios o planes, para que a través de cuestionarios o talleres dirigidos, se establezcan los asuntos críticos del desarrollo. El equipo técnico del plan debe exhibir una gran habilidad para la identificación de asuntos estratégicos, la síntesis y la abstracción.

(11) Para la revisión textual de documentos es recomendable utilizar “rejillas” (guías) de lectura, diseñadas de acuerdo con los asuntos considerados claves de observar, según las hipótesis iniciales sobre los aspectos centrales para el desarrollo de la entidad territorial.

Para conseguir una buena focalización en los asuntos claves para actuar sobre la problemática territorial particular de cada entidad, es importante contar con una base conceptual apropiada. Cuando no se dispone de un marco conceptual, se tiende a examinar todos los ángulos posibles del fenómeno, de manera empírica, esto hace ineficiente y más compleja la identificación de los asuntos cruciales. Un enfoque conceptual apropiado provee criterios para diferenciar entre lo relevante y lo que no lo es, orienta la mirada de las variables e indicadores pertinentes y organiza los razonamientos para examinar la problemática y seleccionar los aspectos sobre los cuales es prioritario actuar.

Existen diversas alternativas de enfoques teóricos de desarrollo. En el caso del desarrollo territorial se ha evolucionado desde las teorías que concentran la atención solamente en los aspectos físico-espaciales como soportes pasivos de las actividades humanas, hasta la comprensión del territorio como factor activo de desarrollo, este último enfoque se identifica como la nueva geografía socioeconómica, el cual señala que el desarrollo territorial va más allá de las consideraciones físico-geográficas y debe contemplar, interrelacionadamente, los aspectos económicos, sociales, institucionales y políticos, tanto desde la perspectiva interna como desde la ubicación del territorio en los contextos regional, nacional e internacional.

Pensar y actuar local y globalmente es necesario si no se quiere perder el rumbo hacia el desarrollo. Para obrar de esa manera, es indispensable crear capacidades de autogestión, y para el efecto, los gestores públicos deben formular políticas capaces de articular los sujetos locales –emprendedores públicos y privados, productores de bienes, servicios y cultura– para que, fortalecidos en su autonomía, puedan producir un proyecto estratégico de desarrollo regional, que posibilite insertarse positivamente en el nuevo orden económico.



— PARA RECORDAR

Ubicarse en los contextos de desarrollo, –si se asume la entidad territorial como un espacio abierto a las interrelaciones regionales– implica examinar apropiadamente los ámbitos internos y externos de desarrollo pertinentes a cada entidad territorial. Desde este punto de vista, se recomienda utilizar criterios de desarrollo regional y local como guías para el diagnóstico. Conceptos como funciones urbanas para el desarrollo rural y regional, polos de desarrollo, corredores de desarrollo y metropolización, entre otros, permiten definir variables e indicadores para establecer las características de los vínculos regionales de las entidades territoriales y alternativas de asociación regional en función de objetivos de desarrollo.

Desde la perspectiva del ámbito interno, es necesario identificar los aspectos fuertes y débiles que presenta la entidad territorial en relación con los factores básicos del desarrollo económico, social e institucional y considerar, además, las diferencias que puede haber entre las unidades que la componen –veredas, corregimientos, municipios, provincias, subregiones–. Para ser estratégicos no es necesario potenciar todas las fortalezas o corregir todas las debilidades, ya que algunas de éstas pueden ser poco relevantes. Es importante focalizar las estrategias alrededor de aquellos factores de mayor impacto en el desarrollo y sobre los cuales se tiene mayor margen de maniobra directa.

La incorporación del análisis sobre el contexto externo de desarrollo de las

entidades territoriales cobra más fuerza al entenderse que la globalización está conduciendo a una mayor interdependencia de las economías locales y regionales, y se tiende a extinguir las barreras político-administrativas para los intercambios comerciales y productivos. El crecimiento y desarrollo de las entidades territoriales está altamente influido por flujos e intervenciones externas, por lo cual, es muy importante reconocerlas para elaborar estrategias que posibiliten aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas de tales flujos.

El conocimiento de los factores externos que están impactando o pueden impactar el desarrollo local y regional, permite establecer el posicionamiento relativo respecto a otras entidades territoriales y a posibles competidores o inversionistas, y retomar las fortalezas y debilidades internas para definir cómo se potencian y superan, respectivamente, con el fin de capitalizar las oportunidades –por ejemplo, la atracción de empresas e inversión extranjera directa, las alianzas empresariales y entre departamentos y municipios para desarrollar encadenamientos productivos y clusters– y contrarrestar los flujos e impactos nocivos –como prácticas sociales y de mercado que atentan contra la cultura e identidad local y/o modos de producción devastadores de los recursos naturales y contaminadores medio ambientales–.

La planificación estratégica al disponer de herramientas para facilitar la creación de consensos alrededor de opciones futuras de desarrollo se convierte en activadora del desarrollo endógeno, propiedad fundamental para que los territorios logren un crecimiento y desarrollo sustentable. La característica de los procesos de desarrollo endógeno es la capacidad de la comunidad local de controlar las transformaciones que tienen lugar en una localidad o región. Cuando eso ocurre, el territorio no es un receptor pasivo de las intervenciones de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que estará en capacidad de asimilar los impulsos externos, de agregarles valor y de arraigarlos localmente, y se generará crecimiento y desarrollo.

Para avanzar en la realización del diagnóstico, el enfoque conceptual adoptado orientará la selección de las variables de manera que se capten los destacados por la teoría y se faciliten los análisis para detectar las estructuras esenciales de los asuntos estudiados y las formas de tratarlos. Además, al entender el territorio como un sistema socioeconómico, será necesario examinar las estructuras y los procesos sociales, para establecer quiénes son los agentes de tales procesos y prever la forma de vincularlos en las estrategias de desarrollo¹².

(12) Con el fin de analizar los actores e instituciones del desarrollo territorial se recomienda elaborar un sociograma de actores para percibir como ven la problemática y cómo se posicionan frente a ella.

Sociedad civil, actores sociales y desarrollo territorial. Propuesta de elaboración de sociograma. Hernando González Murillo. Informe de Consultoría DNP-DSTS - PNUD. Mayo de 2003.



¡IMPORTANTE!

Desde otro ángulo del desarrollo territorial, se tendrá presente que la planificación comprende y combina una dimensión política y una dimensión técnica, constituyéndose en una síntesis técnico-política. “Técnica porque es ordenada y sistemática y porque utiliza instrumentos de organización, análisis y jerarquización de la realidad y de variables del proceso, y un esfuerzo de producción y organización de la información alrededor del sujeto y los instrumentos de intervención. Político porque toda decisión y definición de objetivos y acciones pasa por la intervención y negociación entre actores sociales”¹³.

(13) Buarque, Sergio C. Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável IICA, Recife, 1995.

El diagnóstico estratégico, desde la perspectiva de un proceso técnico-político, requiere abordar las dos miradas: la estructura explicativa técnica y la estructura de los agentes sociales relacionados con los procesos, para entender el modelo

de desarrollo vigente y plantear el modelo de desarrollo alternativo que guiará el plan de transformaciones.

La descripción técnica de los procesos que caracterizan las dimensiones del desarrollo territorial, junto con la comprensión de las dinámicas sociopolíticas que los acompañan y la identificación de los agentes y organizaciones que los componen, darán las bases para establecer la problemática de desarrollo territorial y los factores explicativos, y se constituyen en el fundamento concluir con la identificación consensuada de los factores críticos para el desarrollo de la entidad territorial, los cuales serán el punto de encuentro para la fase de prospectiva territorial.

Los pasos por seguir para establecer participativamente los asuntos críticos para el desarrollo de la entidad territorial, son:

- Elaboración de documento de diagnóstico estratégico de acuerdo con una estructura que contenga los enunciados de la problemática general inicial que se busca abordar a través del plan estratégico, el enfoque de desarrollo territorial que guía el análisis, y las dimensiones de desarrollo territorial que se abordarán. Con base en esa introducción se elaborarán los capítulos acordados, articulando los aspectos sectoriales, alrededor de estructuras teóricas como la de desarrollo territorial endógeno.
- El documento de diagnóstico estratégico será colocado en debate para lograr la retroalimentación pertinente con conocedores y responsables de cada tema –gubernamentales, privados y organizaciones sociales–, que se consideren apropiados para tal fin por sus habilidades profesionales, dominio de los temas, liderazgos temáticos y, en general, por su disponibilidad para revisar y enriquecer el diagnóstico, con el fin de asumirlo como construcción colectiva.
- Realización de un evento de expertos sobre los temas centrales que identificó el diagnóstico, para que expongan y debatan sus perspectivas y faciliten la pedagogía sobre los temas y el acuerdo sobre los asuntos centrales.
- Realización de mesas de expertos sobre las dimensiones principales, en las cuales se elabore un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que será el soporte para la definición de los factores claves que orientarán el diseño prospectivo del plan.

Los pasos para realizar el análisis FODA son los siguientes:

- Definir las dimensiones del desarrollo territorial que serán objeto del análisis FODA y seleccionar los participantes en el ejercicio, de manera que se garantice un buen grado de conocimiento y representatividad de los sectores relacionados.
- Orientar conceptualmente sobre la utilidad y aplicaciones de la metodología, precisando las categorías de fortalezas y debilidades, desde la perspectiva interna, y de oportunidades y amenazas, desde la perspectiva externa.
- Difundir entre los participantes seleccionados el documento de diagnóstico estratégico, acompañado de un cuestionario que trate previamente la identificación de los factores FODA, como ejercicio personal o institucional preparatorio.
- Realizar el taller FODA, con técnicas de visualización¹⁴: por mesas temáticas¹⁵ y posteriormente, elaborar una matriz FODA conjunta.
- Procesar la matriz FODA en términos de factores críticos de desarrollo, para utilizarlos como punto de partida de la fase prospectiva del plan estratégico.
- Elaborar el diccionario de factores críticos donde se incluya una definición de la variable, su unidad de medida o valoración, la situación actual y las tendencias, referidas a los contextos interno y externo de la entidad territorial. En el cuadro siguiente se presenta un ejemplo de la definición de una variable seleccionada de

.....
(14) Las técnicas de visualización para la realización de talleres DOFA permiten que todos los participantes aporten ideas y contemplen permanentemente en un espacio común –en tableros, paredes, pantallas, u otros medios– sus ideas, lo que posibilita debatirlas, compararlas, combinarlas, mejorarlas y llegar a acuerdos de manera colectiva.

(15) El tipo y número de mesas temáticas estará guiado por los temas centrales que son objeto del plan y el modelo o enfoque conceptual que está presidiendo el análisis. Por ejemplo, si el enfoque es de desarrollo territorial endógeno podrían conformarse mesas alrededor de los temas: organización productiva; ciencia, tecnología, e innovación; sistema urbano regional y desarrollo institucional público y privado.

un análisis FODA. Se trata de compartir con el grupo de trabajo del análisis prospectivo conceptos y análisis comunes para que la ponderación de las variables se haga con base en lenguajes, significados y acuerdos sobre sus características básicas (tabla 1).

Tabla 1. Diccionario de variables críticas para el desarrollo territorial

Variables	Definición	Indicadores	Situación Actual	Tendencias
Existencia de ecosistemas estratégicos y reservas naturales	Los ecosistemas son sistemas complejos –como los bosques, ríos, lagunas, macizos montañosos– formados por una trama de elementos físicos –el biotopo– y biológicos –la biocenosis o comunidad de organismos que se constituyen en elementos fundamentales para el desarrollo sostenible–.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de bosques naturales • Reservas naturales • Ríos • Lagunas • Fauna o especies • Flora 	<p>Por su complejidad geográfica y geológica, el departamento del Cesar posee una rica variedad de ecosistemas terrestres y acuáticos, entre los cuales se destacan: serranía de Perijá, valle del río Cesar, sierra nevada de Santa Marta, complejo cenagoso de Zapatosa, valle del río Magdalena.</p> <p>Nota: Señalar las condiciones en que se encuentran los ecosistemas con base en el documento de diagnóstico (hacer síntesis sobre los principales aspectos).</p>	<p>Nota: con base en el diagnóstico, determinar las tendencias relacionadas con la conservación, deterioro, reforestación, aprovechamiento sostenible, etc. (p. ejemplo, información reciente sobre el deshielo del Nevado de Santa Marta que permite prever en cuánto tiempo puede desaparecer la capa de hielo y los impactos que generará).</p>

Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

4.3 FASE DE POSICIONAMIENTO ANTE EL FUTURO: ESCENARIOS Y VISIÓN DE DESARROLLO

Una de las diferencias principales entre la planificación tradicional y la estratégica es que esta última no se sustenta en una perspectiva única que implícitamente asume que las circunstancias para el desarrollo continuarán como lo indican las tendencias. Ante un mundo en constante cambio, es preciso contar con estrategias robustas y planes contingentes basados en diferentes escenarios posibles y probables. Es aquí donde la prospectiva hace su mayor aporte.

La prospectiva, aplicada a la planificación estratégica, permite construirle viabilidad a la convergencia de diferentes imágenes de desarrollo alrededor de una visión compartida y facilita la reflexión interdisciplinaria y la creatividad entre actores gubernamentales, privados, académicos y la sociedad civil en general.

Uno de los métodos más efectivos y comúnmente utilizado en los ejercicios de prospectiva es el método de escenarios, el cual pretende construir representaciones de los futuros posibles, así como el camino o las formas que conducen a su consecución. En la formación de esas imágenes estructuradas se ponen en evidencia los elementos inerciales, y las opciones de cambio, que dan lugar a concebir nuevas alternativas de desarrollo. “Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y la evolución de los eventos que permiten pasar de la situación originaria a dicha situación futura” (Bluet y Zemor, 1970). La planificación estratégica presupone la exploración de los futuros posibles, si se entiende, por una parte, que las grandes transformaciones generalmente requie-

ren amplios periodos de maduración y, por otra, que se trata de crear condiciones en las entidades territoriales para que se constituyan en artífices del porvenir para no seguir dependiendo del día a día. El proceso prospectivo a la vez, desde el enfoque de la construcción social del futuro, se entiende como la formación de capacidades y despliegue de la innovación y la activación social, que amplía las fronteras de desarrollo de una comunidad (Medina, 2003).



__ PARA RECORDAR

Especular libremente sobre los posibles escenarios de la organización territorial es un paso necesario, en un primer momento, para tomar conciencia sobre las múltiples opciones y la complejidad de seleccionar o llegar a acuerdos sobre un futuro común compartido, que a la vez posibilite desarrollar los futuros particulares. Los imaginarios individuales que surjan estarán mediados por concepciones de desarrollo personales, por los intereses adquiridos y por la capacidad de avistar el futuro con libertad y de concebir opciones, en un mundo con cambios cada vez más acelerados y sujeto a la incertidumbre.



__;IMPORTANTE!

La prospectiva territorial se concreta por medio de escenarios de desarrollo. Estos escenarios describen imágenes estructuradas –soportadas en la geografía humana, política, económica, sociocultural, etc.–, que se forman o podrán hacerse realidad a través de la acción humana y de su capacidad para transformar el medio natural y el construido.

Los escenarios podrán ser concebidos combinando percepciones y análisis respecto a condiciones actuales de los factores de desarrollo, tendencias, nuevas opciones de futuro, e impactos de la acción de los diversos sectores –entre ellos el gubernamental a través de políticas relacionadas con el ordenamiento territorial–, estrategias de competitividad, seguridad, conservación de los recursos naturales, restricciones o incentivos para la localización de la población y actividades económicas, capacidad de regulación y otros aspectos relacionados. Dichos escenarios serán los referentes principales para elaborar una declaración de visión de desarrollo que guiará el plan.

A continuación se presentan los procedimientos básicos para elaborar los escenarios, los cuales se complementan con la definición de la declaración y visión, y de las estrategias que pueden hacer posible construir el futuro deseado.

4.3.1 METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS Y LA VISIÓN DE DESARROLLO

La técnica de construcción de escenarios es considerada como una de las más apropiadas para la planificación territorial porque permite combinar perspectivas sistémicas de desarrollo territorial¹⁶ con una participación amplia en la concepción de alternativas de desarrollo. El debate sobre escenarios alternativos posibilita reflexionar sobre los posibles efectos de futuros inciertos y la forma como se puede influir en ellos con decisiones tomadas desde el presente. Los escenarios son

(16) Las relaciones sistémicas hacen referencia al conjunto de elementos naturales, físicos, económicos, sociales e institucionales, que interaccionan en un espacio determinado alrededor de objetivos de desarrollo.

concebidos, generalmente, por personas ilustradas sobre los asuntos estratégicos, cuentan además, con la participación de quienes tienen responsabilidades institucionales o desarrollan actividades protagónicas en los principales sectores de actividad.

Los talleres prospectivos son apropiados para la construcción de los escenarios; durante su desarrollo se podrán cruzar conocimientos y experiencias diversas, así se enriquecen ideas, se contrastan y se buscan consensos. En dichos ejercicios se recomienda utilizar técnicas apropiadas de manejo de grupos y de concertación, que conduzcan a formar núcleos o redes de apoyo permanentes al proceso de planificación, y que incorporen, deliberadamente, estrategias para el aprendizaje organizacional.

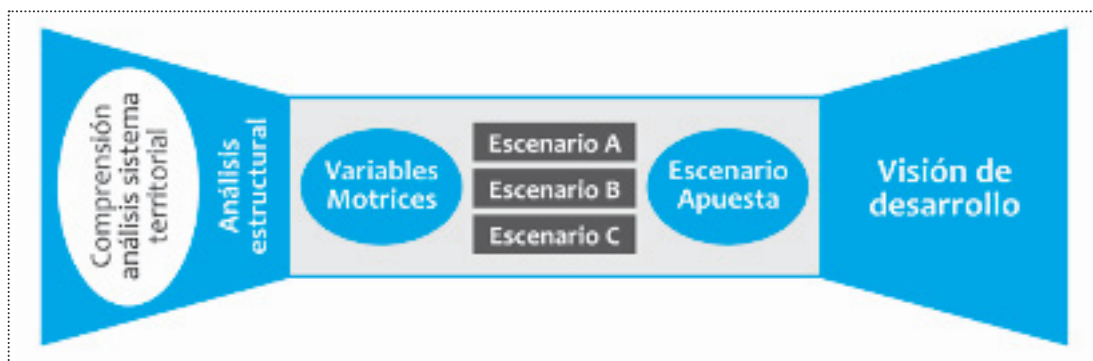


¡IMPORTANTE!

El contenido de un escenario debe ubicarse claramente dentro del sistema en el cual ejerce su interacción la entidad territorial. El sistema territorial es el conjunto de características, situaciones y variables que influyen en el desarrollo de la entidad territorial y que es posible controlar desde el contexto interno, teniendo en cuenta su contexto externo. La mirada sistémica implica tratar de entender dichos elementos como una red interdependiente integrada no sólo por los elementos naturales y físicos sino también, por las actividades socio-económicas y los componentes institucionales públicos y privados.

El proceso de construcción de escenarios se puede desarrollar a través de seis componentes: (1) delimitación del sistema y del ambiente; (2) análisis estructural; (3) identificación de condicionantes de los factores estructurantes de futuro; (4) concepción de escenarios alternativos; (5) análisis de consistencia de los escenarios y ajustes, y (6) diseño de opciones institucionales y de planes de monitoreo para la implementación de los escenarios (Costa, 2004 y Godet, 1995). Esta metodología se dirige a diseñar escenarios exploratorios que tratan de examinar posibles caminos a partir de una situación presente sin ideas preconcebidas sobre el punto de llegada (figura 4). El razonamiento exploratorio o de forecasting estaría, de hecho, más inclinado a privilegiar las hipótesis más plausibles y a extrapolar tendencias pasadas con un enfoque realista y conservador (Medina, 1997).

Figura 4. La construcción de escenarios de desarrollo



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

4.3.1.1 Delimitación del sistema y del ambiente territorial

A partir de la identificación de las variables claves en el diagnóstico estratégico, y como punto de partida o línea de base, es necesario precisar los objetivos específicos que guiarán la elaboración de los escenarios, así como el horizonte temporal y las condiciones del territorio:

- **Objetivo específico.** Para focalizar los escenarios y concentrar la atención en las variables pertinentes, es necesario precisar los fines principales del plan; éstos pueden corresponder a intereses prioritarios de las entidades territoriales como la búsqueda de posicionamiento competitivo, el aprovechamiento de determinados potenciales, la superación de ciclos de crisis económicas y/o sociales, etc. Los planes estratégicos, por principio, deben focalizarse hacia pocos propósitos trascendentales, que es importante precisar desde el inicio y que se reflejarán en cada fase del proceso de planificación.
- **Horizonte temporal.** Se refiere a los años que comprende el periodo futuro que se pretende visualizar, en él se señala un año de referencia en el cual se esperaría que se alcancen determinadas transformaciones¹⁷. La definición de dicho periodo permite hacer el esfuerzo de ubicar las mentes en determinados años, plantear hipótesis e imaginar –con la mayor ilustración posible– las escenas, las posibles configuraciones y las visiones sobre los factores de desarrollo considerados. Imaginar escenarios implica percibir el futuro desde el presente.
- **Ambiente de desarrollo.** Se refiere a la definición de las variables o factores que caracterizan el territorio y que afectarán los escenarios y las condiciones económicas, sociales, políticas y psicosociales que influyen en la actitud de los actores e instituciones frente al futuro –pasividad, negativismo, desesperanza, optimismo, etc–.

(17) Generalmente se acostumbra a considerar periodos superiores a 10 años.



PARA RECORDAR

Para la elaboración de la línea de base se utilizan los resultados del diagnóstico estratégico en la forma de las variables claves seleccionadas que representan las diversas dimensiones del desarrollo territorial. Las variables que describen el sistema territorial se clasificarán en variables internas y externas o exógenas¹⁸.

(18) Se denominan internas porque sus condiciones o manejo dependen mayoritariamente de las capacidades institucionales y gobernabilidad local o regional, y externas porque están por fuera del control de los agentes y organizaciones locales o regionales.

(19) Para simplificar y facilitar el uso de las metodologías de análisis se recomienda priorizar máximo 10 variables por subsistema.

Generalmente surge una lista amplia de variables asociadas a subsistemas o dimensiones del desarrollo, por ello se recomienda agruparlas por temas relacionados con los énfasis de la problemática del desarrollo o los esquemas analíticos utilizados. Las dimensiones o subsistemas pueden denominarse, por ejemplo: productividad, desarrollo rural, urbanización, ciencia y tecnología, medio ambiente, capacidad institucional, etc. Como ejemplos de variables referidas a las condiciones que presenta el territorio estudiado, se mencionan las siguientes: pobreza e indigencia, capacitación laboral, infraestructura básica y servicios, calidad del medio ambiente, interconectividad regional, servicios portuarios, grado de asociatividad, etc.

Luego de seleccionar las variables y agruparlas temáticamente o por subsistema¹⁹, se elabora una matriz con la siguiente información básica que será la línea de base para el análisis estructural (tabla 2).

Tabla 2. Ficha de variables. Subsistema: Económico

Nombre de la variable	Definición corta	Definición detallada				Estrategia política	
		Retrospectiva	Situación actual	Prospectiva		Estrategia propuesta	Actores y proyectos
				Evolución tendencial	Evolución incierta: rupturas posibles, gérmenes de cambio		
Competitividad territorial (El departamento está especializado en la producción de confecciones en la línea juvenil.)	Capacidad de entidades territoriales, subregiones y regiones para colocar en el mercado productos y servicios en posiciones destacadas para lograr un desarrollo sustentable.	La entidad territorial ha tenido una trayectoria competitiva creciente. Entre los departamentos del país en el año 1990 ocupaba la posición 15ª y en el 2006 alcanzó la 10ª posición.	La progresiva globalización y los acuerdos comerciales están favoreciendo más aceleradamente a los concurrentes y la incorporación de tecnología es lenta.	Si se mantienen las condiciones recientes de crecimiento económico y aumento de la productividad el departamento podrá avanzar 3 puestos en su posición competitiva.	Las prendas juveniles “inteligentes”, con avances tecnológicos incorporados en las telas –como chips que reproducen música, sensores de emociones, reguladores de temperatura, etc.–, están descollando en las recientes exposiciones de modas. La exigencia de tejidos y confecciones con material biodegradable y ecológico, es una creciente exigencia mundial.	Profundizar conocimiento de mercados emergentes. Anticipar cambios de moda. Prever el acceso a nuevas tecnologías y materiales.	<i>Empresarios:...</i> <i>Empresas nacionales y multinacionales: ...</i> <i>Organizaciones juveniles: ...</i> <i>Promotores de eventos de moda juvenil:</i> <i>Diseñadores: ...</i>

Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

(20) Las variables motrices son las calificadas como las más influyentes y poco dependientes respecto a las dimensiones del desarrollo territorial contempladas en el ejercicio de prospectiva. Las variables dependientes, en contraste con las anteriores, están en función de buena parte de la mayoría de variables consideradas en el ejercicio (Gabiña, 1999).

La elaboración de la ficha de variables cumple varias finalidades importantes:

- Contar con lenguajes comunes acerca de la denominación de las variables, su significado y las características de los fenómenos presentados en la entidad territorial.
- Establecer una línea de base medible que facilite el monitoreo del plan.
- Facilitar la calificación de la motricidad y dependencia de las variables²⁰ desde la perspectiva de los diversos actores participantes en el ejercicio de prospectiva.
- Identificar los actores e instituciones de mayor importancia en cada variable, para prever su vinculación directa o indirecta en el ejercicio, de manera que sean los mismos interesados quienes definan la influencia de esas variables sobre sus

áreas de actividad y los cambios que aspiran a alcanzar. Esta identificación de actores será posteriormente utilizada para el componente de juego de actores y para la definición de estrategias del plan estratégico.

4.3.1.2 Análisis estructural²¹



PARA RECORDAR

El análisis estructural posibilita describir un sistema territorial empleando una matriz que coloca en interrelación los factores clave seleccionados en las etapas previas de la elaboración del plan, con el fin de establecer el grado de influencia que tiene sobre las condiciones de desarrollo. A través del método analítico se podrán comprender la complejidad del sistema territorial, calificar las relaciones entre factores e identificar las variables más influyentes.

(21) En este documento solamente se consideran algunas nociones y componentes básicos del análisis estructural para facilitar la comprensión, mostrar la utilidad de la herramienta y hacer algunas recomendaciones para su aplicación. Las metodologías se pueden consultar en Godet (1996) y Mojica (2005).

(22) Matriz de doble entrada donde se ubican las variables tanto en el eje vertical como en el horizontal para proceder a calificar el grado de influencia de cada variable sobre cada una de las demás seleccionadas para el ejercicio (Gabiña, 1999).

(23) En la página Web del Laboratorio de Investigación en Prospectiva Estratégica y Organización (LIPSOR) se pueden consultar estas herramientas de la prospectiva (<http://www.cnam.fr/lipsor>).

(24) Las variables internas son las pertenecientes al sistema territorial estudiado y que se tratan de explicar a través del análisis estructural y las variables externas corresponden a factores del entorno que es necesario considerar para establecer las influencias que recibirán los actores del sistema.

El taller para la realización del análisis estructural de los factores de desarrollo territorial comprenderá:

- La selección previa de los participantes y remisión del documento de diagnóstico y de las fichas de variables, para lograr una nivelación conceptual y de identificación de factores claves para el desarrollo de la entidad territorial.
- La elaboración de una matriz de influencias directas²², a través de los participantes en el taller, para determinar cuantitativamente el grado de afectación –positiva, negativa o neutra– que cada variable produce sobre las demás. El ejercicio de elaboración de la matriz es un medio para examinar las relaciones sistémicas entre las variables que representan las condiciones de desarrollo del territorio, así se posibilita que los diversos participantes lleguen a consensos en relación con los grados de influencia de cada variable sobre el sistema, a partir del reconocimiento de sus diferentes percepciones y posiciones.
- El análisis de los resultados de la matriz de influencias directas y la selección de las variables con mayor motricidad y que tienen impacto muy fuerte y directo sobre el sistema.
- La aplicación del software de multiplicación matricial MIC-MAC que permite identificar las relaciones indirectas y los efectos de interrelación entre variables del sistema, y reconoce las “variables ocultas”, que pueden tener un significativo grado de influencia sobre el sistema territorial²³.

En síntesis, el análisis estructural permite obtener los siguientes resultados:

- Una priorización de las variables con mayor posibilidad de manejo desde el interior de la entidad territorial de acuerdo con su sensibilidad al entorno –variables internas, motrices y dependientes–²⁴. Sobre estas variables se concentrará la atención para el diseño del plan, por considerarlas una importante base para promover las transformaciones requeridas.
- Una jerarquización de las variables del entorno según su impacto en el resto de variables –variables externas, motrices y dependientes–.
- Una clasificación indirecta –resultado de la aplicación de la multiplicación matricial MIC-MAC– en la cual señala variables que de acuerdo con la evolución del sistema podrán adquirir elevada influencia sobre las condiciones de desarrollo de la entidad territorial.

- Se define un orden de importancia y de grado de influencia para el diseño de las estrategias, a partir del análisis del plano de motricidad-dependencia²⁵.

4.3.1.3 Identificación de condicionantes de los factores estructurantes de futuro y juego de actores

Las variables seleccionadas por su mayor influencia en el sistema territorial se analizarán más detalladamente en términos de sus ventajas, sus desventajas, sus relaciones con el entorno, las tendencias y los posibles cambios, en procura de avistar las posibles configuraciones que podrían tomar en el futuro los factores caracterizadores del desarrollo territorial.

Complementariamente, se seleccionarán los actores más protagónicos de cada una de las variables seleccionadas, para establecer la manera como se posicionan –en términos de las alianzas, los conflictos y las estrategias existentes– respecto a los elementos o propiedades que componen las variables.



—¡IMPORTANTE!

El análisis de actores posibilita valorar el rol y grado de influencia de los dirigentes y líderes protagónicos, para vincularlos directamente en la elaboración del plan y definir una estrategia para lograr consensos y la participación permanente y el compromiso con la implementación del plan²⁶.

Como resultado del análisis de actores se busca:

- Identificarlos y caracterizarlos respecto a su poder de influencia.
- Percibir los conflictos y posibles alianzas entre los diferentes actores.
- Establecer los proyectos que poseen respecto al sector.
- Vincularlos de manera más activa en el proceso de planificación estableciendo una estrategia específica para lograr su participación activa desde el proceso de elaboración de los escenarios.

4.3.1.4 Concepción de escenarios alternativos

Los resultados del análisis estructural y la identificación de los actores más protagónicos de las variables motrices del desarrollo territorial suministrarán una base sólida para concebir los escenarios de desarrollo territorial y construir la declaración de visión de desarrollo.

Para cada una de las variables motrices se formulan por lo menos tres hipótesis sobre su comportamiento futuro: optimista, pesimista e intermedia. A través de mesas temáticas se hacen ejercicios de combinación de variables e hipótesis para configurar escenarios que serán a la vez examinados con rigor técnico y consideraciones de viabilidad respecto a su pertinencia, viabilidad y coherencia. Finalmente, se seleccionan los escenarios más probables, deseables y factibles, y se llega a un acuerdo sobre un escenario apuesta que guiará las siguientes fases del plan.

A continuación, se esboza un caso práctico de la elaboración de escenarios de una entidad territorial para ilustrar las formas que toman los productos señalados anteriormente, en él se atiende la metodología sugerida y se toma como referencia el caso de los talleres prospectivos realizados en la región de Atacama (Chile):

(25) Un plano de motricidad-dependencia es un cuadro cartesiano con un eje que registra el grado de influencia y otro el de dependencia, donde se ubican las variables examinadas en el análisis estructural con el fin de visualizar su posición y de calificar el grado relativo de la combinación motricidad-dependencia.

(26) El objetivo de la utilización del método MACTOR es el de facilitar el diseño de estrategias de convergencia entre los diversos intereses de los actores para viabilizar su compromiso con el proceso de cambio (Godet, 1993).

escenarios futuros borde costero Atacama 2010 (SERPLAC, 2005). Inicialmente, se seleccionaron 34 variables agrupadas en cuatro subsistemas: (1) social y cultural, (2) infraestructura y medio ambiente, (3) productivo y capacitación y (4) institucional y manejo de riesgos.

Al seguir los pasos metodológicos reseñados, se llegó, por acuerdo, a la definición de cinco macroescenarios finales elaborados por cuatro grupos temáticos y un escenario compartido en conjunto, cuyo foco fue el futuro desarrollo ambiental del borde costero de Atacama. Para llegar a esos macroescenarios se inició haciendo un diagnóstico estratégico que permitió identificar y priorizar 34 variables claves clasificadas en cuatro subsistemas. Para cada variable se elaboró una ficha con información básica clave para la fase de análisis estructural. Como resultado del análisis estructural se seleccionaron finalmente 14 variables establecidas como las de mayor motricidad para el desarrollo territorial de Atacama.

Posteriormente, se procedió a identificar los actores protagónicos de las 14 variables finales. Luego de que cada grupo elaboró las hipótesis sobre el comportamiento futuro de las variables claves seleccionadas –utilizando las mencionadas hipótesis–, se procedió a estructurar escenarios y en cada subsistema se llegó a un acuerdo sobre el escenario deseado y posible. Además, otro grupo derivado de los anteriores, elaboró el escenario negativo, el peor de los mundos, para poderlo contrastar con los otros escenarios alternativos. Por último, debatiendo en conjunto los cinco escenarios de referencia, se llegó a la selección del escenario apuesta: Atacama vértebra costera.

Tabla 3. Escenarios identificados en el ejercicio de Atacama 2010

Macroescenarios Atacama	
<p>Escenario A <i>Atacama a toda costa, no a costa de Atacama</i> <i>Creciendo en alianza y normados, aumentamos el recurso y mejoramos el medio ambiente.</i></p> <p>La consolidación de las alianzas y una efectiva descentralización nos permitirá estructurar normativas claras y flexibles con un medio ambiente protegido y proyectos sustentables.</p> <p>La tramitación eficiente de proyectos tierra-mar nos traerá un aumento de recursos y plan de manejo integral de la protección del patrimonio natural y cultural potenciando el crecimiento agropecuario y pesquero, aumentando la capacitación, investigación, inversión y los servicios portuarios de carga y pesca en la zona y permitiendo la conectividad e interacción con el resto del mundo.</p>	<p>Escenario B <i>Atacama vértebra costera</i> <i>Estrategia integral de desarrollo y protección del patrimonio cultural y natural de Atacama</i></p> <p>El desarrollo integral y sustentable del medio ambiente costero demandará una sólida alianza estratégica entre todos los agentes involucrados expresando una mayor autonomía decisional y una gestión de riesgos incorporados a los planes de ordenamiento territorial claros y flexibles que lo integran al cono sur. Considerando factores climáticos que tienden a la estabilidad, lo cual generará un aumento de los sectores productivos.</p>
<p>Escenario C <i>Al abordaje del borde costero</i> <i>Crecimiento económico, transformación productiva y equidad social en el borde costero, en un horizonte de mediano plazo</i></p> <p>La alianza e integración entre organismos públicos y privados procurará el crecimiento y el aumento productivo y de servicios, un manejo integral de recursos, de capacitación y programas de investigación, patrimonio cultural y seguridad ciudadana facilitado por un proceso de descentralización y autonomía; sin embargo se debe</p>	<p>Escenario D <i>Atacama recto y nivelado hacia el desarrollo</i> <i>Aprovechamiento potencial económico del borde costero</i></p> <p>La consolidación de las alianzas estratégicas entre los diferentes actores regionales favorecidos por la descentralización permitirá una integración de los planes, consolidando un manejo integral y una gestión de los recursos patrimoniales, naturales y culturales.</p> <p>Una normativa clara, flexible y coherente, junto con el desarrollo de la infraestructura física y de servicios,</p>

Macroescenarios Atacama

<p>considerar en el aumento del desarrollo y la aplicación de la ley, las variables de posible inestabilidad del clima y resultados inciertos de la instalación de infraestructura, la que podríamos abordar con una adaptación de la normativa, a la realidad actual.</p>	<p>permitirá a la región un mayor crecimiento económico y la integración del cono sur de América, y el resto del mundo.</p>
<p>Escenario E <i>Atacama de espalda al borde costero</i> <i>Desvalorización del desarrollo del borde costero</i></p> <p>No mejorar la calidad del capital social de la región conduce a una obstaculización en la formación de alianzas en las organizaciones públicas y privadas, lo que se refleja en la “dictación” de normas rígidas, incumplimiento de la ley, y falta de fiscalización en prevención de riesgo provocando conflicto de interés ante las personas. La carencia de recursos para investigación lleva a una desprotección del patrimonio y una extinción de los recursos. Este escenario afecta la demanda interna expresándose en una disminución del crecimiento y conflictos laborales.</p>	<p>Escenario seleccionado <i>Atacama vértebra costera</i></p> <p>El escenario probable y deseable se presenta extremadamente favorable, atrás quedaron las divergencias entre los distintos actores regionales, generándose significativas alianzas estratégicas entre el sector público, privado y comunitario para el desarrollo del borde costero. Los niveles de confianza permiten desarrollar convenios de programación en torno a ideas estratégicas para el borde costero que se ven facilitadas por la creciente transferencia de competencia desde el nivel central a las regiones en materia de decisión de inversión y la puesta en vigencia de instrumentos de ordenamiento territorial integrales que incorporan los elementos de seguridad ciudadana, prevención y control de riesgos.</p>

Fuente: SERPLAC, 2005

4.3.1.5 Análisis de consistencia de los escenarios

Los escenarios de desarrollo seleccionados al ser examinados desde diversas perspectivas podrán evidenciar su viabilidad, contradicciones, solidez, etc. Con el fin de seleccionar los escenarios retadores y factibles es necesario hacer un análisis crítico sobre los eventos relacionados, las metas propuestas, tiempos y recursos requeridos, y sus posibilidades. En caso de encontrarse inconsistencias es recomendable hacer los respectivos ajustes.

4.3.1.6 Diseño de opciones institucionales y de planes de monitoreo para la implementación de los escenarios

En esta fase se trata de analizar la capacidad institucional para gestionar y ejecutar las acciones estratégicas requeridas para alcanzar las transformaciones previstas y de realizar los arreglos institucionales que garanticen la construcción del escenario de desarrollo.



PARA RECORDAR

Es recomendable establecer las fortalezas y debilidades de los diversos sectores, actores e instituciones responsables de la implementación y definir una estrategia institucional para la ejecución del plan que garantice continuidad en el tiempo.

Como complemento se necesita un sistema de monitoreo y de rendición de cuentas con la información, indicadores, institucionalidad y herramientas necesarias para evaluar los avances en la implementación de los escenarios y de tomar oportunamente las medidas correctivas cuando sea necesario.

4.3.2 Escenarios, visión, estrategias de desarrollo

Hasta este momento del proceso de planeación, el escenario acordado, como en el ejemplo de Atacama, describe la situación futura respecto a la superación de los factores de desunión de los actores regionales y el florecimiento de las alianzas público-privadas-comunitarias –la región fortalece su autonomía y logra un ordenamiento territorial que le permite un desarrollo sustentable–, y los eventos que podrán llevar a la entidad territorial desde la situación actual hasta la futura.

Sin embargo, los términos de la descripción y del estado futuro aún son amplios, es necesario especificarlos para efectos del diseño estratégico del plan. En la parte táctica y operativa obliga tener especial atención sobre el hecho de que no se debe confundir entre escenarios y estrategias: los escenarios dependen del tipo de visión adoptada por sus elaboradores y las estrategias dependen de las actitudes adoptadas frente a los posibles futuros (Godet, 1996). Los escenarios son descripción de imágenes estructuradas que permiten precisar los objetivos de largo plazo, pero éstos son útiles solamente cuando pueden sustentar la planificación estratégica para construir futuro.



¡IMPORTANTE!

Con el fin de hacer la transición entre el diseño de los escenarios y la formulación estratégica del plan, es recomendable complementar el escenario apuesta seleccionado con una definición compartida de visión de desarrollo. La descripción de los escenarios, junto con la visión compartida, serán las bases para definir las estrategias, los objetivos y las acciones que permitirán pasar del momento estratégico al táctico-operativo del proceso de planificación.



PARA RECORDAR

La planificación estratégica fija los objetivos acordados a largo plazo y los caminos para alcanzarlos –efecto duradero–, mientras que la táctica –planificación operativa– se dirige a seleccionar y a poner en práctica a corto plazo, los medios necesarios para alcanzar aquellos objetivos (Godet, 1995).

4.3.3 Construir una visión compartida de desarrollo para movilizar las voluntades y unir esfuerzos en una dirección

En este momento del plan será posible capitalizar cada una de las fases anteriores del proceso de planificación, procediendo a concebir una imagen futura clara, capaz de inspirar y de movilizar colectivamente a una sociedad en procura de un norte compartido. Burt Nanus en su libro Liderazgo Visionario (1992), dice: “No existe fuerza más poderosa que impulse una organización hacia la excelencia y el éxito duradero que una visión de futuro atractiva, valiosa, factible, y que sea compartida en forma general”.

Como se mencionó para que un diseño de escenarios –como el esbozado en estas orientaciones metodológicas, que tiene como principio la construcción social de futuro– se logre afianzar en la fase del diseño de las estrategias y el plan operativo, es recomendable que el escenario elegido se consolide con una declaración de visión, ésta no reemplaza el escenario sino que lo complementa y permite focalizar los objetivos y las líneas estratégicas.



__ ¡IMPORTANTE!

La visión clarifica la dirección hacia la cual dirigir las transformaciones y expresa, en una representación económica y socio-espacial, la posición que la entidad territorial, subregión o región, espera alcanzar en un horizonte de tiempo definido. Además, la visión da a las personas la motivación para modificar aquellos modelos mentales que impiden el cambio y las impulsa a moverse en una dirección coherente con las metas, teniendo en cuenta que los primeros pasos en tal sentido serán difíciles. Igualmente, contribuye a coordinar eficazmente las acciones de muchas personas e instituciones alrededor de la imagen del objetivo central. (Kotter, 1996).



__ PARA RECORDAR

“Una visión bien concebida está integrada por dos componentes básicos: la ideología esencial y el futuro imaginado. La ideología esencial, el «yin» del esquema define los principios que defendemos y las razones de nuestra existencia. El «yin» no se modifica y complementa al «yang», el futuro imaginado. El futuro imaginado es lo que queremos llegar a ser, lo que queremos alcanzar, lo que queremos crear; cuya obtención requerirá un cambio sustancial y un gran progreso” (Athos et ál., 2004).

La declaración de una visión estratégica debe, en lo posible, satisfacer cinco condiciones:

- **Debe estar enfocada.** Es necesario definir con precisión el enfoque respecto al concepto de la imagen que se desea promover para la entidad territorial, especificando perfiles socio-institucionales y especializaciones productivas.
- Es recomendable **especificar la posición que se pretende alcanzar en un ámbito de referencia determinado de países o regiones** (p. ej.: el productor más importante de determinada(s) rama(s) económica(s), con una ubicación dada respecto a los países y/o regiones latinoamericanas competidoras). Además, es necesario **definir un año de referencia sobre el horizonte de largo plazo** que fije un hito hacia el cual planear las acciones, desde el presente, para que en dicho año se cristalicen determinadas transformaciones, sin que necesariamente en dicho año se busque haber alcanzado todos los cambios derivados del escenario seleccionado y de los objetivos de la visión.
- **Propiedades éticas.** Señalar los valores principales que guiarán el modelo de desarrollo y definir cuál será la relación del desarrollo productivo y social pretendido con la comunidad en general, con la sociedad, con el ambiente, y entre los actores comprometidos. Estas propiedades éticas se derivarán del análisis estratégico y del juego de actores, y se concentrarán en las que se requiere construir, replantear y/o consolidar.
- **Texto concreto, inspirador, y fácil de aprender.** El texto de la visión debe ser sintético y alentador, que cale en el imaginario colectivo y que mueva las voluntades en dirección al rumbo trazado²⁷. A manera de ejemplo, textos de visión como el siguiente expresan un escenario de desarrollo que se capta fácilmente en el imaginario colectivo y tiene el potencial de movilizar y concentrar los esfuerzos de los diversos sectores en una dirección atractiva. “Juárez en el 2015

(27) Si no se puede comunicar la visión a otra persona claramente en 5 o menos minutos y obtener de esa persona una reacción tanto de entendimiento como de interés, todavía se está en una fase en que no se puede dar por terminado el proceso de definición (Athos et ál., 2004).

será la cabecera de la región metropolitana binacional, constituida en un modelo industrial –maquilador distinguido por su excelencia educativa, creación cultural y por ser una economía pujante generadora de empleo de calidad y de riqueza entre sus conciudadanos” (Plan Estratégico de Juárez, Asociación Civil, 2003).



__ PARA RECORDAR

La visión no se construye en un solo momento del plan y sólo por una vez. Puede ser propuesta inicialmente por el grupo directivo y a continuación se socializa y complementa hasta alcanzar un buen grado de consenso.

Para la elaboración del texto de la visión se acostumbra realizar talleres de prospectiva, en los cuales participan principalmente los actores seleccionados en relación con las variables claves resultantes del análisis estructural y que sirvieron de base para la elaboración de los escenarios. Es recomendable, además, vincular otros actores, entre ellos, líderes y políticos de sectores no vinculados inicialmente, con el fin de que la declaración cubra un amplio espectro del desarrollo de la entidad territorial.

El taller o encuentro para la elaboración del texto de la visión deberá ser preparado habiendo remitido previamente la información pertinente procesada en las etapas hasta ahora avanzadas del plan, especialmente la elaboración de los escenarios y en particular, los resultados del escenario apuesta. Se deberá, además, hacer una inducción pedagógica sobre el tema de prospectiva territorial y visión, presentando ejemplos ilustrativos. No es recomendable realizar un ejercicio de prospectiva sin un mínimo de referentes de opciones de cambio y de posibles futuros y sin crear un clima de actitud proactiva para que los participantes propongan cambios de fondo y no se sometan a la inercia.



__ PARA RECORDAR

El escenario apuesta será la base para elaborar los textos propositivos para redactar la visión. Se recomienda retomar la descripción del escenario y establecer los elementos que podrán orientar la elaboración del texto y sobre éstos agregar los demás elementos que se consideren, teniendo presentes los elementos ya señalados.

Tabla 4. ‘Escenario apuesta’ y elementos para la visión

‘Escenario apuesta’	Elementos guía para elaborar la visión
<p>Atacama vértebra costera</p> <p>El escenario probable y deseable se presenta extremadamente favorable, atrás quedaron las divergencias entre los distintos actores regionales, generándose significativas alianzas estratégicas entre el sector público, privado y comunitario para el desarrollo del borde costero. Los niveles de confianza permiten desarrollar convenios de programación en torno a ideas estratégicas para el borde costero, las que se ven facilitadas por la creciente transferencia de competencia</p>	<p>Significativas alianzas estratégicas entre el sector público, privado y comunitario para el desarrollo del borde costero. Los niveles de confianza permiten desarrollar convenios de programación en torno a ideas estratégicas para el borde costero.</p>

'Escenario apuesta'	Elementos guía para elaborar la visión
<p>desde el nivel central a las regiones en materia de decisión de inversión y la puesta en vigencia de instrumentos de ordenamiento territorial integrales que incorporan los elementos de seguridad ciudadana, prevención y control de riesgos.</p>	<p>Instrumentos de ordenamiento territorial integrales que incorporan los elementos de seguridad ciudadana, prevención y control de riesgos.</p>
<p>La creciente integración macro regional con el noroeste argentino y las ventajas del clima, que son reconocidas cada vez con mayor fuerza, permiten una creciente afluencia de potenciales inversionistas que cuentan con conocimiento cada vez mayor del ecosistema borde costero, producto del gran aumento destinado por la universidad a programas de investigación en esta zona.</p>	<p>La creciente integración macro regional con el noroeste argentino.</p>
<p>El mayor crecimiento agropecuario y pesquero, originado por las ventajas climática y normativa que regulan la explotación racional de los recursos marítimos, incrementa el aumento de servicio de transporte y carga, la que es absorbida en parte por la puesta en vigencia del nuevo aeropuerto internacional y la habilitación de importantes zonas portuarias.</p>	<p>El mayor crecimiento agropecuario y pesquero, originado por las ventajas climáticas y la normativa que regulan la explotación racional de los recursos marítimos.</p>
<p>Al concretarse la costanera costera en el tramo Huasco-Caldera, se desarrollan importantes proyectos inmobiliarios que incorporan en sus diseños el patrimonio cultural de la zona; esto hace que en la comunidad regional adquiera cada vez más valor la protección del patrimonio cultural y natural del litoral.</p>	
<p>La gran diversidad del desarrollo turístico (ecológico, familiar, de aventura, cultural, etc.) implementado por el borde costero, se ve potenciado por la existencia de recursos humanos altamente capacitados que potencian las posibilidades de cada una de esta temáticas turísticas y que absorben la demanda cada vez mayor de turistas provenientes de países industrializados ávidos de conectarse con la naturaleza en estado puro como el que ofrece el borde costero.</p>	<p>La comunidad regional adquiere cada vez más valor la protección del patrimonio cultural y natural del litoral. La gran diversidad del desarrollo turístico (ecológico, familiar, de aventura, cultural, etc.).</p>
<p>La normativa clara y flexible permite que todas las actividades realizadas en el borde costero se enmarquen en procesos claramente definidos, evitando así situaciones como la competencia por usos de suelo en zonas de mayor atractivo a nivel de mercado (Bahía Inglesa) o en territorios que por la vigencia de la nueva red vial quedan expuestas a la ocupación por parte de sectores sociales de menores ingresos (Puerto Viejo).</p>	<p>La normatividad clara y flexible permite que todas las actividades realizadas en el borde costero se enmarquen en procesos claramente definidos, evitando así situaciones como la competencia por usos de suelo en zonas de mayor atractivo a nivel de mercado.</p>

Fuente: SERPLAC, 2005

Según los enfoques de desarrollo y la comprensión alcanzada por los principales actores del desarrollo territorial de Atacama, y sus respectivos imaginarios, surgirán varias combinaciones de declaración de visiones de desarrollo, que se colocarán en discusión para acordar un texto común, teniendo como referente el escenario apuesta. Una opción de visión podrá ser la siguiente:

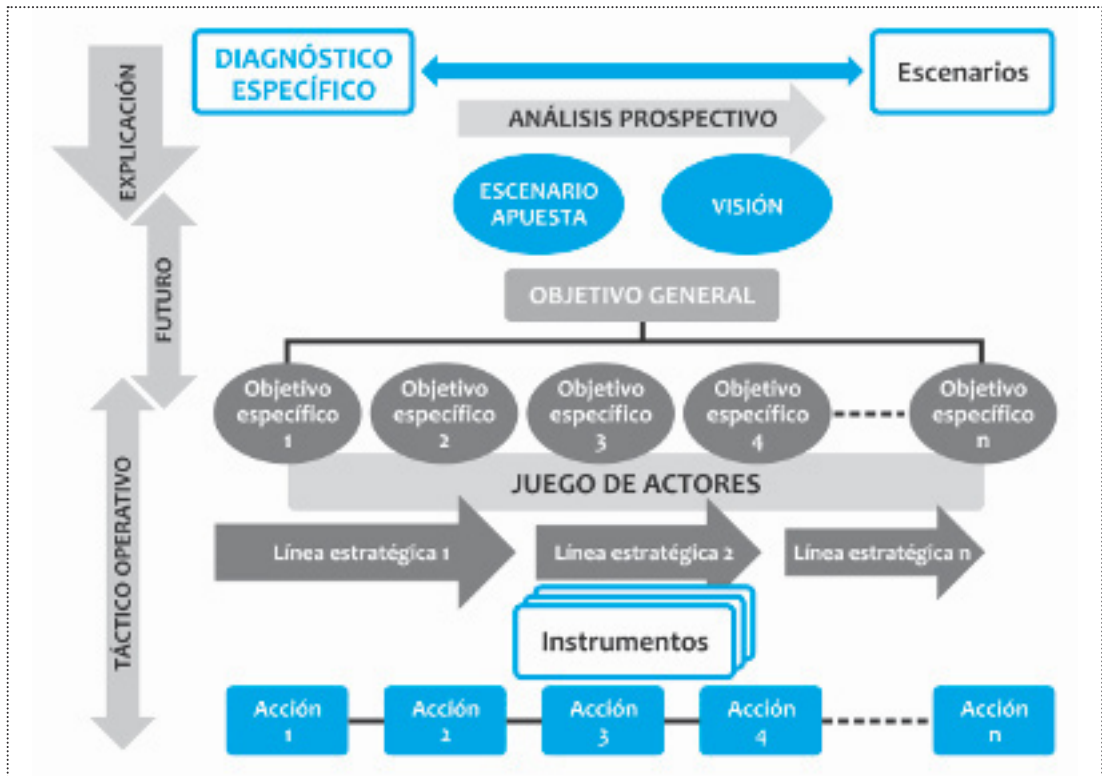
“Atacama vértebra costera” del noroeste argentino, en el 2020 será líder en desarrollo agropecuario, pesquero y turismo ecológico y de aventura, distinguida por poseer recursos humanos altamente calificados y una cultura de respeto y armonía con el medio ambiente, garantía de un desarrollo sustentable”.

En la dinámica de elaboración se recomienda usar las técnicas de visualización y con los mismos grupos temáticos que participaron en el proceso anterior y otros que se considere necesario vincular; se procede a elaborar por mesa temática una declaración de visión que luego será presentada en plenaria para llegar a un acuerdo general sobre el texto. El resultado será la versión inicial de visión, depurado y socializado, acompañado de un documento de soporte que explique sus alcances. A su vez, este resultado será difundido entre los medios de que disponga la organización del plan. Se recomienda, finalmente, realizar un evento protocolario en el cual se haga la presentación formal de la visión compartida.

4.4 FASE TÁCTICA OPERATIVA: ESCENARIOS, VISIÓN, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA CONSTRUIR LA VISIÓN DE DESARROLLO

Elaborar el *escenario apuesta* y la visión de desarrollo implica establecer tanto los objetivos centrales como las metas que hagan realidad los cambios diseñados. Igualmente, se necesita elaborar las estrategias que establecerán la cadena de acciones e instrumentos correspondientes que permitirán conseguir las metas acordadas; además, se necesita establecer los arreglos institucionales pertinentes para la fase de implementación del plan y un sistema de monitoreo que facilite su evaluación y seguimiento.

Figura 5. Estrategias para construir el escenario apuesta y la visión de futuro



Fuente: González, Hernando. Informe de consultoría para el DNP-DDTS, 2007.

La relación entre la fases explicativa y de diseño prospectivo, con la fase táctica-operacional, se esquematiza en la figura 5, indicando que la definición de las acciones para hacer realidad la visión de desarrollo es el resultado de un proceso acumulativo de consensos entre los actores locales, sobre los asuntos estratégicos para el desarrollo de la entidad territorial, que se generan en cada una de las fases del plan.

El escenario apuesta y la visión, o futuro deseable y posible, se concretarán en objetivos de largo plazo, cuya consecución se programará a través de objetivos de corto y mediano plazo, relacionándolos, en el primer caso, con metas anuales y en el segundo, con metas a cuatro años, de forma que se el ajuste a los periodos de gobierno y se garantice de la continuidad de las acciones previstas.

Los objetivos y las metas se lograrán por medio del diseño e implementación de estrategias que comprenderán, además de la disponibilidad de recursos financieros y capacidad administrativa, acuerdos o pactos de los actores protagónicos junto con los arreglos institucionales indispensables para la gestión, implementación y monitoreo del plan. Para el efecto, es recomendable elaborar una estrategia específica para la socialización y gestión del plan la cual buscará consolidar los compromisos con su implementación, posicionándolo en el imaginario colectivo como una responsabilidad que compete a todos los ciudadanos.

Durante la definición de los objetivos, las estrategias y acciones correspondientes, es esencial vincular proactivamente a los actores clave para la construcción de la visión de desarrollo. Esto implica tener claridad sobre el contexto económico, social y político en donde se implementará el plan, en el cual se consideren las fuerzas a favor y en contra y el posicionamiento y capacidad de acción de los principales actores e instituciones. Para el efecto se utilizarán herramientas de análisis del juego de actores.

El examen de los contextos internos y externos que influyen en los objetivos seleccionados, permitirá establecer los factores que se deben tener presentes en la definición de las líneas estratégicas, y precisar los instrumentos necesarios para hacer realidad las acciones que posibilitarán alcanzar los objetivos previstos. Con los anteriores elementos la atención finalmente se concentrará en la definición de los instrumentos y las acciones que podrán concretar los cambios y en los ajustes institucionales necesarios para garantizar que el proceso en la fase de implementación y gestión sea exitoso.

4.4.1 DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN

Asociados al escenario apuesta y a las líneas estratégicas se encuentra un sistema de objetivos y estrategias que se conciben simultáneamente, y que se constituyen en los ejes vertebrales de la estructuración del nuevo modelo de desarrollo.

La estrategia es la cadena de acciones que busca estructurar una línea de relaciones entre opciones para construirle factibilidad a los objetivos de desarrollo en procura de definir las mejores alternativas para lograr las metas. “La estrategia es un postulado complejo que contiene la naturaleza del cambio que se sugiere para el modelo problemático definido en el escenario participativo, el o los actores que portarán la estrategia (los encargados de llevarla a cabo) y una prefiguración, las líneas de un bosquejo de los modos instrumentales y el perfil de las acciones que deberían implementarse” (Poggiese, 1992).

Al seguir la metodología utilizada en esta alternativa de enfoque de desarrollo territorial, se tiene que las variables claves seleccionadas como las más motrices permitieron concebir las alternativas de escenarios y de éstos se seleccionó el *escenario apuesta*; luego éste fue complementado con una declaración de visión

de desarrollo, teniendo siempre en consideración los actores e instituciones protagónicas de los factores motrices. En relación con la visión y el escenario, se fijan unos objetivos generales y unos específicos y, paralelamente, se conciben unas líneas estratégicas generales por subsector o dimensión de desarrollo. Sin embargo, también será necesario considerar una serie de estrategias específicas, como se esboza en la tabla 5.

Para guiar la definición de líneas estratégicas es indispensable concretar los objetivos²⁸ en indicadores y metas referidas a determinados periodos de tiempo. Estas precisiones servirán además para establecer líneas de base y definir más adelante los indicadores de seguimiento y evaluación.

Tabla 5. Ejemplo: Definición de objetivos específicos, indicadores y metas en la dimensión económica.

Denominación	Indicadores	Metas
Aumentar las exportaciones de cacao.	Toneladas de cacao.	Aumento anual de 1.000 toneladas exportadas.
Elevar la calificación de la mano de obra.	Trabajadores preparados en determinadas labores propias de la base económica local	En atención de las proyecciones de demanda: 500 trabajadores preparados anualmente en determinada especialidad.
Incorporar tecnologías apropiadas.	Productos que adoptan nuevas tecnologías	Aumentar el 15% la cuota exportadora de productos innovadores.

Fuente: SERPLAC, 2005.



¡IMPORTANTE!

Es importante alcanzar un acuerdo sobre los objetivos y las metas que atienda criterios técnicos y políticos, en los cuales se tenga en cuenta que es esencial hacerlo con criterios estratégicos, en el sentido de seleccionar pocos y cruciales propósitos y diseñar muy bien las medidas que actúen sobre los factores motrices identificados en el análisis estructural dirigiendo la atención hacia las acciones sobre las que se tenga el mayor grado de control a través de las instituciones y los actores locales.

(28) Los objetivos responden a la pregunta: ¿Qué se busca alcanzar respecto de la problemática identificada? En este sentido, indican el cambio que se pretende inducir en una situación problemática, y expresando la transformación que se lograría respecto a la situación actual del problema.

Las líneas estratégicas se refieren a **cómo lograr los objetivos**. Con el fin de establecer la cadena de acciones más efectiva para lograr los propósitos y metas trazados, se elaborará un cuadro para cada objetivo seleccionado, idealmente, con la participación de los principales actores e instituciones identificados como claves en las variables comprendidas en el objetivo, y se examinarán las oportunidades y amenazas percibidas del exterior, las fortalezas y las debilidades de la organización territorial para lograr ese propósito.

(Ver tabla en la página siguiente)

Tabla 6. Identificación de líneas estratégicas a través de análisis FODA

Objetivo específico: Ampliar los atractivos para el turismo natural vinculando a la población local en los beneficios del crecimiento						
Factores internos		Fortalezas			Debilidades	
		F1. Rica dotación de bosques y experiencias promisorias de usos compatibles agrícolas y de servicios turísticos.	F2 ...	Fn	D1. Aprovechamiento deficiente del patrimonio natural, cultural e histórico.	Dn
Factores externos						
Oportunidades	O1 Crecimiento nacional e internacional de la demanda de turismo natural y de aventura	LE1. (Aprovechamiento y potenciación) Capitalizar y ampliar las experiencias exitosas de turismo y agricultura local diseñándolas en función de la demanda de turismo natural y de aventura nacional e internacional.	LE2 LE3 ...	LEn	(Aprovechamiento y superación) Atraer inversión y asistencia externa para aprovechar óptimamente las potencialidades Fortalecer la capacidad interna de <i>emprendedorismo</i> y de agregación de valor.	
	O2	LE2			LE2	LE3
	On	Ln			LEn	
Amenazas	A1. Creciente dependencia de promotores turísticos extranjeros	LE1. (Potenciación y confrontación) Fortalecer la organización empresarial local y haciendo alianzas estratégicas con operadores nacionales internacionales.			LE1. (Confrontación y superación) Construir ventajas competitivas y posicionando oferta en mercados externos; apropiándose y participando empresarialmente formando alianzas en toda la cadena productiva.	
	A2	LE2			LE2	LE3
	An	Línea estratégica n			LEn	

Fuente: SERPLAC, 2005 | LE: Líneas Estratégicas. F: Fortalezas, D: Debilidades. O: Oportunidades y A: Amenazas.

Para la definición de las líneas estratégicas se recomienda elaborar un cuadro como el anterior, que permita cruzar un análisis sobre las condiciones del contexto interno y externo en relación con los objetivos que se derivan del escenario seleccionado y la visión de desarrollo. Por ejemplo, desde el punto de vista de la dimensión económica se plantea como objetivo específico ampliar los atractivos para el turismo natural vinculando la población local a los beneficios del crecimiento.

En el cruce de los factores internos y externos, se pueden considerar diferentes combinaciones de líneas estratégicas al contrastar fortalezas con oportunidades, oportunidades con debilidades, oportunidades con fortalezas y amenazas, etc. Esos cruces permitirán contemplar diversas alternativas de líneas estratégicas para seleccionar las de mayor impacto y más gobernables localmente, con el fin de potenciar las fortalezas, superar las debilidades, aprovechar las oportunidades y confrontar las amenazas.



¡IMPORTANTE!

Las líneas estratégicas también deben especificarse en cuanto a su definición general, referida a cada dimensión o subsistema. Luego de establecer y seleccionar las líneas estratégicas, se requiere definir las diversas posibilidades de hacerlas realidad, por lo que es necesario instrumentarlas.

4.4.2 IDENTIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS

Los instrumentos indican el con qué se le da operatividad a las líneas estratégicas seleccionadas para conseguir los diversos objetivos. Los instrumentos son los medios que se utilizan para articular el cómo (línea estratégica) con el qué (objetivo específico).

Tabla 7. Matriz para la identificación de instrumentos - Dimensión Económica Agroturismo

Objetivos específicos		Ampliar los atractivos para el turismo natural vinculando a la población local a los beneficios del crecimiento.		Crear encadenamientos empresas-territorio especializando el sector turístico en actividades de contemplación de flora y fauna y deportes extremos.		Objetivo específico n	
		Línea estratégica					
Desarrollo de sistemas productivos territoriales que aprovechen las ventajas competitivas, para integrar las empresas con el territorio, agregar valor y propiciar el desarrollo humano sustentable.	Capitalizar y ampliar las experiencias exitosas de turismo y agricultura local diseñándolas en función de la demanda de turismo natural y de aventura nacional e internacional	l11. Construir cluster ecoturístico	LE2				
		l12. Plan de Ordenamiento Territorial Ecoturístico	LE3				
		l13 l1h	...				
	Atraer inversión y asistencia externa para aprovechar óptimamente las potencialidades Fortaleciendo la capacidad interna de emprendedorismo y de agregación de valor	l21 Infraestructura vial: mejorar y ampliar el corredor vial. l22 Incentivos localización l24 Capacitación mano de obra local l25 Crear el centro de investigaciones en flora y fauna regional					
	Fortalecer la organización empresarial local y haciendo alianzas estratégicas con operadores nacionales internacionales.	l31 l32 l3h					
	Construir ventajas competitivas y posicionando oferta en mercados externos; apropiándose y participando empresarialmente formando alianzas en toda la cadena productiva y con el territorio	l41 l42 l43 l4h		Efectuar el estudio identificación de encadenamientos productivos Clústeres Hacer la alianza estratégica con operador. Preparar el plan de marketing territorial			

Fuente: SERPLAC, 2005



__ ¡IMPORTANTE!

Los instrumentos deben guardar coherencia con la línea estratégica general –en el ejemplo, el desarrollo de sistemas productivos–, de manera que se constituya en la guía para concretar acciones. Es importante resaltar que se trata de una cadena de acciones y no de acciones aisladas.

En el ejemplo presentado, el desarrollo de sistemas productivos implica impulsar estrategias en relación con elementos empresariales, construcción en entornos territoriales innovadores, mejoramiento del talento humano, innovación y mejoramiento institucional, entre otros aspectos. Las acciones o actividades deben establecerse de forma tal que garanticen que los instrumentos puedan ser implementados y consigan producir los impactos esperados.



__ PARA RECORDAR

Los instrumentos y las acciones permiten culminar la fase del diseño táctico del plan, sin incluir aún la construcción de la viabilidad financiera y la política institucional. La sola disponibilidad de recursos, sin un compromiso fehaciente o pacto político público de quienes toman decisiones, que esté sujeto a rendición de cuentas y respaldado por una organización institucional apropiada para la implementación, no implica suficiente aval de que el plan se lleve a cabo.

4.4.3 CONSTRUCCIÓN DE LA VIABILIDAD SOCIAL Y POLÍTICA

Desde el inicio de la propuesta metodológica se ha insistido en que la movilización de actores e instituciones y el compromiso de estos con el proceso de cambio es esencial para que se diseñen las transformaciones que los actores locales están dispuestos a llevar adelante; lo anterior debe conducir a un cambio de actitud respecto al papel de gestores de desarrollo. En este momento del proceso de planificación es necesario tanto retomar toda la estrategia participativa y de concertación como enfocar los avances en función de la fase de implementación y seguimiento del plan.



__ PARA RECORDAR

Para el diseño de la estrategia de implementación se recomienda hacer un balance general del proceso participativo efectuado durante la elaboración del plan, de los liderazgos y compromisos conseguidos y de los objetivos, las líneas estratégicas y los instrumentos, para establecer cómo están posicionados los actores e instituciones claves de cada uno de estos aspectos. Con base en dicha evaluación se podrá establecer la manera de mejorar y consolidar la participación y los compromisos previendo instaurar un proceso continuo de planificación y de gestión del plan.

(Ver tabla en la página siguiente)

Tabla 8. Matriz de posición de actores e instituciones frente a la implementación del plan

Objetivo específico	Ampliar los atractivos para el turismo natural vinculando la población local a los beneficios del crecimiento				
Línea estratégica	Construyendo ventajas competitivas, posicionando la oferta en mercados externos y participando con empresas locales en la formación de alianzas en la cadena turística				
Actores / Instrumentos	Estudio e identificación de encadenamientos	Alianzas estratégicas con operador internacional	Plan de marketing territorial	Incentivos para desarrollo hotelero	Otros instrumentos
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	A	A	I	A	
Entidad territorial	I	I	I	AC	
Operadores turísticos	AC	O	A		
Gremio hotelero	A	AC	A	AC	
Mipymes servicios turísticos	A	A	A	I	
Inversionistas	AC	A	AC	A	

Fuente: Análisis de actores Plan de Competitividad de Girardot. Cámara de Comercio de Girardot. Abril 2007.

A: Apoyo, AC: Apoyo condicionado, O: Oposición, I: Indiferencia



PARA RECORDAR

Se necesita conocer las posiciones de los principales actores e instituciones frente a la implementación de las diversas medidas y acciones requeridas para alcanzar los objetivos propuestos, para elaborar estrategias de negociación y concertación y para definir la institucionalidad que debe respaldar la gestión y ejecución del plan.

Como se observa en el ejemplo, es normal que surjan oposiciones como las de los operadores turísticos ante la entrada de empresas foráneas. En estos casos, será indispensable mostrar la importancia de las alianzas estratégicas y los beneficios que recibirán los empresarios tanto externos como internos, que a su vez promuevan y garanticen oportunidades para el desarrollo endógeno.

4.4.4 MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

La evaluación del plan estratégico necesita hacerse en varios momentos de la fase de implementación para realizar los ajustes y corregir el rumbo cuando sea necesario. Por lo tanto, no se trata de una evaluación posterior, ya que la planificación estratégica se concibe como un proceso continuo que se ajusta y complementa cuando las circunstancias lo exigen.



— PARA RECORDAR

El monitoreo del plan se soportará en indicadores seleccionados en relación con las estrategias, los instrumentos y los objetivos centrales de la visión de desarrollo. Tales indicadores cuantitativos y cualitativos deben permitir verificar los avances de líneas de base y servir para analizar los cambios que pueden estar ocurriendo en el entorno y que afectan el plan, de modo que se puedan introducir oportunamente los correctivos necesarios²⁹.

(29) Se recomienda establecer un sistema vigía que alerte permanentemente sobre aspectos claves del proceso de ejecución y de los contextos de desarrollo a toda la institucionalidad responsable de la ejecución del plan, para que se tomen oportunamente las medidas pertinentes.

El tipo de evaluaciones puede referirse a: (1) los cambios en los contextos de desarrollo –externo e interno– que pueden afectar el desarrollo de la entidad territorial, (2) el grado de cumplimiento o de acercamiento a las metas, (3) la eficiencia y eficacia de los instrumentos utilizados, y (4) el desempeño de la institucionalidad y de la gestión prevista para implementar el plan.



El énfasis permanente de las orientaciones técnicas consignadas en esta guía gira alrededor del significado del proceso de cambio, de la construcción social de mejores condiciones de vida, indica que el plan no es un fin sino un medio para la transformación socioeconómica. Se ha propuesto una ruta flexible para la formulación del plan que empieza por la creación de condiciones favorables para emprender el proceso de planificación y pasa por el logro de consensos sobre los asuntos críticos para el desarrollo de la entidad territorial, y la exploración y selección de escenarios de desarrollo. Con base en este diseño estratégico del plan, se concretarán los objetivos de largo plazo, las líneas estratégicas y el plan de acción para cumplirlo y así hacer realidad el futuro deseado.

La intención que orientó la elaboración del documento no fue la de realizar una exposición exhaustiva de los conceptos y métodos de planificación estratégica, sino la de presentar un panorama general de los aspectos centrales de dicho estilo de planificación; con ello se buscaba brindar elementos para capitalizar las iniciativas existentes en los ámbitos nacional y territorial para disponer de proyectos estratégicos con visión de largo plazo que logren actuar sobre los asuntos estructurales para el desarrollo, pues a través de la planificación de corto y mediano plazo no se alcanzan eficientemente.

La planificación estratégica, y en particular su componente de prospectiva regional, no se superpone a la planificación establecida en la normativa; al contrario, le agrega nuevas perspectivas de desarrollo, indispensables para lograr actuar exitosamente frente al nuevo orden económico mundial. La participación y el compromiso con el cambio de los diversos actores y sectores de actividad, la exploración de futuros para que los planes gubernamentales se inspiren y alineen con respecto a visiones compartidas de largo plazo, la posibilidad de contar con proyectos estratégicos para ser artífices de su propio futuro, son valores agregados a través de los procesos en los cuales se aplica esta clase de planificación.

El proceso de planificación estratégica expuesto hace énfasis en el componente de prospectiva territorial. Ante un mundo en constante cambio y donde el común denominador es la incertidumbre, se impone la necesidad de utilizar la herramienta de la previsión territorial. Desde la perspectiva de la escuela de planificación de la previsión francesa se trata de: “Ver a lo lejos, a lo ancho y en profundidad, arriesgando y pensando en el factor humano, pero pensando colectivamente y sin convencionalismos” (Godet, 2001).

Toda nación, región, departamento y municipio necesita de proyectos estratégicos. Los procesos de planificación estratégica que son desarrollados con el rigor técnico y la participación requeridos rinden resultados de diverso tipo: políticos, económicos y relativos a la inteligencia colectiva (Goux-Baudiment, 2001):

- Políticos: porque afianza la autonomía al disponerse de proyectos colectivos propios que consolidan la identidad, crean redes de cooperación y solidaridad entre los diversos sectores de la sociedad civil y el Gobierno y fomentan el capital social.
- Económicos: relacionados con la capacidad del territorio para insertarse exitosamente en los mercados nacionales e internacionales, buscando que el crecimiento se difunda espacialmente.

- **Inteligencia colectiva:** se refiere al proceso de cambio y aprendizaje derivado de la movilidad de actores para concebir y construir su futuro. Muchos profesionales de la prospectiva señalan que el proceso es al menos tan importante –si no lo es más– que el contenido, porque crea sinergias, asociaciones, cooperación, capital social, redes, e inteligencia colectiva orientada hacia el futuro.

El país está avanzando hacia la cultura de la planificación y la gestión estratégica del desarrollo. El reto consiste en introducirle mayor rigor técnico, para no disfrazar la planificación tradicional de planificación estratégica, y principalmente, para constituir esta herramienta en un poderoso medio para movilizar a los diversos actores e instituciones en pro de las grandes transformaciones requeridas por el país y sus diversas regiones.



¡IMPORTANTE!

Un aspecto clave para instaurar tal tipo de planificación de manera permanente es lograr que los planes estratégicos sean considerados como marcos generales de los planes establecidos por norma en el país, especialmente de los de desarrollo y de ordenamiento territorial. Con tal propósito, es clave que las visiones y objetivos estratégicos se diseñen y asuman de forma que se constituyan en propósitos que se fijen en el imaginario colectivo, señalando el tipo de sociedad futura que se desea tener, y llevando a que los planes de acción no pierdan de vista los escenarios de desarrollo seleccionados y los ejes estratégicos que configuran la visión y los objetivos estratégicos.

Es recomendable que los planes estratégicos conduzcan a concertar pactos de desarrollo espontáneos entre la Nación y las entidades territoriales, entre sectores de actividad económica y entre la sociedad en general, que forjen un pacto colectivo para llevar a cabo las acciones y proyectos estratégicos.

Por último, el reto de las instancias de planeación de las entidades territoriales, y especialmente de sus directivos y equipos técnicos, es promover e instrumentar procesos de planeación estratégica que fortalezcan los instrumentos regulares y, ante todo, convertirse en gestores y facilitadores de este tipo de procesos de planificación y gestión, para que las acciones presentes se hagan pensando siempre en materializar las transformaciones y metas futuras que han sido acordadas de manera colectiva.

- Athos, A. et ál.** (2004). *Gestión del cambio*. Harvard Business Review, Grupo Editorial Planeta. (s.l.)
- Bluet, J.C. y Zemor, J.** (1970). “Prospective géographique: méthode et direction de recherches”. Revista Metra, vol. IX núm. 1.
- Brugue, Quim; Font, Joant; y Gomà, Ricard.** *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*. Universitat Autònoma de Barcelona. En: http://www.wikilearning.com/participación_y_democracia_asociaciones_y_poder_local-wkccp-11706-1.htm
- Coraggio J. L.** (1987). *Diagnóstico y política en la planificación regional. Territorios en transición*. Ed. Ciudad. Quito.
- Costa, Helio B** (2004). *Planejamento estratégico*. Ministerio de Planejamento, Orcamento e Gestao. Brasil.
- Departamento de Planificación y Estudios de Chile –SERPLAC–** (2005). “*Memo-ria del primer taller de prospectiva realizado con la asesoría de Michel Godet en la región de Atacama*”. Chile.
- Gabiña, Juanjo** (1999). *Prospectiva y planificación territorial*. Alfaomega, Bogotá.
- Godet, Michel** (1993). *De la participación a la acción*.
- Godet, Michel** (1995). *De la anticipación a la acción*. Manual de prospectiva estratégica. Alfaomega, Bogotá D.C.
- Godet, Michel** (1996). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuaderno publicado por Gerpa con la colaboración de Electricité de France, Mission Prospective, Cuaderno LIPS No. 25.
- Godet, Michel** (2001). *Creating Futures, Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Economica, Londres.
- Goux-Baudiment, Fabienne** (2001). *Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional*. ProGective.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES–** (2003). *Serie Manuales 30. Técnicas de Análisis Regional*. Santiago de Chile.
- International NGO Training and Research Center** (1999). *Monitoreo y evaluación del empoderamiento (empowerment)*. Oxford: INTRAC.
- Medina Javier** (2003). *Visión Compartida de Futuro*. Santiago de Cali. Universidad del Valle.
- Medina, Javier** (1997). *Conversando acerca del método de escenarios*. Notas de clase para el curso de prospectiva aplicada a la gestión del desarrollo regional, ILPES.
- Mojica, Francisco José** (2005). *La construcción del futuro*. Convenio Andrés Bello, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Plan Estratégico de Juárez, Asociación Civil** (2003). *¿Quién es Juárez?: elementos de reflexión*.
- Poggièse, Héctor** (1992). *Energización rural y participación social*. (s.l.) FAO.

Esta publicación se terminó de imprimir en
Quebecor World Bogotá S.A
en el mes de noviembre de 2007.
