

# Planeación prospectiva del desarrollo económico local

Durys Esther Ríos Kerguelén\*

## Abstract

This article presents a short analysis of the foresight like key element in the strategic planning of the Local Economic Development; first, it analyzes the concept of Local Economic Development; then, it indicates the necessity to plan the development strategically, and finally, it analyzes the paper of the foresight in this type of planning. The result of this analysis is a diagram in which the three subjects are conjugated.

This analysis leaves from the idea that the present context of globalization and decentralization, has valorized the subnational spaces (localities), what forces the localities to impel its own development; thus, the localities have the obligation to plan strategically what they will be in the future, but as the strategic planning has certain limits, due to the form as it studies the future and the search of immediate results, it is suggested to use the foresight as a complement for the strategic planning y so, to obtain more coherent and appropriate development plans to the reality of the locality.

## Key words:

Local Economic Development, Strategic Planning, Foresight

---

\* Economista del Desarrollo. Pasante de Investigación, Grupo Mercado y Libertad, Universidad Pontificia Bolivariana. Para comentarios, puede comunicarse al correo: durysker@upb.edu.co

## Resumen

Este artículo presenta un breve análisis de la prospectiva, como elemento clave en la planeación estratégica del Desarrollo Económico Local; parte de la conceptualización, primero, del Desarrollo Económico Local, para luego destacar la necesidad de planear estratégicamente éste, y finalmente, analiza el papel de la prospectiva en este tipo de planeación. Como resultado de ello, se logra la elaboración de un esquema en el que se conjugan estos tres aspectos.

Su punto de inicio, es que el contexto actual de globalización y descentralización ha llevado a una valorización de los espacios subnacionales (localidades), que reta a éstos a ser impulsores de su propio desarrollo; de esta manera, las localidades se ven obligadas a planear estratégicamente lo que será su futuro; pero, ante las limitantes que presenta la planeación estratégica, debido a los enfoques utilizados para estudiar el futuro y a la visión cortoplacista que estos conllevan, se propone la prospectiva como un complemento a ésta, de manera que se logran planes de desarrollo más coherentes y acordes con la realidad de la localidad.

## Palabras claves:

Desarrollo Económico Local, Planeación Estratégica, Prospectiva

# ▶ 1.

## Introducción

En los últimos años, los países en vía de desarrollo han venido implementando un modelo de desarrollo que aunque no tiene cuerpo teórico propio o autónomo, se constituye en una práctica común, que da respuesta a las necesidades de desarrollo en las regiones enfrentadas a grandes crisis económicas. Este modelo de Desarrollo Económico Local representa una forma alternativa, sin pretender ser la panacea, de mirar y de actuar desde lo local, que invita a las localidades a ser gestoras de su propio desarrollo.

A este reto, se suman las actuales condiciones del entorno, caracterizado por cambios rápidos y constantes, que exige de las localidades mayores niveles de eficiencia y competitividad, para lograr así, una mejor inserción en lo global. De esta manera, el territorio empieza a ser visto como un sujeto activo en los procesos, que como tal, debe impulsar su propio desarrollo. Por ello, se plantea la necesidad de planear estratégicamente el desarrollo, como una forma de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, ya sean propios de la localidad o pertenecientes al dinamismo exógeno, de manera, orientados al mejoramiento de las condiciones de la localidad; sin embargo, ante las limitaciones que la planeación estratégica ésta presenta, en materia de visualización del futuro, se propone complementarla con la utilización de la disciplina prospectiva.



En este documento, sin pretender hacer una exposición demasiado amplia de los tres ejes temáticos “Desarrollo Económico Local, Planeación Estratégica y Prospectiva” se hace una breve conceptualización de ellos, para lograr un análisis del papel de la prospectiva como elemento clave de la Planeación Estratégica del Desarrollo Económico Local.

En este contexto, este artículo se divide en cuatro partes. En la primera, se examina brevemente, los orígenes, concepto, políticas, ventajas y limitaciones, así como los agentes de Desarrollo Económico Local (DEL); en la segunda parte, se hace una breve aproximación al concepto de planeación estratégica y se analiza su importancia dentro del proceso de planeación del Desarrollo Local; en la tercera parte, se introduce el tema de la prospectiva y se hace un análisis de la triada DEL, Planeación Estratégica y prospectiva, que deriva en un esquema para la Planeación Prospectiva del Desarrollo Económico Local; y finalmente, se presentan algunas conclusiones relacionadas con el tema. Para la elaboración de esta estructura se realizó una investigación documental, en la que se hizo una lectura exhaustiva de diversos documentos, relacionados con los tres ejes temáticos.

## ▶ 2. Desarrollo económico local

Aunque sin un cuerpo teórico propio o autónomo, lentamente se ha ido consolidando entre las teorías del desarrollo, una nueva forma de ver el desarrollo; éste es un modelo que se ha venido aplicando en los últimos años, como una respuesta a las necesidades de las regiones, como una respuesta ante las crisis económicas en que se han visto envueltos la mayoría de los países en desarrollo.

Así, en medio de un contexto de globalización y descentralización, surge el desarrollo económico local como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local, que propende por la potencialización de los recursos de las localidades, para lograr así una mejor inserción en lo global, pero manera competitiva. De esta forma, el territorio deja de ser visto como un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, y empieza a ser considerado como un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo (Albuquerque, 2004). A continuación, sin pretender hacer exposición demasiado amplia de Desarrollo Económico Local, se hará conceptualización acerca de éste.

### ▽ 2.1 Perspectiva histórica del desarrollo económico local

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, las economías y sociedades, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo,

fueron escenario de una serie de reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (liberalización, apertura, desregulación y privatización) que, si bien generaron mejoras en materia de estabilidad macroeconómica, no lograron revertir un patrón histórico de crecimiento desigual en la esfera territorial (Alburquerque, 1997; Moncayo, 2002).

De acuerdo a lo que plantea Alburquerque (1997: 2), estas reformas insertaron a los países en una fase de reestructuración tecnológica y organizativa, afectando de esta manera las formas de producción y gestión empresarial, la naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, y el funcionamiento de todo tipo de organización.

Para el caso de las economías latinoamericanas, los buenos propósitos de las reformas estructurales no fueron suficientes; su desempeño durante la década de los noventa no fue el esperado, por esta razón las reformas inspiradas en el Consenso de Washington fueron objeto de fuertes cuestionamientos. De hecho, en los años noventa el "crecimiento fue de 3.2% versus un promedio de 5.5% anual entre 1950 y 1980; la productividad total de los factores antes que aumentar disminuyó en la mayoría de los países y en consecuencia la pobreza y las tensiones distributivas se agudizaron" (Moncayo, 2002).

Estas tendencias demostraron que los avances en materia de estabilidad macroeconómica y liberalización comercial, no son suficientes para generar desarrollo; se hacía necesario entonces, un nuevo enfoque del desarrollo económico en el que además de darle importancia al crecimiento y la estabilidad macroeconómica, se le diera relevancia a las dimensiones política, social, cultural, ambiental, tecnológica y espacial, entre otras.

A esta visión integral del desarrollo, se deben sumar políticas microeconómicas, así como "adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de "entornos innovadores" en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente" (Alburquerque, 1997: 6).

En el contexto de esta renovación del pensamiento económico, se reconocen los aportes de diversas corrientes, para la construcción de lo que Moncayo (2002) ha llamado un "nuevo paradigma del desarrollo territorial", como lo son los enfoques de la Nueva Geografía Económica (NGE), desarrollo humano, desarrollo sostenible, competitividad sistémica, economía neoinstitucional, entre otros; éstos observan al territorio como un factor generador de desarrollo, es decir, como un sujeto activo capaz de impulsar su propio desarrollo.

Al tenerse en cuenta el factor espacial o territorial, se reconoció que los procesos de desarrollo tienden a ser concentrados en unas determinadas localidades y que esta concentración ocasiona disparidades en el desempeño económico;

pero más allá de la concentración geográfica de las actividades, se evidenció que éstas dependen de los recursos endógenos de los territorios, es decir, que los procesos de acumulación, innovación y formación de capital social tienen un carácter localizado (Albuquerque, 1997; Moncayo, 2002).

## ▽ 2.2 Descentralización, globalización y localidad

La configuración de este “nuevo paradigma del desarrollo territorial”, se ha presentado en un contexto de gestión descentralizada y globalización creciente. Estas dos tendencias -descentralización y globalización—, vienen a reforzar el surgimiento y expansión de iniciativas locales generadoras de desarrollo.

Desde el punto de vista político, la revalorización de lo territorial se interpreta como una consecuencia de la crisis o vaciamiento del Estado-Nación, en tres sentidos; por una parte, los Estados han perdido autonomía para resolver problemas relacionados con el medio ambiente, derechos humanos, manejo macroeconómico, narcotráfico, armamentismo, entre otros; este poder ha sido transferido a comunidades y organismos internacionales (supranacionalización), generándose un debilitamiento hacia arriba. Al mismo tiempo, el desmonte del Estado de Bienestar, debilitó al Estado horizontalmente; y finalmente, la descentralización con los procesos de devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales a las polis regionales y locales, debilitaron al Estado hacia abajo (Moncayo, 2002).

Cuando el Estado se organiza de forma descentralizada, se le asigna a las diferentes instancias territoriales competencias, recursos y responsabilidades y por tanto, se les “confiere un protagonismo relevante en el diseño de la política de desarrollo local y regional” (Vásquez, 2000: 22); a esto hay que sumar, la mayor capacidad de los gobiernos locales de acoger e impulsar las iniciativas “desde abajo”, es decir, iniciativas lideradas por la propia comunidad.

Por su parte, la globalización hace su contribución en la revalorización del concepto de localidad, permitiendo que estas dos tendencias, se conviertan en caras de la misma moneda; parecería contradictorio hablar de desarrollo económico local en un contexto de globalización creciente (Albuquerque, 1997 y 2001; Moncayo, 2002; Gallicchio, 2004); pero son precisamente las condiciones y exigencias que genera el proceso de globalización de la economías (eficiencia productiva y competitividad), las que revalorizan el concepto, puesto que aunque los mercados son globales, los procesos productivos se dan necesariamente en los contextos locales o regionales.

Michael Porter en su estudio de la ventaja competitiva, ha introducido un famoso modelo —El Diamante Competitivo— que refuerza la importancia de los espacios locales para alcanzar elevados niveles de competitividad; en este, ha

planteado cuatro atributos generales que determinan la ventaja competitiva de las empresas, las regiones y naciones, o dicho de otro modo, generan un entorno fértil para la creación de empresas competitivas y promueven la agrupación en *clúster* de empresas globalmente competitivas.

Estos cuatro atributos, Porter los ha estructurado en un diamante, que dada sus características influyen en las industrias o los segmentos industriales en los que una nación tiene las mejores oportunidades para alcanzar el éxito internacional; uno de estos atributos, son los sectores afines o de apoyo, en los cuales destaca la interdependencia entre las empresas, sean de un mismo sector industrial o no.


La importancia de los sectores afines o de apoyo, radica en que, en la medida que éstos sean competitivos, contribuirán o serán una fuente de ventaja competitiva para una empresa; por ejemplo, resulta beneficioso para una empresa si sus proveedores son competidores globales, ya que le proporcionarán a ésta insumos de alta calidad y a bajos costos; de igual forma, la presencia de empresas horizontalmente relacionadas e internacionalmente competitivas, puesto que cuando las empresas están interrelacionadas comparten técnicas similares o actividades dentro de la cadena de valor. Este tipo de relaciones, normalmente, se presentan en un territorio determinado, es decir una localidad. Parafraseando a Porter, no son las empresas las que compiten aisladamente en los espacios globales, sino las localidades o regiones a través de sus eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante).

De esta manera, se observa a los espacios subnacionales o locales, como un actor decisivo, a través del cual se puede dar respuesta a las exigencias de eficiencia productiva y competitiva de un contexto globalizado y además, generar desarrollo.

Es en este entorno, en el que surgieron diversas iniciativas locales de desarrollo, de naturaleza múltiple y variada, estimuladas desde diferentes territorios subnacionales o locales, sin demasiado apoyo por parte de los gobiernos centrales; de acuerdo a lo que plantea Albuquerque (1997), el hecho de que estas iniciativas no hayan sido reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo, disminuye su potencial transformador y de desarrollo. Lo que demuestra que aunque el DEL es un enfoque territorial “desde abajo”, se hace necesaria la intervención de los restantes instancias decisionales del Estado, para facilitar el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local.

## ▼ 2.3 El concepto de localidad

El Desarrollo Económico considerado desde lo Local, es producto de una visión sistémica de los procesos de crecimiento y desarrollo, en la que se considera el todo como un sistema compuesto por un conjunto de subsistemas



llamados “localidades”, que interactúan dinámicamente entre sí y con su medio. Así las cosas, se podría afirmar que bajo esta visión se encuentra inmersa una concepción de multicausalidad de los procesos de crecimiento y desarrollo, en la que “dentro del subsistema territorial, el desarrollo de cada región o localidad depende fundamentalmente de las tendencias de crecimiento y desarrollo, que se dan en las otras regiones o localidades” (Lira Cossio, 2003).

Es preciso aclarar, que el concepto local, no se utiliza como sinónimo de pequeño o diminuto; cuando se habla de localidad se hace alusión a espacios subnacionales, todo dependen de la forma cómo estos sean vistos; “lo local sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba”...” (Lira Cossio, 2003), si se mira desde el país, una región puede ser considerada una localidad; si se mira desde la región, un departamento puede ser considerado una localidad ó visto de desde el departamento, un municipio es una localidad. Es preciso aclarar, que estas localidades, no necesariamente tienen que coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de una región, departamento, o municipio (Alburquerque, 2003).

Es en esta esfera, donde es posible identificar con mayor claridad las desigualdades e inequidades, y al mismo tiempo, “buscar respuestas concretas para la superación de la pobreza, para el emprendimiento de nuevas actividades productivas que incorporen los avances tecnológicos más recientes, para la generación de empleo, en definitiva, para la potenciación de nuevos estilos de desarrollo originados desde la base” (Silva Lira, 2003: 11), soluciones mucho más acordes a la realidad de cada localidad, soluciones diferentes a las que se podrían pensar para las localidades centrales.

## ▼ 2.4 El concepto de desarrollo económico local

El Desarrollo Económico Local (DEL) es el resultado de la confluencia de diversas corrientes y enfoques que, hasta el momento, no han logrado construir una definición única para este concepto. Sin embargo, logran coincidir en que es una visión más integral y apropiada para los problemas del desarrollo de cada localidad, en un contexto de globalización creciente y descentralización.

Entre los distintos autores, se manejan las siguientes definiciones de DEL:

- En 1988, Antonio Vásquez Barquero lo definió como “*un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población en una localidad o región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo, se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno*”(2000: 5).

- Por su parte, Francisco Albuquerque define el desarrollo económico local como *“proceso por el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio...”* (1997: 16).
- Según Cuervo *“por desarrollo económico local entendemos la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos necesarios para su obtención”* (Maldonado, 2000; 8).
- Para Blakely, es *“un proceso por medio del cual el gobierno local y grupos de base comunitaria administran los recursos existentes y entran en nuevos esquemas de asociación con el sector privado, o entre ellos mismos, para crear nuevos trabajos y estimular la actividad económica en una zona económica bien definida”* (Maldonado, 2000; 8).
- Aghón, Albuquerque y Cortés, lo definen como *“un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.”* (Lira Cossio, 2003)
- Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo define como *“un proceso de desarrollo participativo, que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común, a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica”* (Albuquerque, 2004).

De estas definiciones, cabe resaltar la apreciación de Vásquez Baquero, al señalar que el DEL es considerado endógeno, si la comunidad local es capaz de liderar el proceso, lo que indica que éste no es sólo el resultado del aprovechamiento de los recursos locales del territorio, sino que también, puede ser



el resultado del aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno, lo importante es que la comunidad local sea capaz de endogeneizar estas oportunidades externas.

Es preciso reiterar, que éste tipo de iniciativas no reemplazan a la forma tradicional de desarrollo, sino que complementan esta visión agregada y sectorial, al incorporar la dimensión del territorio como “actor” de desarrollo. Así al interior de las localidades se pueden impulsar iniciativas que propendan por el crecimiento y cambio estructural localizado, de tal forma, que el espacio se convierta en un instrumento de desarrollo.

## ▽ 2.5 La política de desarrollo económico local

El Desarrollo Económico Local es un proceso consciente, que requiere ser promovido, para lo cual se hace necesaria la formulación e instrumentación de políticas públicas, orientadas a dotar a las localidades y empresas que en ellas se encuentran, *“de un ambiente económico e institucional favorable, capaz de transformarlas en ágiles, flexibles y eficientes”* (Elizalde, 2003).

Pero, adicional a esto, deben estar orientadas a elevar la competitividad de las industrias, como una forma de fortalecer su participación en los mercados nacionales e internacionales; en palabras de Vásquez Baquero, a *“mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios de la demanda”* (2000: 17).

La formulación e implementación de políticas de DEL, se justifica por la existencia de recursos y economías de escala no explotadas, es decir, potencialidades que no han sido aprovechadas hasta el momento (Elizalde, 2003) y que podrían representar oportunidades invaluable, para los territorios iniciar sus procesos de desarrollo.

Vásquez Baquero (2000: 17-19), plantea que una vez se comprueba la existencia estas potencialidades, las políticas de desarrollo económico deben establecer directrices en materia de:

- Hardware del Desarrollo Local: Mejora de infraestructuras y capital social que mejoren el atractivo de la localidad.
- Software del Desarrollo Local: Iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo, como educación e información.
- Orgware del Desarrollo Local: Iniciativas que buscan fortalecer la capacidad organizativa del territorio, como redes de desarrollo.

Y, además, tener en cuenta aspectos como:

- La especificidad de cada territorio y sus necesidades; cada área requiere un tratamiento específico y la utilización de instrumentos adecuados para resolver sus problemas.
- El diseño de políticas específicas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector informal local, a fin de implementar una coherente política de desarrollo económico y social, alejada del simple paternalismo asistencial.
- Deben estar orientadas a cuatro acciones fundamentales: Atracción de inversiones, fortalecimiento del fomento productivo, fortalecimiento de capacidades regionales y mejora de la gestión pública.
- Y el último aspecto, no menos importante, es que su finalidad está en la generación de mayor bienestar a la población local.

Finalmente, es de anotar que el diseño políticas destinadas al desarrollo local, es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Por ello, la importancia de la planeación estratégica que realicen los agentes locales, con el fin de aprovechar adecuadamente los potenciales del territorio.

## ▼ 2.6 Agentes del desarrollo

Como se indicaba arriba, los procesos de DEL son conscientes y el gran protagonista de éstos es el hombre, quien, a través de sus acciones, construye o gestiona su propio bienestar. Muchos autores han convenido denominar al hombre como agente o actor del desarrollo, puesto que ambos vocablos provienen del verbo *agere*, que significa *obrar*; de manera que agente y actor significan “*el que obra*” (Mojica: 1991). Se observa, entonces, que esta denominación se da a los hombres que juegan un papel importante en el sistema “*llámese localidad*” al intervenir en las variables o aspectos que le caracterizan y sobre los cuales pueden ejercer algún control, modificando considerablemente las tendencias de desarrollo.

Cualquiera que sea el sistema analizado, en este caso la localidad, siempre va existir una diversidad de agentes o actores, con intereses propios y diversos, y aparentemente opuestos, que los llevará a manejar un discurso acorde al realidad o contexto en el que se desenvuelve. Esta pluralidad de agentes, representará grandes retos para el planificador, quien deberá ser lo más incluyente posible, para lograr consensos o acuerdos básicos dentro del proceso de desarrollo local; es preciso anotar, que para que un proceso sea considerado de desarrollo, debe beneficiar al mayor número de actores posibles.

El planificador se enfrentará a un sinnúmero de posibles agentes. Por ello, deberá tener presente que, quienes están llamados a ser agentes o actores del





desarrollo, son aquellos que se encuentran vinculados de una u otra forma con las dinámicas económicas; la forma de denominarlos o agruparlos dependerá del planificador, lo importante es que se encuentren presentes cuatro grupos básicos (Mojica, 1991):

- ***El poder ó gobiernos locales y centrales:*** Conformado por las diferentes entidades del Estado; los gobiernos locales deberían ser los llamados a liderar y promover los procesos de DEL, por ser el eslabón de gobierno en el ámbito local, y por ser el canal, por excelencia, para la gestión y desarrollo de proyectos realizados con intermediación de instancias nacionales. No obstante, la intervención del gobierno central es necesaria en áreas y aspectos estratégicos como dotación de infraestructura básica del territorio y además, para la articulación de las dinámicas económicas locales con las nacionales.
- ***La producción ó empresas:*** Conformado por los gremios que congregan a los diferentes medios de producción: micros, pequeñas, medianas y grande empresas, y de todo tipo (producción, comercio y servicio).
- ***El saber ó centros de formación y/o capacitación:*** Representado por las instituciones de educación y desarrollo científico-tecnológico, encargadas de formar al capital humano necesario para explotar o desarrollar las potencialidades que ofrecen lo diversos territorios y dotarlo de las herramientas necesarias.
- ***La comunidad ó sociedad civil organizada:*** Conformada por las formas organizadas de usuarios y demás grupos, que como principales beneficiarios deberán estar presentes durante el proceso, para dar a conocer sus intereses y además apoyarlo.

Se observa en esta clasificación, que el desarrollo no es producto de la iniciativa de un solo actor, sino, por el contrario, de la participación activa de diversos actores locales (junto a agentes regionales, nacionales e internacionales), sean públicos, privados o mixtos, quienes, a través de un proceso de concertación, asumen el rol de agentes de cambio para transformar su realidad y empezar a construir un futuro mejor.

## ▶ 3.

### Planeación estratégica del desarrollo económico local

La planeación estratégica, es un tema que suscita grandes polémicas en el mundo empresarial, puesto que algunos se muestran a favor del proceso y aseguran que el éxito empresarial radica en una buena planeación y ejecución estratégica; y por otra parte, existen detractores que no encuentran ningún beneficio en ella y sostienen que la planeación estratégica, antes que ayudar al éxito empresarial, se constituye en un freno para la acción.

En este documento, no se pretende entrar en este tipo de discusiones, sencillamente, se busca destacar la necesidad de la planeación estratégica en los procesos de DEL, pero antes, es necesario empezar por definir de que se trata; por una parte, si se consulta el Diccionario de la Real Academia Española, Planear significa “trazar o formar el plan de una obra” y estrategia, significa “arte, traza para dirigir un asunto”; por lo que se podría decir, que a través de la planeación estratégica se pretende dar orden y dirección al quehacer y desarrollo de un sistema, sea este una empresa, un ente territorial o localidad, o cualquier tipo de organización.

Actualmente, la planeación estratégica es asociada con la previsión a largo plazo, al considerarse que planear estratégicamente es tratar de anticiparse a situaciones, favorables o no, de manera, que la organización se encuentre preparada para hacer frente a estas o pueda catalizarlas para bien. Esta acepción, aunque conocida en el mundo desde los años sesenta del siglo XX (Calderó, 1996), es producto de una evolución histórica que *“tiene sus inicios en la revolución industrial (siglo XVIII) en Inglaterra y Alemania. Fueron los pensadores económicos de las teorías clásicas, y posteriormente los pensadores de las teorías neoclásicas, quienes influyeron en el proceso histórico de los sistemas de planificación en los ámbitos micro y macro”* (Elizalde. 2003: 13).

No obstante sus orígenes, fue en el ámbito empresarial que la planeación estratégica encontró mayor aceptación; este instrumento y su metodología fueron perfeccionados por una serie de investigadores y estudiosos, hasta conocer el concepto actual, *“desarrollado en la Escuela de Negocios de Harvard y aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin de que, a partir de ella, ésta alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presentes siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial”* (Elizalde, 2003).

Cabe aclarar, que aunque la planeación estratégica encontró un terreno más abonado en el ámbito empresarial, su desarrollo fue paralelo al del público (Calderó, 1996), de manera, que hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo, y para ello, se hace uso de métodos participativos, se trabajan fortalezas y debilidades, y se busca desarrollar ventajas competitivas de los territorios (Elizalde, 2003).



### 3.1

#### ¿Por qué planear estratégicamente el desarrollo económico local?

Las definiciones de DEL, en las que éste se concibe como un proceso de crecimiento y cambio estructural, en el que se busca explotar las potencialidades de una localidad e incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad, de manera que se logre una mejor calidad de vida para los actores, indican que en este proceso está en juego el futuro de una localidad. Por lo tanto, éste debe

ser un proceso consciente, un proceso ordenado, en breve, un proceso planeado estratégicamente.

Sin embargo, las evidencias que se encuentran hasta el momento, han demostrado que las formas de planear el desarrollo por parte de los gobiernos no son las más adecuadas, puesto que, regularmente, para la definición de objetivos, se basan en tendencias pasadas que, en la mayoría de las regiones o localidades, no son deseables, y al mismo tiempo, los planes se encuentran marcados por una lógica cortoplacista. Es por ello, que se requiere una forma de planear que vayan más allá de la simple proyección y que elimine el cortoplacismo, para así lograr verdaderos cambios que propendan por el desarrollo.

Del mismo modo, no se puede pasar por alto que, en la actualidad, las localidades se encuentran inmersas en un entorno de globalización y descentralización, que así como ofrece nuevas oportunidades de desarrollo, al mismo tiempo, representa grandes retos, puesto que los cambios rápidos y constantes de éste, aumentan las *“dificultades de percepción, de acción coherente y consecuente”* (Medina, 2000: 5). Pese a esto, *“la necesidad de pensamiento a largo plazo permanece intacta y crece todos los días”* (Medina, 2000: 6), puesto que las localidades deben aprovechar la capacidad de maniobra que le ofrece el contexto, para elaborar planes de desarrollo más pertinentes, más acordes a su realidad.

La planeación estratégica constituye una técnica que está directamente ligada a la idea del DEL; ella representa un proceso de prevención a largo plazo, que podría ayudar a las localidades en su reflexión acerca del futuro, y en la definición y ejecución de sus planes de desarrollo; a condición claro de “ponerse en práctica bajo nuevas ópticas y formas de relación entre los actores del desarrollo... induciéndoles a definir una estrategia clara para impulsar una dinámica de *desarrollo endógeno*, que se base en las especificidades y las energías locales, para asumir una posición activa frente a los cambios del entorno, y para ofrecer un sentido y una finalidad a la acción colectiva” (Medina, 2000: 34).

## 3.2 Planeación estratégica: de lo privado a lo público

Aunque los orígenes de la planeación se encuentran en el ámbito macroeconómico (Elizalde, 2003), se debe reconocer, que la Planeación Estratégica ha logrado su desarrollo e impacto en el ámbito microeconómico, y más específicamente, en el privado; por ello, se podría pensar que no es posible utilizar sus herramientas para planear el desarrollo de una localidad. Sin embargo, esto es posible, dadas las analogías que se pueden hacer entre empresa y localidad. Vásquez Baquero sostiene que esto es posible, si se considera a la localidad, como una organización que produce bienes y servicios, y compite con otras localidades en los mercados nacionales e internacionales (2000).

A partir de esta apreciación de Vásquez, se presentarán en cuadro No. 1, las similitudes entre una empresa y una localidad; en esencia son lo mismo como organización, sólo difieren en sus dimensiones.

CUADRO NO. 1 ANALOGÍA: EMPRESA – LOCALIDAD

FACTOR DE COMPARACIÓN	DEFINICIÓN
Dirección	Al igual que las empresas, las localidades tienen una dirección; en una empresa es un gerente y sus colaboradores directos; y en una localidad es un gobernante y sus secretarías.
Son sistemas	Mientras las empresas interactúan con otras empresas, las localidades lo hacen con sus semejantes, lo cierto, es que interactúan que otros sistemas y que reciben de ellos insumos y entregan productos.
Utilizan recursos	Ambas utilizan recursos humanos, tecnológicos, logísticos, técnicos, administrativos, financieros, para llevar a cabo sus actividades.
Productoras	Las empresas producen bienes o servicios; la idea de las localidades es también producir bienes y servicios, de forma eficiente y competitivamente.
Finalidades Económicas: externas e internas	Las empresas tiene como finalidad externa, la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades de los clientes; las localidades producen bienes o servicios competitivos para satisfacer necesidades de otras localidades. En cuanto a la finalidad interna, las empresas buscan maximizar el beneficio para remunerar a los integrantes de la empresa (a unos en forma de utilidades o dividendos y a otros en forma de sueldos, salarios y prestaciones). Las localidades buscan generar crecimiento económico, que se traduzca en generación y mejoramiento del empleo.

Finalidades Sociales: externas e internas	Las empresas tienen como finalidad externa, contribuir al pleno desarrollo de la sociedad; las localidades también, siendo que el ámbito de las empresas normalmente es el local, mientras que el de las localidades es el nacional, es decir, que las localidades contribuyen al desarrollo nacional. Y como finalidad social interna, las empresas y localidades contribuyen al pleno desarrollo de sus integrantes.
Definen estrategias de actuación	Ambas buscan sobrevivir y crecer dentro de su entorno, por ello, deben definir estrategias que les garanticen el éxito.
Se enfrentan a las 5 fuerzas del mercado	<p>Poder de los Clientes ó localidades compradoras</p> <p>Competencia u otras localidades que ofrecen los mismos bienes o servicios.</p> <p>Poder de los Proveedores, ya sean internos o externos.</p> <p>Rivalidad del Sector ó presión de las localidades competidoras</p> <p>Ingreso de Nuevos Competidores u otras localidades competidoras</p> <p>Productos Sustitutos</p>
Entornos: interno y externo	Ambas se desarrollan en dos entornos, lo que cambia es la dimensión de los entornos.

**Fuente:** Elaboración del autor, basada en Vásquez (2000: 33-34)

Dadas estas similitudes, es posible aplicar las herramientas de la planeación estratégica, a la planeación del Desarrollo Económico Local. Incluso, Vásquez Baquero (2000), con base en la experiencia de los países europeos durante los años ochenta y noventa, dentro de las recomendaciones que hace para poner en marcha los instrumentos de desarrollo local, indica que la planeación estratégica proporciona a las localidades conceptos, procedimientos y herramientas que ayudan a definir y ejecutar sus planes de desarrollo.



### 3.3

#### Fases de la planeación estratégica del desarrollo local

Ante la necesidad de planear estratégicamente el DEL, Iván Silva, en su labor como Director de la Dirección de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha desarrollado una guía práctica y sencilla para el diseño de lineamientos estratégicos de desarrollo, aplicados a un territorio particular. En dicha guía, sostiene que en la elaboración del plan estratégico *"se recorren todas las etapas del proceso, comenzando por el diagnóstico, se continúa con la identificación de las vocaciones del territorio; la asignación de acciones específicas, en la forma de proyectos y/o políticas que permitan implementarla para alcanzar los objetivos en función de las vocaciones detectadas"* (2003: 5).

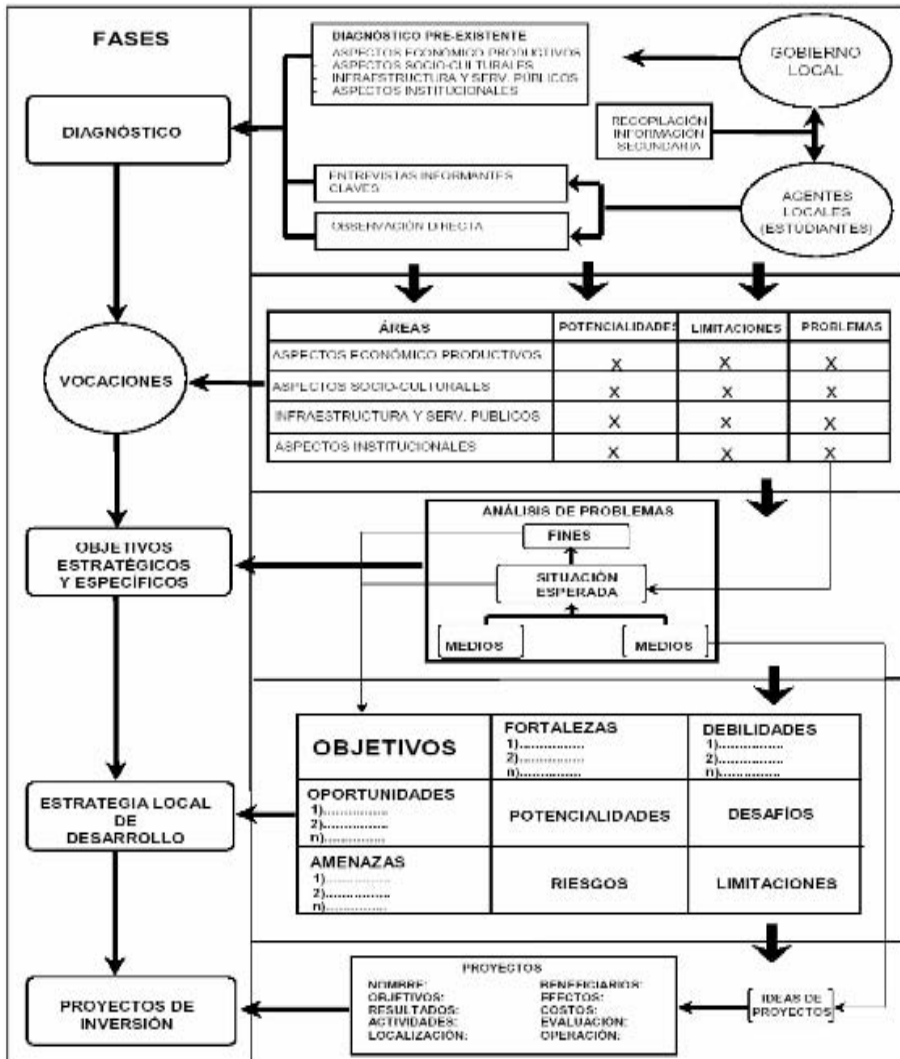
Como se podrá observar en el esquema propuesto por Silva, en éste se sugiere una serie de herramientas metodológicas que, más que ser una camisa de fuerza para el planificador, son una ayuda que contribuye a que los *"componentes del plan surjan como un todo armónico, que se va desarrollando en forma coherente y articulado en cada una de las fases del proceso"* (2003: 5). La utilización o no de estas herramientas, queda a discreción del planificador, de acuerdo a su experiencia con cada una de ellas; lo importante es el cumplimiento de las cinco fases en el proceso de planeación del Desarrollo Económico Local.

En el gráfico No.1 se presenta el esquema, con las fases que lo componen y las actividades metodológicas asociadas a cada una de ellas. A continuación, se hará una breve descripción de cada una de ellas (Silva, 2003).

- 1 **Diagnóstico:** Proporciona información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello. Esta fase es fundamental para formarse una idea general de las potencialidades y obstáculos que la localidad presenta para activar un proceso de desarrollo local; permite conocer las variables significativas del objeto de la planificación estratégica, tanto de los fenómenos como de los agentes, tanto del propio ámbito de actuación como de sus entornos significativos. El objetivo de esta fase es tener un diagnóstico que sirva de base a los agentes locales para el establecimiento y puesto en marcha de la estrategia de desarrollo.
2. **Identificación de Vocaciones:** Definidas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. En definitiva, se trata de buscar que es lo que hace especial, propio del lugar, como imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitan impulsar un proceso de desarrollo específico. Esta etapa es crítica puesto que la base del DEL es el aprovechamiento de potencialidades que no han sido utilizadas hasta el momento.



Gráfico No. 1: Fases de la Planeación Estratégica



Fuente: Silva (2003: 19)

3. **Definición de objetivos estratégicos y específicos:** Una vez se definen vocaciones y los inconvenientes para su aprovechamiento, se procede a analizar el problema, para identificar causas y efectos, para así identificar los medios y fines, de manera que se pueda dar solución a los problemas detectados. Así se lograría la definición de los objetivos estratégicos y específicos que se deberán alcanzar.

4. **Definición de la estrategia local de desarrollo:** La estrategia representa el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos. Una vez se definen los objetivos, el siguiente paso es decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir, las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr las metas propuestas.
5. **Proyectos de Inversión:** Para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar los proyectos de inversión que darán concreción efectiva al plan de desarrollo.

En este proceso, se puede notar que se encuentra implícito el concepto de base del desarrollo local, como es la idea de determinar, por un lado, cual es el potencial de recursos con el que se cuenta y que está subutilizado y, por otro lado, cuáles son las necesidades que se requiere satisfacer, para logra una dinámica de desarrollo.

### 3.4

#### Ventajas y limitaciones de la planeación estratégica del desarrollo local

La planeación estratégica como técnica para planear el Desarrollo Económico Local, representa grandes ventajas, respecto a la planeación pública tradicional; de acuerdo con las diferencias que en 1987 plantearon Kaufman y Jacobs (Vásquez, 2000), entre ambos tipos de planeación se puede deducir las siguientes ventajas:

- La planificación estratégica tiene una orientación más pragmática, puesto que con ella se pueden prever los posibles cambios futuros, previendo las medidas necesarias para afrontar las consecuencias; éste tipo de planeación permite hacer una elección de las decisiones más adecuadas, puesto que disminuye la incertidumbre, minimiza los riesgos y determina los resultados, marcando los rumbos de acción para que la localidad funcione de forma adecuada y óptima; se diría entonces, que está decididamente orientada a la acción, a la obtención de resultados y a la ejecución de los planes.
- Es un proceso incluyente, en el que se cuenta con la participación de todos los agentes de desarrollo, es decir, aquellos que de alguna forma intervienen en el proceso y se interesan por lo que pueda pasar con el futuro de la localidad; la planeación estratégica busca la participación de todos los agentes públicos y privados en el proceso de formulación y realización del plan, lo que indica que con la planeación estratégica se cumple la premisa que plantea que el desarrollo es un proceso de conciliación entre los diversos actores.



- El ejercicio intelectual de la planeación estratégica, pone énfasis en el diagnóstico de la dinámica económica de la localidad, con lo cual se proporciona elementos que promueven la eficiencia y eliminan la improvisación.
- Al concebir a la localidad como organización, se entiende que ésta se mueve en un entorno en el confluyen el resto de localidades, de manera, que la localidad se concibe como una competidora, que debe generar bienes y servicios para otras localidades de forma eficiente y competitiva.
- Permite elaborar una estrategia en la que anticipa el futuro para competir en el mercado; es decir, que el ejercicio de planeación estratégica permite que la localidad mantenga una mentalidad futurista, teniendo más visión de lo que habrá de venir, y con ello, la prepara para hacer frente a las contingencias que se presenten.

Pese a las ventajas que puede proporcionar la planeación estratégica al DEL, ésta tiene ciertas limitaciones que el planificador debe superar, para garantizar un buen proceso de planeación. La primera limitante de la planeación estratégica está en las fuertes críticas que encuentra en el mundo empresarial y el escepticismo que rodea a cualquier esfuerzo de anticipación y de previsión (Godet, 1999). Por ello, lo primero que deberá lograr el planificador será superar las barreras que se imponen en el medio hacia ésta.

La segunda limitante de la planeación estratégica, y tal vez la más importante, es el enfoque utilizado para estudiar el futuro, que es la base de la planeación. A lo largo de la historia de la planeación, ya sea ésta en el ámbito público o privado, han existido por lo menos cuatro grandes enfoques para estudiar el futuro: proyecciones, predicciones, previsión y pronósticos<sup>i</sup> (Miklos y Tello, 2004). Dichos enfoques, se encuentra inmersos en una visión deterministas del futuro, en la que éste se observa como una realidad única, una realidad irrefutable, que como tal, se puede predecir partiendo del presente y de pasado (Mojica, 1991; Godet, 1999; Miklos y Tellos, 2004).

La planeación estratégica aunque pretende ir más allá de estos enfoques, normalmente, ha sido confundida con ellos; lo que ha representado graves errores en materia de anticipación, y ha engrosado la lista de detractores. Se puede decir entonces, que la principal limitante de ésta, es la escasa visión de futuro, o más bien, la forma de visualizar el futuro; y en un entorno que exige estrategias de ruptura (Medina y Ortégón, 2006), que verdaderamente generen cambios en las estructuras, no se puede seguir pensando en el futuro como una continuidad de tendencias pasadas, sino más bien, que éste debe empezar a visualizarse como el producto de las acciones presentes, como una realidad múltiples e indeterminada (Mojica, 1991; Godet, 1999 y Miklos y Tellos, 2004).

---

<sup>i</sup> Las **proyecciones** son una prolongación en el futuro, de datos o eventos del pasado y el presente; parten de una idea de continuidad de tendencias. La **previsión** son proyecciones acompañadas de datos probabilísticos. Las **predicciones** son visiones deterministas y representan enunciados irrefutables de lo que necesariamente tendrá que suceder. Los **pronósticos** son juicios razonados sobre un asunto importante que se tomará como base de algún programa de acción.

## ► 4.

### La prospectiva como elemento clave de la planeación estratégica del desarrollo local

La prospectiva, de origen francés, fue introducida por primera vez en los años 50, por el filósofo, hombre de negocios y educador francés Gaston Berger, haciendo referencia a la actitud particular de la mente hacia los problemas del futuro, a la preparación para la acción (Miklos y Tellos, 2004). Prospectar viene del latín PRO que significa “Delante” y SPECTARE “Mirar”. Es mirar hacia adelante en el tiempo; representar el porvenir idealmente o crearlo en la imaginación; construir imágenes del futuro (Alonso, 2002).

La prospectiva es una disciplina en evolución conceptual, institucional y operativa (Medina y Ortégón, 2006), caracterizada por la diversas de corrientes de pensamiento prospectivo, que se complementan entre si. Esta complementariedad impide tener una definición exacta de lo que es prospectiva; los conocedores del tema, cuando se refieren a ella tienden a dar varias definiciones y a concentrarse más, en las principales características y objetivos de ésta; en lo único que logran coincidir es que hace referencia a algo del futuro (Mojica, 1991; Godet, 1999; Miklos y Tellos, 2004).

Michel Godet (1999), uno de los prospectivistas más reconocidos en América Latina, sostiene que la prospectiva es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. De alguna manera, esta reflexión la denomina anticipación<sup>ii</sup>, e indica que ésta se impone en la actualidad debido a dos factores principalmente. En primer lugar, la aceleración del cambio técnico, económico y social requiere una visión a largo plazo, ya que, como decía Gaston Berger, *“cuanto más a prisa se va, más lejos deben iluminar los faros”*. Y en segundo lugar, los factores de inercia<sup>iii</sup> relacionados con las estructuras y con los comportamientos exigen sembrar hoy para cosechar mañana: *“cuanto más alto es un árbol, mas pronto hay que plantarlo”*.

Así las cosas, la prospectiva representa una disciplina intelectual para el análisis, a largo plazo, de los sistemas sociales, que *“permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad. Y al mismo tiempo, sus ejercicios de*

---

ii Medina y Ortégón, señalan que esta es la visión clásica de la prospectiva, la cual pertenece a la prospectiva de segunda generación. En estos momentos, la prospectiva se encuentra en transito hacia la tercera generación, en la que se añade el concepto de construcción social del futuro, que implica el despliegue de la imaginación y la capacidad social, técnica y política de los territorios, países, sectores, o áreas de investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología en cuestión (2006).

iii “En toda acción humana hay dos fuerzas que pesan casi por igual: la inercia y el cambio. La inercia consiste en la conservación de las principales características del fenómeno y, el cambio, en la transformación o, simplemente, en el reemplazo de éste por otro” (Mojica, 1991).

*reflexión, movilizan a los diferentes agentes o actores sociales para generar visiones compartidas de futuro, orientar políticas de largo plazo y tomar decisiones estratégicas en el presente, dadas las condiciones y las posibilidades locales, nacionales y globales". De manera que la prospectiva constituye una disciplina de intersección entre los estudios del futuro, el análisis de políticas públicas y la planificación estratégica (Medina y Ortegón, 2006: 88).*

Antes de entrar a analizar la contribución de la prospectiva a la planeación estratégica del Desarrollo Local, vale la pena aclarar, que la prospectiva se aleja de los otros enfoques para estudiar el futuro, puesto que busca conocer, no lo que será, sino lo que podría ser o se desea que sea el futuro (Mojica, 1991). Adicionalmente, al menos dos cosas la distinguen de los demás enfoques; la primera, la razón, puesto que la prospectiva a través de sus métodos realiza un estudio sistemático sobre el futuro, en el que considera aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, de manera que se logra una visión completa y general del sistema analizado; las herramientas prospectivas logran estimular la imaginación dentro de los causes de la razón, puesto que mantiene el rigor intelectual y reducen las incoherencias en el razonamiento.

El otro aspecto, que la distingue de los demás enfoques, es la intención de explorar el futuro (señalar como podría ser) y no necesariamente predecirlo; en el análisis prospectivo se observan las relaciones de manera dinámica y evolutiva, lo que da lugar a la visualización de múltiples e inciertos futuros, mostrando que el futuro se puede construir, y que esta construcción depende de la voluntad del hombre (Mojica, 1991; Godet, 1999; Alonso, 2002; Miklos y Tello, 2004).

## ▽ 4.1 Aporte de la prospectiva a la planeación estratégica

Las localidades, al igual que las organizaciones, se encuentran inmersas en un contexto caracterizado por los cambios rápidos y constantes, que hacen del entorno económico y social un espacio lleno de incertidumbre y por ende, más complejo para la toma de decisiones. El planificador debe convivir con esta incertidumbre, que por más intentos que haga, no logra eliminar con la proyección de datos sobre el pasado y el presente, pronósticos, prevenciones o predicciones; dado que el futuro no es exactamente como el presente o el pasado, la incertidumbre siempre rondará la toma de decisiones (Medina y Ortegón, 2006).

Por ello, el planificador debe tener una mayor capacidad de análisis dinámico de los cambios económicos y sociales, de manera que puede generar visiones del futuro deseado en los que pueda perfilar opciones de futuros factibles (Miklos y Tello, 2004). La prospectiva, sin duda, es la disciplina que permite al planificador reflexionar antes de actuar, de tal manera que pueda anticipar y preparar sus acciones, con menores dosis de riesgo e incertidumbre (Godet, 1999).

Medina y Ortégón (2006), sostienen que el aporte que le hace la prospectiva a la planeación, radica en la generación de visiones de futuro creativas, transformadoras y estructuradas; adicionalmente, promueve la participación y el trabajo cooperativo entre los diversos agentes, y se sirve de estudios multi y pluridisciplinarios para identificar oportunidades y construir los futuros deseados en un contexto realista.

En definitiva, en un momento en el que los problemas sociales exigen cambios radicales o de ruptura, la prospectiva representa un elemento clave a la hora de plantear estrategias y alternativas, puesto que pone énfasis en la formulación de objetivos de acuerdo al futuro que se quiere “construir” y ayuda en la búsqueda de medios para hacerlo posible.

## ▽ 4.2

### **Análisis de la triada prospectiva, planeación estratégica y del**

En la noción de Desarrollo Económico Local se encuentra implícito un reconocimiento de la localidad como un espacio geográfico con características específicas, que se traducen en una problemática socioeconómica única y que requiere de una solución originada “desde abajo”; por lo cual, los tradicionales planes de desarrollo elaborados desde el poder central y de carácter agregado y sectorial, no logran dar solución a las problemáticas propias de cada localidad; cabe aclarar, que en ningún momento, se indica que las iniciativas locales son suficientes para alcanzar el desarrollo, su papel es más de complementariedad a los planes de desarrollo de carácter central.

Bajo esta nueva mirada del desarrollo, se observa que éste no es producto de un accidente o de una simple continuidad de tendencias, sino por el contrario, de un proceso de cambio estructural, en el que se aprovechan los recursos potenciales de cada localidad, que como tal, exige ser concertado entre los diversos agentes o actores del desarrollo; los agentes cumplen un papel fundamental, al ser los gestores de su propio bienestar, al ser quienes construyen su futuro. Pero para logra esto, se hace necesario planear el proceso de DEL; la planeación estratégica constituye una opción acorde a estas necesidades, pero dada sus limitaciones requiere ser complementada por una disciplina como la prospectiva (Miklos y Tellos, 2004).

La prospectiva, con sus herramientas, permite hacer un análisis dinámico de los fenómenos que afectan a la localidad, de tal manera, que logra resultados que van más allá de la simple proyección y elimina el cortoplacismo, característico de los enfoques tradicionales para estudiar el futuro y, que normalmente, han acompañado a la planeación estratégica.

La importancia de la disciplina prospectiva en el DEL, radica en que sus resultados constituyen un insumo para la planeación estratégica que, habitualmente,

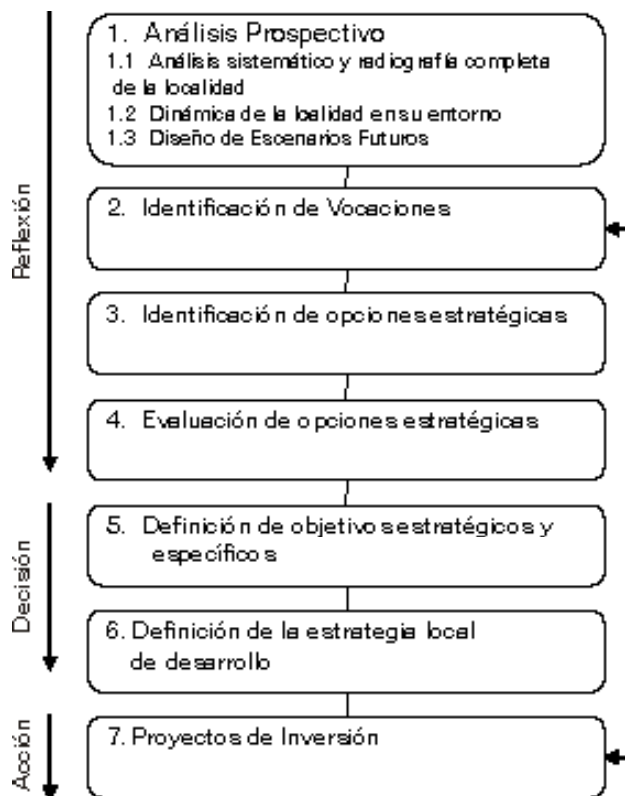




adolesce de una visión de futuro, lo que representa graves problemas en materia de anticipación y por tanto, lleva a la elaboración de planes poco coherentes y acordes a la realidad. Así, la prospectiva a través de un análisis más dinámico y de la generación de imágenes futuras, da solución a esta carencia de la planeación estratégica, constituyéndose en una fase previa en el proceso de reflexión.

Así las cosas, a continuación se presentará una adaptación de dos esquemas (Fases de la Planeación Estratégica (Silva, 2003; 19) e Integración de los enfoques de prospectiva y estrategia (Godet, 1999; 196) ), en el que se incluye la prospectiva dentro del proceso de planeación estratégica del Desarrollo Económico Local. Se notará que no se incluyen las herramientas propuestas por el autor, puesto que la prospectiva, es una disciplina en permanente evolución, en la que el planificador hace uso de diversas herramientas de acuerdo a las conveniencias del proceso<sup>iv</sup>.

Gráfica No.2 Fases de la Planeación Prospectiva del Desarrollo Económico Local



Fuente: Elaboración del autor, basada en (Silva, 2003; 19) y (Godet, 1999; 196)

<sup>iv</sup> Para una ampliación de las herramientas prospectivas, el lector puede recurrir a: Mojica, 1991; Godet, 1999.



1. **Análisis Prospectivo:** Éste permitirá hacer un análisis de lo que se quiere y desea hacer en la localidad (Godet, 1999); permitirá construir imágenes de futuro incluyentes, que liguen todo, es decir, imágenes que incluyan la realidad de los diversos agentes del desarrollo. De acuerdo al esquema de integración de los enfoques de prospectiva y estrategia, propuesto por Giget y Godet, durante esta fase de reflexión, se deben cumplir las siguientes etapas (Godet, 1999; 195 - 196):

**Análisis sistemático y radiografía completa de la localidad.** Se deben identificar las variables claves que caracterizan a la localidad y analizar la interrelación existente entre cada una de ellas. Según los autores, esto se puede hacer a través de herramientas como el análisis estructural o árbol de competencias; sin embargo, el planificador de acuerdo su experiencia puede escoger las herramientas que considere adecuadas.

**Dinámica de la localidad en su entorno:** En ella se captará la dinámica de retrospcción de la empresa en su entorno, su evolución pasada, sus fuerzas y debilidades respecto al entorno. El análisis de los campos de batalla y de los retos estratégicos permitirá identificar las cuestiones claves para el futuro. Se puede decir, que esta fase se encuentra implícita la primera fase de la planeación estratégica: el diagnóstico.

**Diseño de Escenarios Futuros:** Se trata de reducir la incertidumbre que pesa sobre las cuestiones clave para el futuro de la localidad. En esta fase se identificarán las tendencias fuertes, las posibles rupturas de tendencias, amenazas, oportunidad, se evaluarán los riesgos.

2. **Identificación de Vocaciones:** Una vez analizada las posibles situaciones futuras, entonces, si se procede a identificar las vocaciones de la localidad, es decir, las aptitudes, capacidades o características especiales que tiene la localidad para su desarrollo.
3. **Identificación de opciones estratégicas:** Una vez se tiene un conocimiento de la realidad y se han identificado las vocaciones de la localidad, se empezará a identificar proyectos coherentes, compatibles con los escenarios posibles del entorno de la localidad y su identidad.
4. **Evaluación de opciones estratégicas:** Con esta etapa termina la fase de reflexión previa antes de la decisión y de la acción.
5. **Definición de objetivos estratégicos y específicos:** Una vez se ha cumplido con estas etapas de reflexión, se procede a hacer las elecciones estratégicas y la jerarquización de objetivos.
6. **Definición de la estrategia local de desarrollo:** La estrategia representa el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos.



Una vez se definen los objetivos, el siguiente paso es decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir, las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr las metas propuestas.

**7. Proyectos de Inversión:** Para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar los proyectos de inversión que darán concreción efectiva al plan de desarrollo. Es esta fase se deberá tener en cuenta la puesta en marcha de los sistemas de coordinación, seguimiento y desarrollo de una vigilancia estratégica.

Hay que anotar que este esquema no es de carácter lineal, sino por el contrario, debe estar en permanente retroalimentación, puesto que la implementación de los proyectos y los resultados de la vigilancia estratégica puede conducir, en ciertos casos, a reconsiderar la dinámica de la localidad en su entorno (Godet, 1999; 195).

## ► 5. Conclusiones

Una vez finalizada esta investigación documental, a través de la cual se han analizado tres temáticas, como lo son el Desarrollo Económico Local, la Planeación Estratégica y la Prospectiva, se puede deducir que los procesos de desarrollo deben reconocer que la realidad es diversa y que ella depende del contexto en el que se desenvuelven las localidades; esta diversidad de realidades genera características muy diversas al interior de las localidades, que se traducen en una problemática socioeconómica única; lo cual impide que las medidas que se toman en una localidad se repliquen en otra; por ello, el Desarrollo Económico Local constituye un modelo ajustado a las necesidades de las localidades, puesto que las soluciones a la problemáticas se originan desde el interior de las localidades.

Otro aspecto a destacar, es que el desarrollo no se puede medir sólo en el corto plazo, puesto que este es producto de un cambio estructural, que exige un lapso de tiempo relativamente amplio para poder apreciar sus resultados; hay que recordar, que los factores generadores de desarrollo sólo puede ser potencializados a través de inversiones de medio y largo plazo, puesto que éstas inversiones están relacionadas con aspectos sociales, culturales o educativas.

Esto hace de la planeación estratégica un elemento esencial, que orienta las decisiones “estratégicas” de una localidad; su valor radica en trascender la lógica cortoplacista que ha primado en la planeación pública y en proporcionar una visión más amplia de realidad, pero acorde con la problemática de cada localidad. No obstante, se deben las limitaciones de la planeación estratégica y la necesidad de ser complementada por la disciplina prospectiva.

El matrimonio entre prospectiva y planeación estratégica, es todavía demasiado reciente para dar frutos. Sin embargo, la unión parece prometedora (Godet, 1999: 197), puesto que los resultados de los estudios prospectivos constituyen un insumo para la planeación estratégica, al proporcionar, un análisis más dinámico y al generar imágenes de futuro, que permiten elaborar planes de desarrollo más coherentes y acordes a la realidad.

Finalmente, vale la pena incluir en esta conclusión una frase, que podría resumir la esencia de este análisis: *"No hay ninguna receta que asegure el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: Si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan"*. Sergio Boisier

## ▶ 6. Referencias

Albuquerque, F. (1997) *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*. Recuperado el 27 de mayo de 2006, de [http://redelaldia.org/IMG/pdf/Cambio\\_estructural\\_globalizacion\\_y\\_DEL.pdf](http://redelaldia.org/IMG/pdf/Cambio_estructural_globalizacion_y_DEL.pdf)

\_\_\_\_\_ (1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Recuperado el 27 de mayo de 2006, de <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/sidel/ponencias/albuquerque.htm>

\_\_\_\_\_ (2001) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Recuperado el 23 de enero de 2007, de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/7791/P7791.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>

\_\_\_\_\_ (2003). *Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local*. Recuperado el 23 de mayo de 2006, de [http://www.ieg.csic.es/CV/docs/Falburquerque-Coquimbo\\_Masregion.pdf](http://www.ieg.csic.es/CV/docs/Falburquerque-Coquimbo_Masregion.pdf)

\_\_\_\_\_ (2004) *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Cuadernos DEL, (1), 4. Recuperado el 23 de mayo de 2006, de <http://www.redel.cl/documentos/Cuaderno%20DEL%20I%20.pdf>

Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Recuperado el 29 de mayo de 2006, de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/11852/P11852.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>



Gallicchio (2004). *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Recuperado el 20 de septiembre de 2006, de [http://www.desarrollolocal.org/conferencia/conf\\_OSC\\_DL.htm](http://www.desarrollolocal.org/conferencia/conf_OSC_DL.htm)

Godet (1999). *De la anticipación a la acción: manual de prospectiva y estrategia*. Mexico: Alfaomega Grupo Editor S.A.

Lira Cossio (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*. Recuperado el 13 de junio de 2006, de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/14036/P14036.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

Maldonado, A. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia*. Recuperado el 30 de mayo de 2006, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/8/LCR1968/lcr1968e.pdf>

Medina y Ortégón (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 23 de enero de 2007, de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/27693/P27693.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Miklos, T., y Tellos, M. (1996). *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro* México D.C.: Limusa Noriega Editores.

Mojica (1991). *La Prospectiva: Técnicas para visualizar el futuro*. Bogotá: Legis Editores S.A.

Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Recuperado el 28 de mayo de 2006, de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/11885/P11885.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

Silva, Iván. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Recuperado el 30 de mayo de 2006, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL2019P/sgp42.PDF>

Vázquez, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación A un marco conceptual*. Recuperado el 22 de mayo de 2006, de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/6058/P6058.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>