

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY**

**RECTORÍA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO**



**EGAP.**

**Gobierno y Política Pública**

**TECNOLÓGICO DE MONTERREY**

**PROSPECTIVA Y METODOLOGÍAS PARA LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO LOCAL**

**TESINA**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO  
ACADÉMICO DE:**

**MAESTRA EN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA**

**POR:**

**MARYI JULIANA PÉREZ GUTIÉRREZ**

**MONTERREY, N.L.**



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY**

**DICIEMBRE DE 2011**

**Biblioteca**  
Campus Ciudad de México

## ÍNDICE

RESUMEN .....	1
I. ANTECEDENTES: EL ILPES y la naturaleza del internship .....	2
II. MARCO TEÓRICO.....	5
1. <i>Articulación de la prospectiva y los procesos de planeación</i> .....	5
2. <i>El enfoque del desarrollo local</i> .....	11
III. MARCO METODOLÓGICO .....	22
1. <i>Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local</i> .....	22
2. <i>Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local e instrumentos complementarios</i> .....	28
IV. DESARROLLO Y RESULTADOS DEL INTERNSHIP .....	37
1. Identificación de actores para la elaboración de diagnósticos participativos .....	37
<i>Punto de partida: la participación en la metodología</i> .....	37
<i>Necesidad de una técnica formal para la identificación de participantes</i> .....	39
<i>El enfoque de redes sociales</i> .....	40
<i>Síntesis del instrumento diseñado</i> .....	42
2. Lineamientos para análisis retrospectivo de ejes temáticos y exploración de tendencias del entorno .....	49
<i>Punto de partida: el análisis del entorno en la metodología</i> .....	49
<i>Necesidad de una técnica para la exploración de tendencias del entorno</i> .....	49
<i>El método Delphi</i> .....	50
<i>Síntesis del instrumento diseñado</i> .....	52
3. Formulación de escenarios y definición de la vocación territorial.....	61
<i>Punto de partida: la vocación territorial en la metodología</i> .....	61
<i>Necesidad de una técnica para la definición de la vocación territorial</i> .....	62
<i>Prospectiva, diálogos estructurados y metodología de escenarios</i> .....	63
<i>Síntesis del instrumento diseñado</i> .....	67
4. Análisis de coherencia, complementariedad e integralidad de las estrategias de desarrollo local .....	77
<i>Punto de partida: la articulación y revisión de la integralidad de las estrategias en la metodología</i> .....	77
<i>Necesidad de una técnica para la articulación y revisión de integralidad de las estrategias de desarrollo local</i> .....	77
<i>Competitividad sistémica, gobernanza sistémica y mapas estratégicos</i> .....	78
<i>Síntesis del instrumento diseñado</i> .....	80

V. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES.....	90
BIBLIOGRAFÍA .....	99
Anexo 1. Guía para el levantamiento de la información del diagnóstico del territorio.....	105
Anexo 2. Convenciones fórmulas para análisis de redes sociales .....	108

## Índice de Tablas

Tabla 1 Niveles de la Prospectiva.....	7
Tabla 2 Áreas y ejes temáticos para formulación de estrategias .....	22
Tabla 3 Metodología básica e instrumentos complementarios.....	29
Tabla 4 Perfil del equipo coordinador del proceso .....	34
Tabla 5 Definiciones para el análisis de redes sociales .....	41
Tabla 6 Tareas para el mapeo de la red .....	43
Tabla 7 Tareas para el procesamiento de la información.....	44
Tabla 8 Indicadores para el análisis de la red.....	45
Tabla 9 Información básica de redes sociales .....	47
Tabla 10 Ficha guía para la elaboración de perfiles de los actores.....	48
Tabla 11 Alternativas para caracterización de patrones de cambio .....	50
Tabla 12 Información básica: trayectoria histórica de ejes temáticos.....	53
Tabla 13 Análisis de importancia y gobernabilidad .....	54
Tabla 14 Plantilla para primer cuestionario.....	56
Tabla 15 Procesamiento de opiniones de la primera ronda .....	57
Tabla 16 Hallazgos de la primera ronda .....	58
Tabla 18 Plantilla 1-A para segundo cuestionario.....	58
Tabla 19 Plantilla 1-B para segundo cuestionario.....	59
Tabla 20 Plantilla 2 para segundo cuestionario .....	59
Tabla 21 Síntesis de opiniones de impacto de tendencias.....	59
Tabla 22 Síntesis opiniones de impacto máximo de la tendencia .....	60
Tabla 23 Análisis de las tendencias del entorno identificadas .....	61
Tabla 24 Componentes de sesiones de diálogo estructurado.....	65
Tabla 25 Funciones y perfil del equipo de facilitación .....	68
Tabla 26 Preguntas detonadoras sugeridas .....	68
Tabla 27 Descripción de la sesión .....	69
Tabla 28 Formato para jerarquizar categorías .....	70
Tabla 29 Ejemplo cuestionario para análisis estructural .....	72

Tabla 30 Descripción de los escenarios .....	74
Tabla 31 Hipótesis de futuro de las variables estratégicas .....	75
Tabla 32 Valores absolutos y normalizados de hipótesis de futuro.....	75
Tabla 33 Hipótesis de futuro y ejes del plano cartesiano .....	75
Tabla 34 Criterios para la redacción de escenarios .....	76
Tabla 35 Escala de evaluación de coherencia y complementariedad .....	82

## **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1 Prospectiva y encuentro de campos múltiples .....	8
Ilustración 2 Concepción del Futuro en la Prospectiva .....	9
Ilustración 3 Prospectiva, planeación y políticas públicas .....	10
Ilustración 4 Fundamentos teóricos del desarrollo local.....	15
Ilustración 5 Dimensiones y elementos básicos del desarrollo local .....	17
Ilustración 6 Características de las iniciativas de desarrollo local .....	20
Ilustración 7 Esquema de la fase de diagnóstico .....	23
Ilustración 8 Esquema de la fase de vocación territorial .....	24
Ilustración 9 Esquema de la fase de análisis de problemas y definición de objetivos .....	24
Ilustración 10 Esquema de la fase de formulación de estrategias.....	25
Ilustración 11 Esquema fase de formulación de plan de acción.....	25
Ilustración 12 Esquema de la fase de formulación de indicadores de seguimiento .....	26
Ilustración 13 Esquema de la metodología para la formulación de estrategias de desarrollo local.....	27
Ilustración 14 Esquema metodológico con instrumentos complementarios.....	32
Ilustración 15 Fases y técnicas principales de la Metodología con instrumentos complementarios .....	35
Ilustración 16 Actores territoriales según áreas temáticas .....	38
Ilustración 17 Ejemplo de grafos.....	45
Ilustración 18 Nivel de incertidumbre .....	53
Ilustración 19 Cuadrantes Importancia y Gobernabilidad.....	55
Ilustración 20 Importancia de las tendencias del entorno.....	60
Ilustración 21 Esquema para la formulación de la vocación territorial .....	62
Ilustración 22 Aprendizaje y triángulo griego .....	63
Ilustración 23 Esquemas metodológicos para diseño de escenarios .....	66
Ilustración 24 Esquema metodológico para formulación de vocación territorial con instrumento complementario .....	67

Ilustración 25 Matriz de análisis estructural .....	72
Ilustración 26 Matriz y plano de influencias y dependencias.....	73
Ilustración 27 Representación de escenarios en plano cartesiano.....	76
Ilustración 28 Interdependencia entre dimensiones y estrategias de desarrollo local .....	78
Ilustración 29 Niveles y componentes de la competitividad y gobernanza sistémica .....	79
Ilustración 30 Síntesis de formulación estratégica .....	81
Ilustración 31 Matriz de complementariedad entre objetivos.....	82
Ilustración 32 Interpretación índice de apoyo.....	83
Ilustración 33 Matriz de complementariedad entre estrategias y objetivos.....	84
Ilustración 34 Matriz de índices de apoyo entre estrategias y objetivos .....	85
Ilustración 35 Construcción de mapa estratégico - 1 .....	86
Ilustración 36 Construcción de mapa estratégico - 2 .....	86
Ilustración 37 Construcción de mapa estratégico - 3 .....	87
Ilustración 38 Construcción de mapa estratégico - 4 .....	88
Ilustración 39 Plantilla para construcción de mapa estratégico.....	89

## RESUMEN

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES es un organismo permanente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, creado para apoyar a los gobiernos en el campo de la planificación y la gestión pública mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación. En el marco de su misión institucional, el ILPES ha reconocido la importancia de los ejercicios prospectivos para facilitar el proceso de toma de decisiones en la gestión pública y como herramienta para la planificación del desarrollo económico y social de los territorios.

La Prospectiva Estratégica es una de las líneas de acción del ILPES y por esta razón es la organización receptora del *internship* como modalidad alternativa de tesina del Programa de Maestría en Prospectiva Estratégica de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. El *internship* se desarrolló en la División de Desarrollo Local y Regional del ILPES, en Santiago de Chile, desde el 1 de Junio hasta el 30 de Septiembre de 2011, con dedicación de tiempo completo. El objetivo principal acordado fue el diseño de un conjunto de instrumentos teórico-metodológico derivados de la prospectiva estratégica para complementar la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Silva, 2003; ILPES, inédito).

Este documento está estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se describe la institución receptora y la naturaleza del *internship*; en la segunda parte se desarrolla el marco teórico sobre prospectiva estratégica y desarrollo local que fundamenta conceptualmente el desarrollo de las actividades del *internship*; en la tercera parte se expone el marco metodológico del esquema original manejado por la organización y el panorama general de su articulación con los instrumentos complementarios propuestos; en la cuarta parte se presenta una versión resumida de los instrumentos diseñados; y en la última parte se presentan algunas reflexiones sobre las tensiones generales que surgen en la aplicación de la prospectiva a los ejercicios de planeación del desarrollo local, las fortalezas y limitaciones de las aportaciones realizadas durante la estancia en la División de Desarrollo Local y Regional del ILPES, así como del aprendizaje profesional y personal derivado de la experiencia.

## **I. ANTECEDENTES: El ILPES y la naturaleza del internship**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de la Organización de Naciones Unidas ONU, fue creada en 1948, está conformada por 44 países miembros y 8 países asociados, y tiene su sede principal en Santiago de Chile. La CEPAL cumple funciones en cuatro grandes campos: investigación, capacitación y difusión sobre desarrollo económico y social (estudios, conferencias, reuniones, capacitación, simposios y seminarios); servicios de asesoramiento y cooperación técnica a gobiernos de la región; promoción de la cooperación e integración regional para el desarrollo; y fomento de la perspectiva regional sobre los problemas mundiales y de las cuestiones mundiales en el plano regional.

La CEPAL está conformada por varias dependencias: Secretaría Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva Adjunta, Secretaría de la Comisión, trece divisiones, dos sedes subregionales (México D.F. y Puerto España) y cuatro oficinas nacionales (Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá). En este marco se encuentra el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, organismo permanente de la CEPAL, creado en 1962 y concebido para apoyar a los gobiernos en el campo de la planificación y gestión pública mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación. A continuación se expone su Misión y Visión:

*Misión del ILPES.* El ILPES es la entidad del sistema CEPAL líder en la investigación, cooperación técnica y formación en planificación, economía y gestión del sector público para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Convoca a la discusión y reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en sus estrategias de desarrollo. Contribuye a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

*Visión del ILPES.* Ser reconocido como el principal centro de excelencia en la generación de conocimientos y propuestas sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. Constituirse en el más influyente articulador de redes en estas materias.

(Tomado del portal web de la institución)

El ILPES cumple cuatro funciones básicas (Naciones Unidas, 2000):

- Prestar apoyo a los gobiernos de la región en la esfera de la planificación y la coordinación política oficial mediante el suministro de capacitación, servicios de asesoría e investigaciones.

- Prestar cooperación técnica y apoyar actividades de las instituciones oficiales en la esfera de la política y la planificación económicas que se prestan a la colaboración directa o indirecta.
- Realizar investigaciones y estudios y organizar y patrocinar cursos y seminarios sobre temas y problemas de actualidad en relación con la política y la planificación económica, la formulación de políticas de desarrollo regional, los estudios de preinversión y la formulación y evaluación de proyectos.
- Cumplir la función de secretaría técnica del sistema regional de cooperación en el que participan los organismos y ministerios encargados de la planificación nacional y la coordinación económica, y promover la cooperación horizontal en la esfera de la planificación.

El tema de interés central del ILPES es la gestión pública y tiene tres prioridades: la construcción de visiones estratégicas para el fortalecimiento de la capacidad institucional de la planificación como instrumento de gobierno; la programación y evaluación de actividades del sector público; y los procesos de descentralización y el planeamiento y gestión del desarrollo local y regional.

El ILPES ha reconocido la pertinencia de los ejercicios prospectivos y los planes estratégicos para que la gestión pública de los diferentes niveles territoriales facilite el proceso de toma de decisiones, y se proyecte como una herramienta efectiva para la planificación del desarrollo y el mejoramiento de las políticas públicas (ILPES, 2011).

En resumen, la prospectiva estratégica es una de las líneas de acción del ILPES y por esta razón fue la organización receptora del *internship* como modalidad de tesina del programa de Maestría en Prospectiva Estratégica del Tecnológico de Monterrey. El objetivo general del *internship* acordado entre la entidad y la practicante fue diseñar un conjunto de instrumentos teórico-metodológicos derivados de la prospectiva estratégica que complementen la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Silva, 2003; ILPES, inédito), de manera que estén disponibles para que el ILPES los utilice en los cursos de capacitación, los difunda a los equipos de planeación territoriales y haga uso de ellos en los servicios de asistencia técnica que prestan.

La naturaleza del *internship* fue el desarrollo de una estancia para el diseño de herramientas basadas en la prospectiva estratégica que fueran pertinentes y potenciaran la metodología de formulación de estrategias de desarrollo local que la institución utiliza para cursos de capacitación y asistencia técnica a los equipos de planeación de los territorios en América Latina. Las tareas combinaron esfuerzos investigativos, elaboración de guías y esquemas operativos para el diseño de los instrumentos complementarios de la metodología, y diálogo y retroalimentación permanente con el equipo de la División de



Desarrollo Local y Regional del ILPES para incorporar las expectativas derivadas de su experiencia en el campo y las restricciones que enfrentan los equipos de planeación de los territorios.

La revisión conjunta de la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Silva, 2003; ILPES, inédito) por parte del equipo del Área de Desarrollo Local y Regional del ILPES y de la practicante, dio lugar a un acuerdo para trabajar en la construcción de instrumentos teórico-metodológicos en cuatro áreas específicamente:

- i. Diseño de una herramienta formal para la identificación sistemática de los actores que deberían ser convocados para la elaboración de un diagnóstico integral, estratégico y participativo.
- ii. Diseño de una herramienta para el análisis, procesamiento y síntesis de la información recolectada en el proceso de diagnóstico, y para la exploración de tendencias del entorno que afectan el desarrollo del territorio.
- iii. Diseño de un esquema metodológico para la construcción de escenarios que apoye la definición de la vocación territorial.
- iv. Diseño de los lineamientos metodológicos para la revisión de la coherencia de las estrategias y la construcción de mapas estratégicos que posibiliten la articulación de los objetivos de desarrollo local que se definen en el proceso.

El equipo del Área de Desarrollo Local y Regional del ILPES solicitó que los productos generados respetaran los lineamientos ya definidos en la *metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*; que fueran construidos con un lenguaje claro para un público no académico y no especializado en prospectiva, esto es, para los equipos de planeación de los territorios; que fueran un apoyo operativo para el trabajo de campo; que tuvieran un sólido sustento teórico; que no requirieran del uso de software especializado ni de recursos tecnológicos sofisticados; que se diseñaran bajo un criterio modular en el que cada instrumento profundizara en la solución de los vacíos identificados en las fases de la metodología básica; y que versaran sobre aspectos metodológicos y de procedimiento, pero no de contenido sobre lineamientos de desarrollo dada la heterogeneidad que caracteriza los territorios latinoamericanos. Los instrumentos diseñados complementan la *metodología de elaboración de estrategias de desarrollo local*, se insertan en sus fases y las retroalimenta.

## II. MARCO TEÓRICO

“El desarrollo es claramente un fenómeno local en sentido geográfico, y no nacional, el desarrollo global es solo una abstracción construida sobre promedios”

Sergio Boisser

La formulación de estrategias de desarrollo local remite a dos cuestiones fundamentales: de un lado, las teorías procedimentales sobre los métodos, técnicas y etapas para la definición de objetivos y lineamientos de acción en contextos democráticos, y de otro lado, las teorías sustantivas sobre la naturaleza del desarrollo local. Los procesos de planeación interrelacionan los dos campos para producir recomendaciones que pongan en práctica los conocimientos sustantivos y que se concreten en políticas públicas (Lira, 2006). Partiendo de estas consideraciones, el marco conceptual en el que se encuadran las actividades adelantadas y los productos construidos durante el *internship* en la División de Desarrollo Regional y Local del ILPES hace referencia a la comprensión de la prospectiva como apoyo a los procesos de planeación del desarrollo y a los fundamentos teóricos del enfoque del desarrollo local.

### 1. Articulación de la prospectiva y los procesos de planeación

Las herramientas de la prospectiva estratégica son útiles para fortalecer las competencias de planificación y cerrar la brecha entre las exigencias crecientes y las posibilidades fácticas que tienen los territorios para desplegar iniciativas de desarrollo local, reforzando la visión estratégica y sistémica, y evitando la visión cortoplacista de los ejercicios de los niveles descentralizados. En esta sección se exploran los fundamentos que permiten afirmar que la prospectiva es un apoyo de los procesos de planeación, y se presenta un panorama sobre sus fundamentos conceptuales.

#### ***Prospectiva como apoyo a los procesos de planeación***

La planificación es un instrumento esencial de gobierno como cálculo que precede y preside la acción, y es un proceso que se concreta en políticas públicas que ofrecen soluciones concretas sobre el manejo de los asuntos públicos. El proceso de planificación tiene una estrecha relación con la política, pues su origen y punto de partida son los acuerdos sociales mínimos sobre una imagen compartida. La planificación, la administración y la política son esferas que se retroalimentan, y los planes solo presentan las alternativas técnicas que son políticamente viables. Al respecto, Lira (2006) afirma:

"Puede haber política sin propuestas de política pública y es un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes, la política sin políticas públicas es demagogia, menos modernas, las políticas públicas que desconsideren la política debilitan la gobernabilidad social, las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño. Dentro de un gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas"

En la actualidad la planeación es una combinación ecléctica de aportes de diferentes escuelas y los arreglos institucionales que regulan los sistemas de planeación son heterogéneos en cada contexto territorial y sectorial. En este panorama variopinto, la planeación cumple tres funciones básicas: la función prospectiva de exploración sistemática los futuros posibles y deseables, y clarificación de alternativas de decisión y diseño de estrategias; la función de concertación y coordinación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, así como al interior del aparato gubernamental entre niveles territoriales, políticas, sectores, programas e instituciones; y la función de evaluación que apunta hacia la gestión y programación por resultados, y busca incidencia en la asignación de recursos entre sectores (Martín, 2005).

Así entonces, la prospectiva es una función básica de la planeación y como disciplina humanista ofrece un conjunto de metodologías para incorporar el pensamiento de largo plazo en la decisión pública y la gestión estratégica, para reflexionar y proponer respuestas en un mundo complejo de estructuras sistémicas (Baena, 2004). El pensamiento de largo plazo es el que se ocupa de la gran estrategia o la visión estratégica de un país o un territorio, es una imagen estructurada en horizontes de largo alcance que propone y ordena los grandes objetivos de la sociedad y es consustancial a varios asuntos estratégicos (Medina, 2000). Esto es una necesidad cada vez más evidente en un continente que se ha caracterizado por su mirada cortoplacista y por la incapacidad de generar proyectos de futuro colectivos, más aún cuando se asiste al final de las certezas.

La idea de la planeación tradicional entró en crisis en la década de los ochentas debido a las insuficiencias de los planes-libros, la excesiva complejidad que iba en desmedro del enfoque estratégico y las dificultades de inserción en el aparato de la política y la administración pública en América Latina (Lira, 2006). Pero en un entorno cada vez más veloz, interdependiente e incierto, el principio para enfrentarlo exitosamente pasa por aumentar el aprendizaje social para elevar la capacidad de respuesta y construir proyectos que le brinden sentido a la acción colectiva. La revalorización y renovación de la planeación requiere de nuevos fundamentos conceptuales enfocados no en los

productos sino en el proceso de generación de proyectos políticos consensuales y participativos, un nuevo rol político para incorporarla en los procesos decisionales (de lo contrario es un ejercicio interesante desde el punto de vista técnico, pero irrelevante desde el punto de vista social), un nuevo rol administrativo que conduzca a mayor flexibilidad y dinamismo, y el enriquecimiento de los procesos humanos y técnicos orientado hacia la integralidad, el pensamiento sistémico y el abordaje multisectorial e interdisciplinario. Frente a estos desafíos, la prospectiva y el pensamiento estratégico contribuyen a fomentar la capacidad de anticipar y resolver problemas, tomar decisiones estratégicas con autonomía y responsabilizarse por las consecuencias que las acciones presentes tienen el futuro (Medina y Ortegón, 2006).

### ***Naturaleza y fundamentos de la prospectiva***

La prospectiva es un campo en plena expansión y maduración en el que coexisten diversos enfoques, cada uno con perspectivas diferentes sobre los métodos, los sistemas de decisión y las teorías sobre el cambio social. No hay un consenso sobre su naturaleza ni su alcance y tiene una necesidad de desarrollo en el plano epistemológico y ontológico. Acá se entiende la prospectiva como un “conjunto de conceptos, teorías y técnicas para explicar y construir anticipadamente futuros posibles” (Medina, 1998). La prospectiva se desenvuelve en cuatro niveles: como tecnología, como herramienta, como disciplina y como filosofía.

**Tabla Niveles de la Prospectiva**

Nivel operativo	Técnica	Conjunto de técnicas para explorar el futuro y enfrentar con efectividad la complejidad del entorno
	Herramienta	Herramienta para la toma de decisiones y complemento de la planeación. Insumo para adoptar decisiones menos riesgosas y más efectivas.
Nivel teórico	Disciplina	Disciplina para el análisis del cambio social orientado hacia el futuro
	Filosofía	Modo de pensar orientado hacia el futuro, caracterizado por la voluntad de dominar el futuro y la visión sistémica y humanista.

Elaboración propia basada en Medina (1998)

La prospectiva es un campo en el que convergen los estudios de futuro, el análisis de política pública y la planeación estratégica (Medina y Ortegón, 2006). Las fronteras de la prospectiva y los estudios de futuro son borrosas, se comprende que la prospectiva es un enfoque dentro de los estudios de futuro, los cuales tienen por objeto la exploración

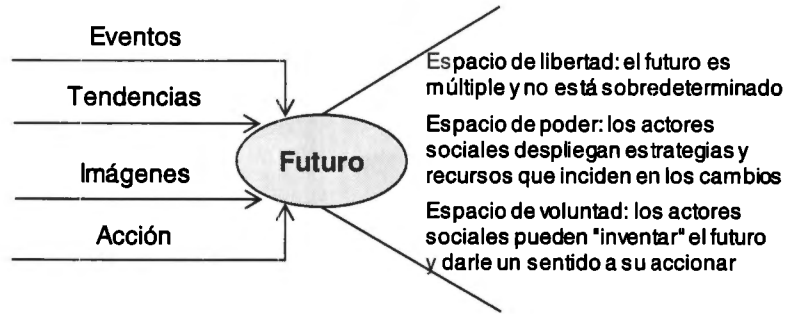
sistemática de futuros posibles con la finalidad de mejorar la libertad, el bienestar y el desarrollo humano y sostenible. La exploración de los futuros posibles y deseables es esencial para formular visiones estratégicas, definir objetivos y construir proyectos colectivos de largo plazo. Por su parte, la política pública es una herramienta para encarar los retos de comprensión, comunicación y control que tienen los gobiernos democráticos. La prospectiva dispone de un conjunto de herramientas para aprehender la complejidad de las transformaciones sociales y reducir la incertidumbre. Finalmente, el proceso de la prospectiva y la estrategia están íntimamente relacionados: “la prospectiva constituye una anticipación para iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables” (Godet, 2000). La planeación es ante todo un proceso de aprendizaje que aumenta la capacidad de reflexión y mejora la toma de decisiones.

### Ilustración Prospectiva y encuentro de campos múltiples



Las características esenciales de la prospectiva fueron sentadas por Gastón Berger y Jouvanel, el primero propuso la prospectiva para oponerla a retrospectiva, una actitud que significaba “observar a lo lejos, ampliamente y profundamente, pensar en el hombre y asumir riesgos” (Berger, citado en Godet, 2000), y el segundo acuñó el nombre de *futuribles* para designar las posibilidades de trayectorias futuras diferentes que pueden tomar los fenómenos, subrayando con esto que el futuro no es heredero de las tendencias pasadas determinísticas, sino un campo de opciones múltiples. Para la prospectiva el futuro es resultado de la interacción de los eventos, las tendencias, las imágenes y las acciones (Baena, 2004) y es un espacio de libertad, de poder y de voluntad (Gabiña, 1999).

### Ilustración Concepción del Futuro en la Prospectiva



Elaboración propia basada en Baena (2004) y Gabiña (1999)

Según Jouvenel, las características de la prospectiva que la diferencian del pronóstico es que ésta es un campo pluridisciplinario de inspiración sistémica, un proceso que integra el largo plazo (hacia adelante y hacia atrás) para recuperar la libertad de maniobra y que afirma la posibilidad de introducir innovaciones sustantivas en el futuro (Medina, 2000). El triángulo griego (Godet, 2000) es la metáfora utilizada para explicar los componentes de los procesos prospectivos exitosos: la *anticipación* (reflexión estratégica) se cristaliza en *acción* (voluntad estratégica) cuándo hay *apropiación* (motivación y movilización colectiva). Esta metáfora es complementada en desarrollos teóricos más recientes (Mojica, 2005 y Medina y Ortegón, 2006) en el sentido de que el ejercicio prospectivo debe verse como un circuito y que el *aprendizaje* es el elemento que posibilita la retroalimentación constante.

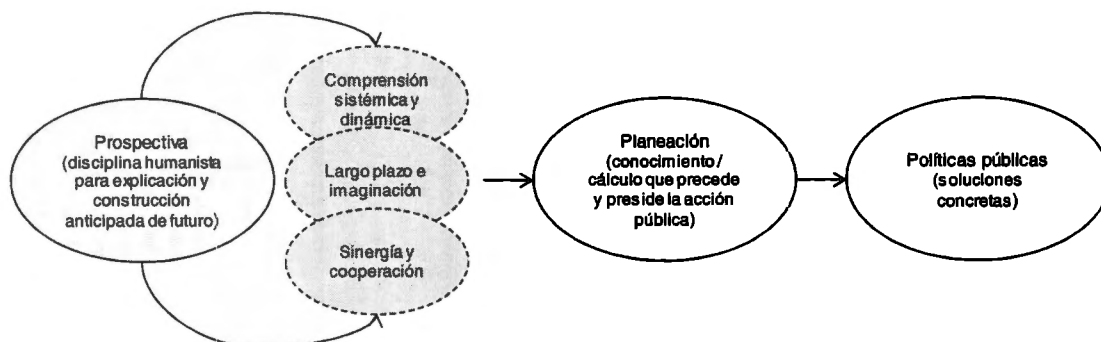
Es posible identificar tres fases de los estudios de futuro (Medina, 2000). En la primera fase (1945-1960) se sientan las bases de los métodos contemporáneos en los estudios adelantados por RAND Corporation y Stanford Research Institute por investigadores como Kahn, Gordon y Listine en Estados Unidos, y los fundamentos filosóficos con las reflexiones de Berger, Masse y Jouvenel en la escuela francesa. La segunda fase (1970-1980) es la del fortalecimiento metodológico y la profesionalización de los estudios de futuros, debido al contexto de la crisis de 1973 tomó aún mayor relevancia la idea según la cual el futuro no podía verse como la continuación de las tendencias pasadas sino que también se deberían usar métodos de exploración de futuros normativos y alternativos. La tercera fase (1990-) responde a un renovado interés por los estudios de futuro, la creciente institucionalización de la prospectiva en los sistemas de planeación territorial y sectorial y la recuperación de los postulados humanistas en el que se reivindica la prospectiva como una disciplina para la construcción social del cambio y del futuro.

La coexistencia de diversos enfoques y metodologías se expresa en una amplia gama de métodos de diversas tipologías que son utilizados en los ejercicios prospectivos, de carácter cuantitativo y cualitativo, basados en la experiencia y en hipótesis, basados en la creatividad o la evidencia, métodos duros y blandos, exploratorios y normativos. En la diversidad de tipologías existentes para agruparlos se destaca la que los organiza en diez familias: creatividad, métodos descriptivos y matrices, métodos estadísticos, opinión de especialistas, monitoreo y sistemas de inteligencia, modelación y simulación, escenarios, análisis de tendencias y evaluación y decisión/acción (Medina y Ortegón, 2006). Los escenarios es un método modular compuesto por un conjunto genérico de instrumentos, es el método por excelencia de los estudios de futuro en general y de la prospectiva en particular.

Las preguntas básicas que los ejercicios prospectivos pretenden responder son: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer? y ¿cómo voy a hacerlo? (Godet, 2000). Para la exploración de estas preguntas no existen esquemas metodológicos universales, por el contrario, cada ejercicio es diseñado dependiendo del contexto, el fenómeno de interés, los objetivos y las restricciones del estudio.

Se destacan tres contribuciones fundamentales de la prospectiva como disciplina humanista a los ejercicios de planeación del desarrollo local: ofrece herramientas para procesar la información y comprender la complejidad desde una perspectiva sistémica y dinámica; contribuye a incorporar el pensamiento de largo plazo y estimula la capacidad de imaginación para ampliar las alternativas; y promueve la sinergia y cooperación éntrelos actores para organizar la acción colectiva basada en los consensos alcanzados.

### Ilustración Prospectiva, planeación y políticas públicas



Elaboración propia

Como cálculo que precede y preside la acción, la planeación es un proceso que se materializa en soluciones concretas mediante políticas públicas, y para su formulación se

requiere también de conocimiento sustantivo, de manera que los datos no se acumulen sino que se cuente criterios fundamentados para identificar lo relevante y analizar las condiciones de desarrollo.

## **2. El enfoque del desarrollo local**

La noción del desarrollo ha experimentado continuas reinterpretaciones. Desde la década de los setenta se cuestionaba si el estilo prevaleciente de desarrollo daría la posibilidad de elevar el nivel de vida de los desposeídos desde un punto de vista ético, social y político (Pinto, 2008). La reflexión en torno a esta pregunta continúa siendo un campo abierto, sin respuestas definitivas, que ha evolucionado y se ha transformado a medida que lo hace la sociedad. En ésta sección se exponen los fundamentos del enfoque de desarrollo local que sustenta la metodología para la formulación de estrategias en esta materia desarrollada por el ILPES, para lo cual se parte del renovado interés en la cuestión del desarrollo y del contexto que justifica las iniciativas de desarrollo local, se presentan los principales elementos conceptuales que convergen en el enfoque de desarrollo local, se plantea una definición operativa, se describen algunas características comunes de las estrategias y se exponen las fortalezas, limitaciones y desafíos de las estrategias de esta naturaleza.

### ***A propósito del renovado interés en la cuestión del desarrollo local***

El interés en la cuestión del desarrollo tiene al menos tres fuentes en sus orígenes: la insatisfacción en la calidad de vida y el deterioro del medio ambiente en sociedades industrializadas; la preocupación de las economías semi-industrializadas por avanzar hacia donde han llegado los países industrializados; y la crítica al modelo occidental de los países que no han alcanzado la industrialización por considerarlo una amenaza a sus valores e inviable en sus contextos (Pinto, 2008).

Las transformaciones del entorno así como la evolución propia de los marcos teóricos para aprehender los fenómenos sociales han enriquecido el debate en torno al desarrollo en las últimas décadas. Los resultados de las reformas que promueven la liberalización económica y la estabilidad macroeconómica en los países latinoamericanos no han sido suficientes para resolver los problemas de empleo y bienestar ni para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización a los territorios, de hecho, han mostrado que los elementos destructivos derivados del cambio estructural adverso han



sido más fuertes que las oportunidades creativas que ofrece el acceso al mercado y las innovaciones generadas por la expansión de multinacionales (Ocampo, 2001).

Estos hechos promueven un debate y propuestas a favor de una nueva agenda de políticas activas de desarrollo, provenientes de diversas escuelas y con distintos enfoques, que comparten el postulado común del pensamiento económico estructuralista según el cual el crecimiento está vinculado al contexto estructural (aparato productivo, mercado de productos y factores, agentes empresariales, relación con el contexto externo) y está asociado a procesos esencialmente endógenos como el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano (Ocampo, 2001).

Las iniciativas de desarrollo local tienen una explosión desde mediados de la década de los ochenta como consecuencia de dinámicas yuxtapuestas, tanto de orden económico como político-institucional: por un lado, la necesidad de los territorios de adaptarse a la reestructuración económica tras los efectos de la crisis de 1979, el aumento de la competencia de los mercados debido a la aceleración de la globalización, el agotamiento del modelo intervencionista y la ineficiencia de las políticas de desarrollo tradicional, mientras el nivel central de gobierno estaba ocupado en recuperar la estabilidad macroeconómica; por otro lado, los mayores márgenes de actuación de los gobiernos subnacionales y empoderamiento ciudadano derivados de los procesos de reestructuración del Estado, democratización y descentralización. Estos elementos configuran un nuevo escenario resultado de un proceso de apertura externa estimulada por la globalización y una apertura interna animada por la descentralización financiera, territorial y política (Boisser, en Silva, 2005), donde se abren espacios para que los actores locales busquen marcos de regulación para la creación de entornos favorables al crecimiento económico y el bienestar social (Albuquerque, 2004; Vásquez, 2000).

El territorio tiene un papel fundamental en el contexto de la globalización. El territorio es la base cultural de los sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno y por lo tanto la capacidad de competir de las empresas se ve reforzada si su territorio facilita la dinámica y si éstas se sienten “del” territorio y no “en el” territorio (Silva, 2005). Esta revalorización del territorio se explica, entre otros factores, por la reivindicación de la ciudadanía local y la identidad territorial, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos como consecuencia de la revolución científica y tecnológica, y los procesos de reforma del Estado que promueven la descentralización de recursos y competencias (Boisser, 2005; Friedman, 1995).

Precisamente esta revalorización del territorio abre espacios para el desarrollo local en la globalización, donde los territorios ganan o pierden en función de sus recursos endógenos, y afianza la premisa según la cual el desarrollo no puede ser sino local:

“El desarrollo es claramente un fenómeno local en sentido geográfico, y no nacional, el desarrollo global es solo una abstracción construida sobre promedios” (Boisser, 2005)

En resumen, dentro de las razones que justifican la territorialización de las estrategias de desarrollo se encuentran la necesidad de reestructurar los sistemas productivos locales para enfrentar los retos de un entorno globalizado y altamente competitivo; las limitaciones de las políticas macroeconómicas así como de las políticas tradicionales de desarrollo con visión agregada y sectorial para resolver los desequilibrios territoriales y la creación de empleo en entornos territoriales específicos; la necesidad de adoptar políticas diferenciadas en función de la diferenciación estructural y heterogeneidad territorial existente; los impactos positivos que tiene sobre la sostenibilidad fiscal de los procesos de descentralización al reducir la dependencia; la demanda de mayor control ciudadano sobre los mecanismos de toma de decisiones públicos, y el fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio.

### ***Los fundamentos teóricos del desarrollo local***

La visión del desarrollo local incorpora diferentes aportes teóricos que confluyen en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas de desarrollo en cada territorio, dentro de los que se destacan los enfoques sobre la aglomeración económica, el aprendizaje colectivo y la gobernabilidad. La racionalidad sistémica de los sistemas productivos locales aumenta si explotan las externalidades locales brindadas por la aglomeración económica, si se generan la capacidad de aprender y se aprovechan las ventajas del aprendizaje colectivo, y si existe una capacidad de organización social en sistemas de coordinación económica y apoyo institucional (Helmsing, 2002).

El enfoque de la aglomeración económica no entiende a la empresa como una unidad de análisis aislada, sino que la comprende en la red y el territorio en el que se inserta. Las economías alcanzadas en la producción a la empresa no son solo internas a las empresas, sino que son economías externas generales (correspondientes al agrupamiento de empresas) y economías externas locales (correspondientes al territorio), generadas por interdependencias locales que se convierten en un elemento de competitividad (Albuquerque, 2004; Llorens, et. al., 2002). En éste sentido, la economía

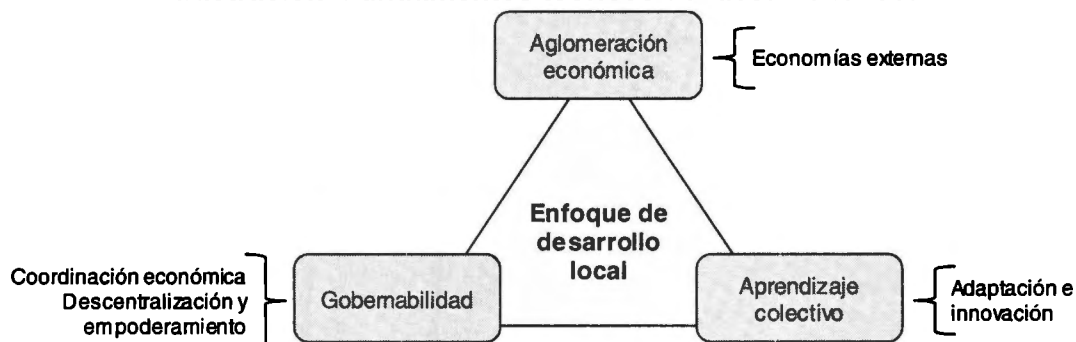
geográfica de Paul Krugman sostiene que la aglomeración tiene una lógica de causación acumulativa, esto es, que las actividades económicas se agrupan donde los mercados son grandes y los mercados se vuelven grandes donde las actividades económicas, y que la tendencia a la aglomeración depende tanto de la economía de escala y del costo del transporte, como de las fuentes de las economías externas: el mercado laboral, la disponibilidad de insumos y servicios especializados, y el flujo de información y conocimientos (Helmsing, 2002). Otros referentes son los distritos industriales, los medios innovadores y los clústeres.

En las nuevas perspectivas del desarrollo local el aprendizaje colectivo es un concepto clave, y al respecto subyacen dos ideas: el intercambio de conocimientos tácitos requiere proximidad espacial y el contexto territorial puede favorecer los procesos de aprendizaje y de creación de nuevos conocimientos (Helmsing, 2002). El aprendizaje colectivo regional se da cuando surgen conocimientos y procedimientos comunes que facilitan la cooperación y solución de problemas en un conjunto de empresas próximas, y por lo tanto aumenta la capacidad de las empresas que conforman un agrupamiento de adaptarse e innovar. Los procesos de aprendizaje colectivo son la fuente de la capacidad tecnológica endógena de los nuevos distritos industriales y son indispensables para evitar las trampas de la especialización (que aumenta la vulnerabilidad de la región) y el encierro (la resistencia del tejido empresarial al cambio).

Dado estas condiciones, la gobernabilidad industrial y territorial se convierte en un tema crítico para la viabilidad de los sistemas de producción regional, y por lo tanto son fuentes de competitividad (Helmsing, 2002). Por un lado, los enfoques en materia de gobernabilidad destacan la necesidad de nuevos mecanismos de coordinación económica como las redes, cadenas productivas y sistemas empresariales, así como el papel de las asociaciones de productores en la generación de servicios empresariales especializados, en la representación, la búsqueda de políticas favorables, las negociaciones colectivas y funciones regulatorias privadas. Por otro lado, señalan la necesidad de descentralizar los sistemas nacionales de innovación y dotar de mayor discrecionalidad a los gobiernos territoriales, de manera que tengan las herramientas para fomentar el desarrollo local y para actuar como agente catalizador de procesos de aprendizaje interactivo. Lo anterior coincide con lo planteado por Boisser (2005), a propósito del enfoque del desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local, donde se reivindica la devolución de

competencias ejecutivas a nivel local, el impulso de la inteligencia colectiva y la capacidad de la organización social.

### Ilustración Fundamentos teóricos del desarrollo local



Elaboración propia basada en Helmsing (2002)

El enfoque del desarrollo económico local se diferencia en cuatro aspectos teóricos de las teorías tradicionales de desarrollo económico nacional: no asume la homogeneidad del territorio sino que considera que la “base económica” de un territorio es determinada por factores endógenos; pone de relieve que los gobiernos locales son más eficientes en la prestación de ciertos bienes y servicios públicos locales; hace explícita la importancia de la participación de los actores locales en las estrategias de planificación; y tiene un carácter marcadamente multidisciplinario y multidimensional que destaca los determinantes políticos, económicos, sociales y culturales del desarrollo (Tello, 2010). El enfoque del desarrollo local no cuestiona la importancia de la estabilidad macroeconómica y el adecuado funcionamiento de los mercados, pero enfatiza que las necesidades del territorio no pueden delegarse a la lógica del mercado, las intervenciones asistenciales o la cooperación asistencial. En resumen, se suma a la reflexión sobre el desarrollo económico en general a partir de aportaciones sobre el capital natural, cultural y patrimonial, el capital humano, el capital social y las dimensiones microeconómica y territorial del capital económico (Alburquerque, 2001).

#### ***Hacia una definición operativa del desarrollo local***

El desarrollo local es una visión territorial sobre los procesos de cambio estructural localizados en un entorno determinado y una interpretación para la acción de abajo hacia arriba, en la que el territorio es un agente de transformación social. Por naturaleza es endógeno y descentralizado, condicionado por la voluntad y capacidad de canalización de fuerzas sociales locales. El amplio panorama de perspectivas teóricas que convergen en

el enfoque de desarrollo local se corresponde con diversas definiciones que se han construido sobre este concepto, entre las que se destacan cuatro:

“El desarrollo económico local es el generado en un territorio subnacional que favorece la competitividad y empleo del sistema productivo local (...) es entendido como aquel encaminado a promover, a través de actores locales, la creación de un entorno competitivo, la inversión privada, el fortalecimiento del tejido empresarial local, la generación de empleos estables y el crecimiento económico” (Listerri, 2000)

“El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de un territorio que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región” (Vázquez, 2001).

“El desarrollo local es un conjunto de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado” (IDRC, citado en Blanco, 2003).

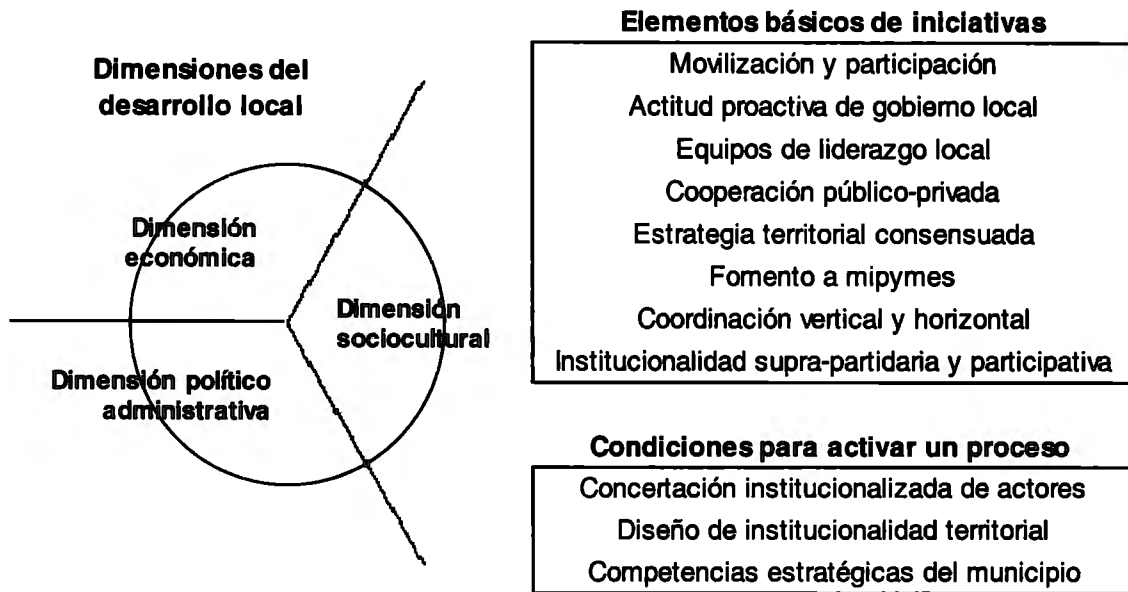
“El desarrollo local y regional es un proceso eminentemente endógeno que procura aprovechar sus potencialidades propias – naturales, humanas, institucionales y organizacionales – para transformar los sistemas productivos locales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población” (Silva, 2005)

Los procesos de desarrollo local tienen una dimensión económica (sistema de producción que usa eficientemente los factores productivos para generar economías de escala y aumentar la productividad), una dimensión sociocultural (valores y sistema de relaciones económicas, sociales e institucionales que sirven de base al desarrollo local) y una dimensión político-administrativa (iniciativas locales que impulsan la creación de entornos favorables a la producción) (Vázquez, 2001). Sobre cada una de estas dimensiones hay una vasta literatura, desde aquella que privilegia el estudio de los factores que condicionan la acumulación de capital, hasta los que consideran el desarrollo como un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico.

Acá se adopta el planteamiento de Albuquerque (2004), quien sostiene que existen tres condiciones para activar un proceso de desarrollo local: concertación institucionalizada de actores, diseño de una institucionalidad territorial y consolidación de competencias estratégicas del municipio. Los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo local son: movilización y participación de actores locales; actitud proactiva del gobierno local en el desarrollo productivo; existencia de equipos de liderazgo local; cooperación público-privada; elaboración de una estrategia territorial de desarrollo consensuada que aproveche los recursos endógenos y busque la diversificación; fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas del territorio, así como capacitación de

recursos humanos y oferta de servicios de desarrollo empresarial; coordinación de programas e instrumentos de gobierno, tanto entre los niveles territoriales como entre las dependencias sectoriales; e institucionalidad para el desarrollo económico local que involucra los pactos locales de carácter suprapartidario y participativo, la presencia del sector privado junto con el sector público, la creación de organizaciones mixtas, el fortalecimiento de gobiernos locales y la modernización de la gestión municipal.

### Ilustración Dimensiones y elementos básicos del desarrollo local



Elaboración propia basada en Albuquerque (2004)

### ***Características de las iniciativas de desarrollo local***

Existen tres olas de programas y políticas de desarrollo local: antes de la década de los ochenta se concentraron en atraer empresas hacia las regiones en crecimiento; en la década de los ochenta la atención se dirigió a la creación de empresas, el aumento del capital de inversión, las incubadoras de desarrollo y la asistencia técnica; y en los noventa el énfasis fue ofrecer entornos territoriales atractivos e innovadores, y promover los aspectos intangibles del desarrollo, destacando la asociación público-privada, la colaboración y la coordinación (Tello, 2010).

Las acciones que componen las políticas de desarrollo local son variadas, y no hay ningún consenso sobre estrategias con validez universal, aunque es posible identificar dos componentes cruciales presentes en las iniciativas de desarrollo local en América Latina: el diseño de una institucionalidad que articule la concertación entre

actores sociales y promueva y coordine el proceso, y la búsqueda más o menos explícita del crecimiento sostenido de la productividad del territorio (Lorens *et. al.*, 2002).

Sobre la *dimensión* del territorio no hay alguna que sea universalmente válida, aunque en la mayoría de procesos la delimitación coincide con divisiones político-administrativas. El desarrollo local no equivale necesariamente a desarrollo municipal, debido a que los sistemas productivos locales y las regiones como unidades socio-culturales no atienden fronteras político-administrativas.

En la medida en que el desarrollo local es un proceso que depende de las decisiones de agentes locales, tanto públicos como privados, la *concertación* y los *esquemas de participación* son asuntos clave de las iniciativas de esta naturaleza. La concertación se traduce en la creación de organismos de encuentro y el desarrollo de nuevas pautas de trabajo, que faciliten la cooperación y colaboración. La naturaleza de los esquemas de participación depende en la práctica de la naturaleza de los objetivos, en todo caso, excluir actores pone en peligro la sostenibilidad del proceso, razón por la que se debe considerar el involucramiento de todos los actores del sistema productivo local: las redes de empresas (micro, pequeñas, medianas, grandes y clústeres), el sector privado organizado (cámaras, gremios, asociaciones locales, sector financiero), el gobierno en todos los niveles territoriales (nacional, provincial y municipal), las agencias de desarrollo económico local y las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía (universidades e instituciones sociales) (Listerri, 2000).

Los gobiernos subnacionales deben incorporar la competitividad territorial como una de sus líneas de acción y su función principal es ser catalizadores de los acuerdos de cooperación público-privados; para esto se requiere la consolidación de los procesos de descentralización y que los gobiernos subnacionales desempeñen un nuevo rol en la meso y microeconomía territoriales<sup>1</sup>. En la acción colectiva y gubernamental hay importantes fuentes de competitividad. Las universidades contribuyen significativamente al actuar sobre la formación (ciudadana y productiva), la investigación y desarrollo (reforzar conexión innovación-empresa), apoyar la creación de empresas (incubadoras) y apoyar la mejora tecnológica de empresas mediante la transferencia tecnológica, y

---

<sup>1</sup> La competitividad sistémica territorial tiene diferentes niveles de determinantes económicos y políticos. El nivel meta es la capacidad de animación social y concertación estratégica; el nivel macro son las condiciones para reproducir el régimen de acumulación (marco económico estable y predecible); el nivel meso responde a la creación de entorno innovador para fomento empresarial, la creación de instituciones y políticas para desarrollar industrias y su medio (tecnología, institutos, capacitación, financiamiento) y para crear ventajas competitivas; el nivel micro se refiere al cambio tecnológico en el tejido productivo y empresarial existente (Silva, 2005).

contribuir a la formulación de estrategias territoriales de desarrollo. (Vázquez, 2001; Llorens *et. al.*, 2002; Boisser, 2005; Silva, 2005).

Los *objetivos* generales de las iniciativas son genéricos (competitividad, productividad, equidad, sostenibilidad ambiental) y las diferencias se aprecian en los objetivos estratégicos y específicos. La elaboración social de estrategias son propias de las necesidades y posibilidades de cada territorio particular, existe una gama de *estrategias* de diferente complejidad para la provisión de servicios básicos, la corrección de desventajas competitivas de empresas y la liberación de potencialidades del territorio. Las áreas de actuación posible de las estrategias de desarrollo son el fortalecimiento de las instituciones público-privadas y la capacidad de planificación estratégica, la dinamización empresarial (innovación, complementariedades, formación de redes y encadenamientos productivos), y la mejora del entorno productivo y de inversiones (reducción de costos de transacción, formación de recursos humanos, modernización del sector público). Las iniciativas de desarrollo local dan prioridad a las micro y pequeñas empresas por tratarse del colectivo más numeroso y frágil, superando los tratamientos asistenciales y enfocándose en el desarrollo de los mercados de factores (laboral, financiero, servicios, información, tecnología) y de servicios de apoyo a la producción del tejido empresarial (Listerri, 2000; Albuquerque, 2001; Llorens *et. al.* 2002).

Las experiencias exitosas evidencian la importancia de adelantar procesos de formulación estratégica consensuados y con perspectiva de largo plazo, que además de las intervenciones tradicionales sobre capitales tangibles, desarrollen los capitales intangibles y dinamicen la convergencia de los actores del territorio hacia objetivos comunes.

Las características de los procesos de desarrollo local pueden sintetizarse de la siguiente manera (Silva, 2011):

- El desarrollo local es conducido de abajo hacia arriba, los protagonistas son los actores locales.
- El desarrollo local es un proceso de articulación público-privada.
- El desarrollo local es *local* en tanto es un proyecto endógeno (aprovecha recursos endógenos y es liderado por actores locales), es descentralizado (los marcos institucionales les confieren discrecionalidad a los gobiernos subnacionales en la materia) y es un proyecto político (existe una visión común sobre el futuro).



- El desarrollo local es *económico* en tanto busca mejorar la competitividad, generar empleo e incrementar los ingresos de la población y las empresas.
- El desarrollo local es *humano y sostenible* en tanto busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar la conservación del medio ambiente.

### Ilustración Características de las iniciativas de desarrollo local



Elaboración propia basada en Silva (2011)

### Fortalezas, limitaciones y desafíos de las iniciativas de desarrollo local

Las fortalezas de las políticas de desarrollo local son la adaptación del sistema productivo local a los desafíos de la globalización mediante el incremento de la productividad, competitividad e innovación; el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y de la necesidad de estrategias diferenciadas; la gestión del empleo y atención de las necesidades del tejido empresarial local; el aprovechamiento del potencial de los recursos endógenos; el impulso al control local del desarrollo; y las sinergias con los procesos de democratización y descentralización.

Las limitaciones a los procesos de esta naturaleza están asociados a la falta de tradición de gobiernos locales fuertes, la inexistencia de marco legales adecuados, el carácter restringido de los procesos de descentralización y la debilidad institucional que reducen la discrecionalidad de los territorios menos dinámicos; la dependencia financiera de las autoridades locales respecto al nivel central que reduce sus márgenes de discrecionalidad y autonomía; el tamaño reducido de las unidades político-administrativas (las ciudades pequeñas e intermedias concentran el 80% de la población en América Latina); y los bajos niveles de coordinación de las políticas de desarrollo local con las políticas sectoriales y regionales de los gobiernos centrales.

Los grandes desafíos de las iniciativas en materia de desarrollo local están relacionados con el fortalecimiento del liderazgo, la discrecionalidad y la capacidad técnica y fiscal de los gobiernos locales, así como con la consolidación de la identidad territorial, la cultura participativa y la disposición a organizarse en esquemas asociativos entre los actores territoriales.

### III. MARCO METODOLÓGICO

La metodología para la formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo aplicados a un territorio parte de considerar que las posibilidades de desarrollo local radican en el aprovechamiento del potencial de recursos endógenos y que es un proceso conducido por los actores territoriales con el propósito de alcanzar objetivos genéricos como la transformación productiva, el incremento de los ingresos, la generación de empleo y la calidad de vida de la población. La primera parte de esta sección describe las fases de la metodología diseñada por el ILPES y en la segunda parte se presenta un panorama general de la articulación de la metodología y los instrumentos diseñados durante el *internship*, la complementariedad que existe entre ellos y algunas consideraciones sobre los requerimientos en términos de tiempo y recursos humanos.

#### 1. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local

La *metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Silva, 2003; ILPES, inédito) propone un conjunto de técnicas y procedimientos organizados en seis fases para el diseño de lineamientos de desarrollo: elaboración del diagnóstico territorial, definición de la vocación territorial, análisis de problemas y definición de objetivos, formulación de estrategias, formulación del plan de acción y formulación de indicadores de seguimiento.

El proceso de formulación de estrategias de desarrollo local se estructura en cuatro áreas temáticas, las cuáles se desagregan en ejes y sobre las que hay una guía para el levantamiento de información (Anexo 1). La metodología está diseñada para territorios con baja capacidad técnica y para ser realizada en un lapso de 3 a 5 semanas.

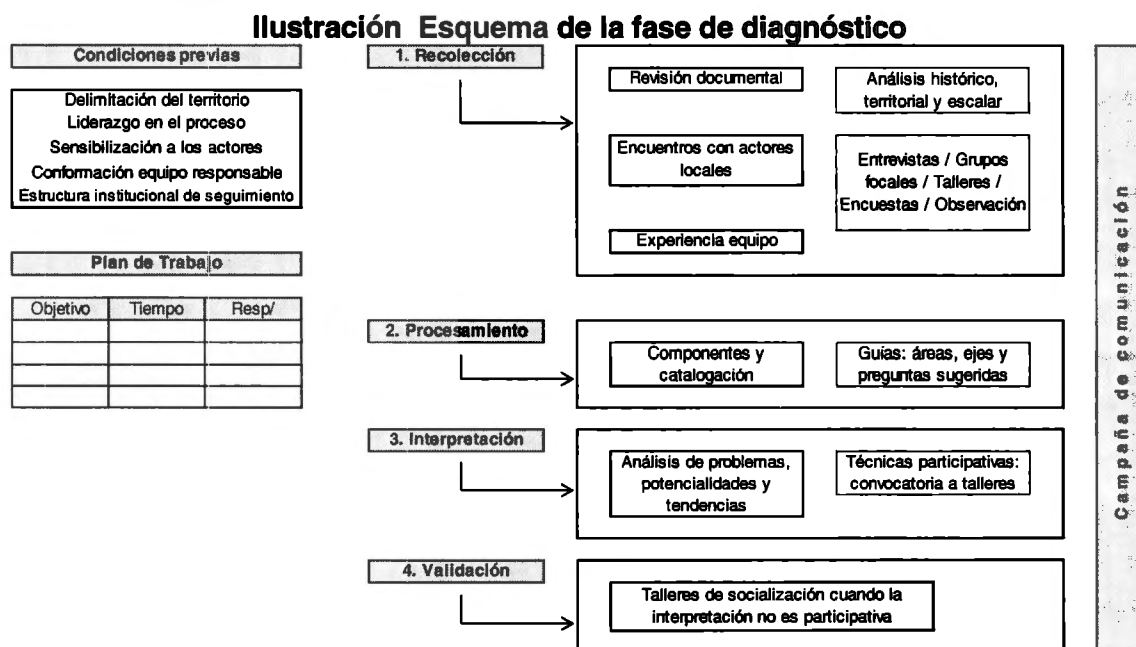
**Tabla Áreas y ejes temáticos para formulación de estrategias**

Área Temática	Ejes Temáticos
Desarrollo económico y fomento productivo	Estructura productiva y especialización // Tecnología y productividad // Organización empresarial // Dinámica económica y demográfica // Políticas de fomento productivo
Desarrollo Social y Capital Humano	Políticas sociales, municipales, regionales y nacionales // Educación // Vivienda // Empleo y pobreza // Salud // Participación ciudadana

Área Temática	Ejes Temáticos
Ordenamiento del Territorio e Infraestructura	Identidad territorial // Posición del territorio en el sistema al cual pertenece // Estructura del territorio // Sostenibilidad del modelo territorial existente // Reglas estratégicas para el ordenamiento territorial
Desarrollo Institucional y Capital Humano	Gestión pública local // Presupuesto: situación fiscal del municipio // Tejido institucional

Fuente: ILPES (inédito)

La *elaboración del diagnóstico territorial* es el proceso de recolección, procesamiento e interpretación de la información del espacio territorial con el fin de evaluar y promover su capacidad de desarrollo, y es la primera fase de la metodología. La delimitación del territorio, la formación del equipo responsable, la sensibilización a los actores locales y el diseño de un plan de trabajo son condiciones previas para la elaboración del diagnóstico territorial. El diagnóstico territorial debe ser estratégico, integral y participativo.

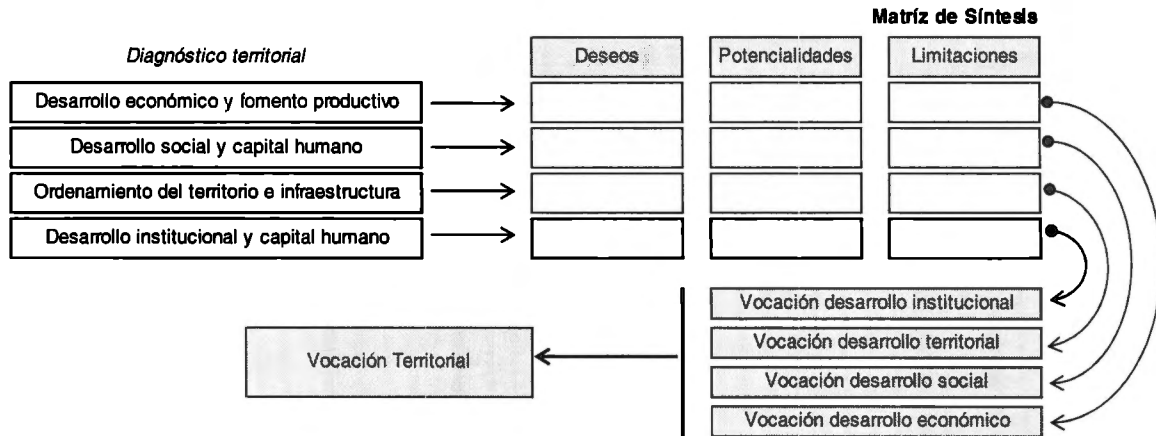


Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

La *definición de la vocación territorial* es la segunda fase de la metodología, consiste en identificar el conjunto de elementos que constituyen los mínimos comunes que la comunidad acuerda que caracterizan y que deben desarrollarse en el territorio en el mediano plazo, y está estrechamente asociada a la identidad. La definición de la vocación se sustenta en la organización de los hallazgos encontrados en la elaboración del diagnóstico territorial en una *matriz de síntesis* que condensa la información sobre las

potencialidades, limitaciones de cada uno de los ejes temáticos, así como los *deseos* que tiene la comunidad sobre la evolución ideal que deberían tener dichos ejes. La matriz de síntesis de cada una de las áreas temáticas da lugar a la definición de una vocación para cada área, las cuáles son el insumo para la definición de la vocación territorial.

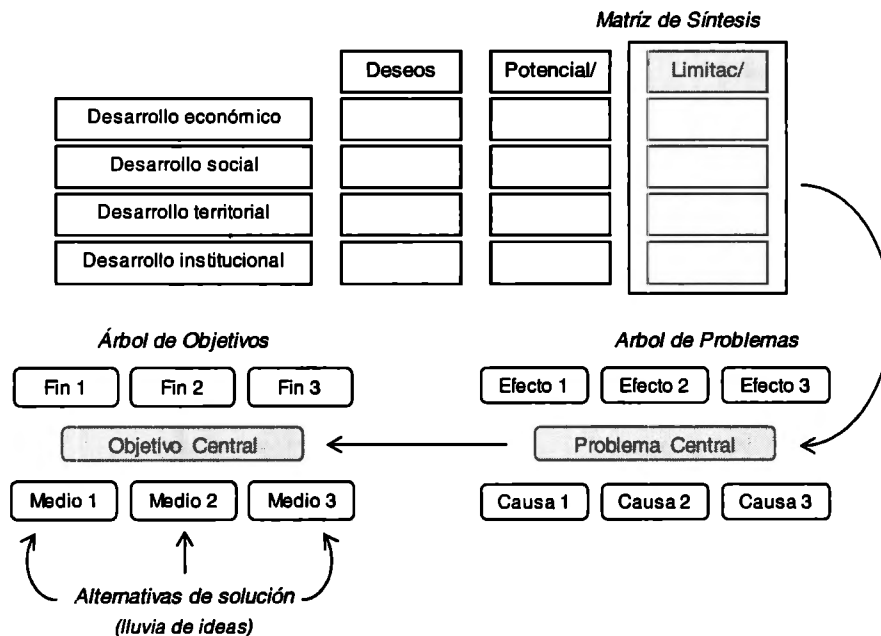
### Ilustración Esquema de la fase de vocación territorial



Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

El *análisis de problemas y definición de objetivos* es la tercera fase y en ésta se pasa de problemas mal estructurados (identificados en la matriz de síntesis) a objetivos bien estructurados. Para esto se formula un árbol de problemas y un árbol de objetivos por cada área temática, y se adelanta una lluvia de ideas sobre alternativas de solución.

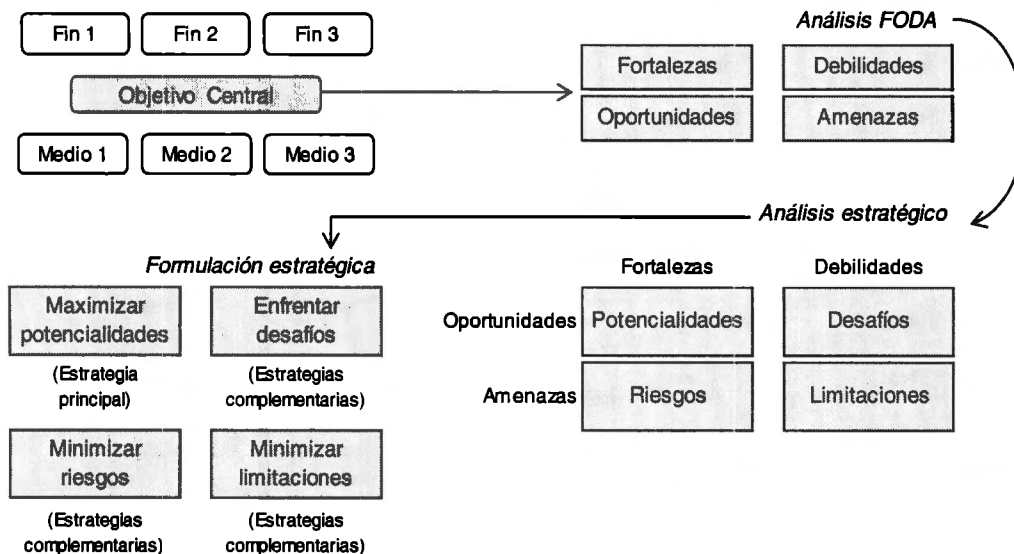
### Ilustración Esquema de la fase de análisis de problemas y definición de objetivos



Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

La *formulación de estrategias* es la cuarta fase y en ésta se definen las líneas de acción para alcanzar los objetivos, en el marco de la vocación territorial y atendiendo el criterio de priorización del Principio de Pareto, según el cual con el 20% de las acciones se debe alcanzar el 80% de los objetivos. En ésta fase se desarrolla un análisis FODA y un análisis estratégico para cada uno de los objetivos centrales, se construye una matriz de formulación estratégica y se organiza la información en una matriz de estrategias.

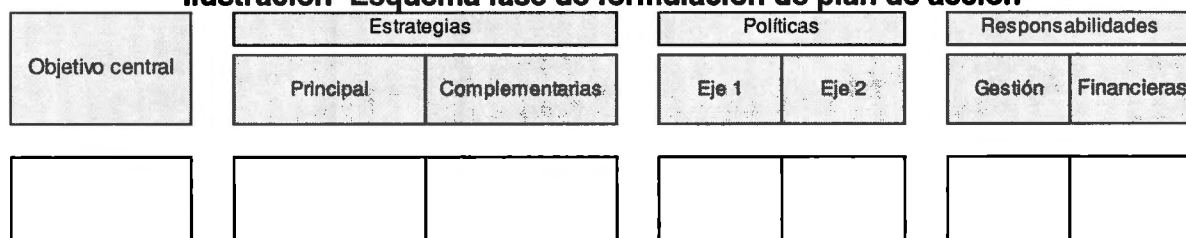
**Ilustración Esquema de la fase de formulación de estrategias**



Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

La *formulación del plan de acción* es la quinta fase y en ésta se reflexiona sobre las propuestas pensadas y posibles nuevas políticas, y se transforman los medios en proyectos o programas de inversión específico. Los proyectos pueden derivarse de los medios de los árboles de objetivos centrales así como de la lluvia de ideas sobre alternativas de solución realizados en la tercera fase. En la tercera fase se construye una matriz de acciones (objetivo general y específico, estrategias principal y específica, y políticas) y una matriz de acciones y responsabilidades por cada uno de los objetivos centrales.

**Ilustración Esquema fase de formulación de plan de acción**



Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

La sexta fase es la *formulación de indicadores de seguimiento* para las estrategias definidas, detallando la línea base, los puntos de seguimiento y las metas. Se construye una matriz de indicadores de seguimiento por cada objetivo central derivado de la fase de análisis de problemas, y en ésta se relaciona cada uno de los niveles de los objetivos (objetivo central, estrategias principales, estrategias específicas, actividades) con los indicadores de seguimiento, los medios de verificación y los supuestos.

**Ilustración Esquema de la fase de formulación de indicadores de seguimiento**

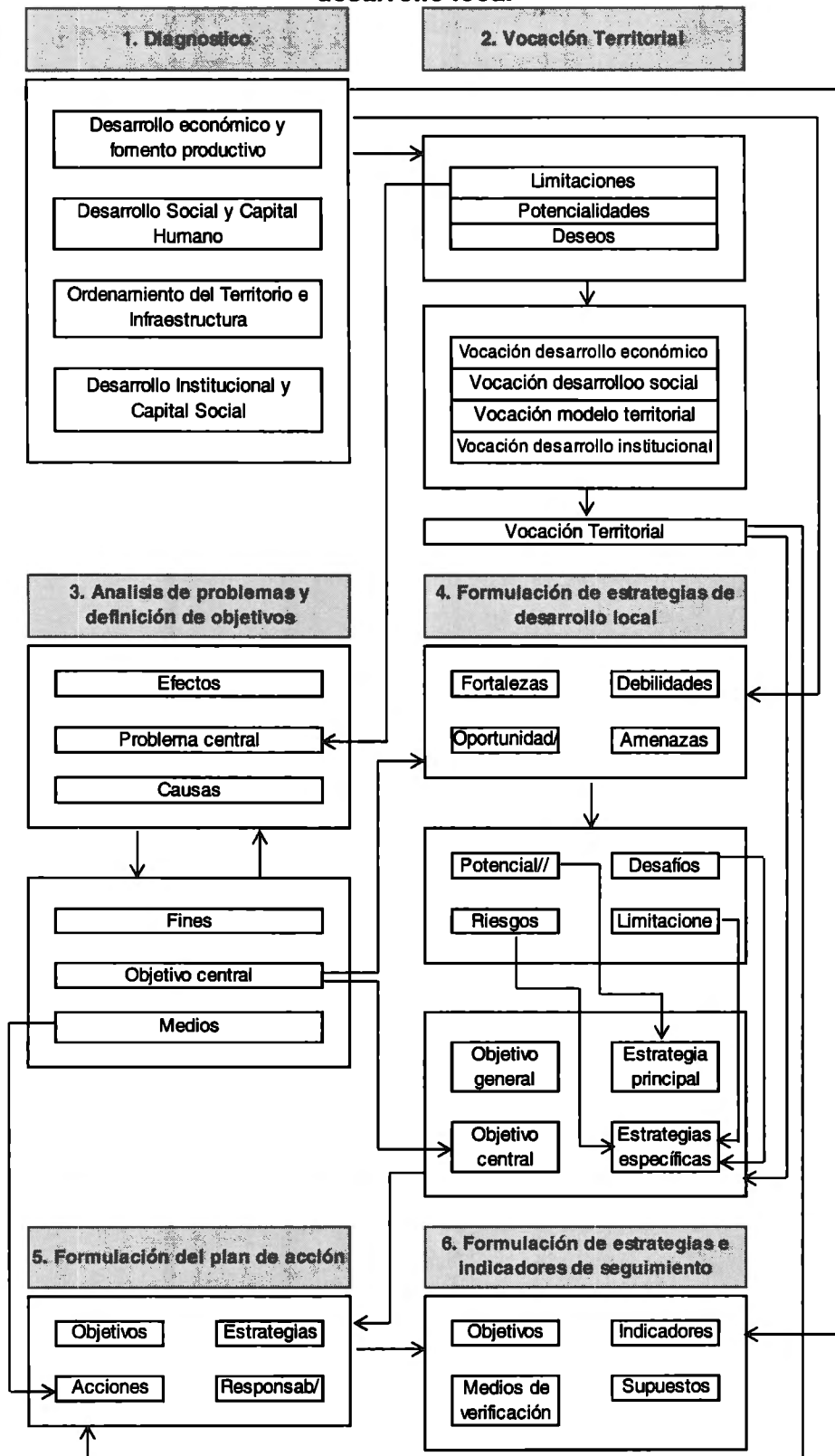
Niveles de objetivos	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Línea Base	Seguimiento	Meta		
Objetivo central					
Estrategia principal					
Estrategias específicas					
Actividades					

Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

La metodología de formulación de estrategias para el desarrollo local incorpora un enfoque multidimensional y está concebida como un proceso en el que las sucesivas fases se encuentran articuladas e interconectadas.

La aplicación en terreno de las fases y procedimientos descritos han puesto de manifiesto la necesidad de diseñar orientaciones operativas complementarias para llevar a cabo tareas que la *metodología* da por sentado que los planificadores del territorio saben cómo hacer, pero que en la práctica no ocurre de esa manera. Así entonces, no es tan claro que los planificadores tengan lineamientos estructurados para seleccionar y convocar a los actores que harán de la formulación de estrategias un proceso participativo; que se exploren de forma sistemática las tendencias del entorno para trascender la visión localista de las estrategias; que haya un tránsito fluido desde la identificación de limitaciones, potencialidades y deseos derivados del diagnóstico hacia la definición de vocaciones temáticas, y de éstas hacia la formulación de una vocación territorial con perspectiva de mediano y largo plazo; y que se adelante una reflexión sistemática en torno a la articulación e integralidad de las estrategias formuladas para trascender la visión sectorial.

**Ilustración Esquema de la metodología para la formulación de estrategias de desarrollo local**



Elaboración propia basada en ILPES (inédito)



## **2. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local e instrumentos complementarios**

Los instrumentos diseñados son un conjunto de pautas y técnicas de apoyo para los equipos responsables de las iniciativas de planeación territorial que complementan el esquema diseñado por el ILPES y son un soporte metodológico en el desarrollo de cuatro tareas:

- i. Identificación de actores locales bajo el enfoque de redes sociales para reemplazar los criterios intuitivos en la selección de las personas que participan en el proceso de formulación de estrategias de desarrollo local, particularmente en la elaboración del diagnóstico participativo y la formulación de la vocación territorial.
- ii. Exploración oportuna de las tendencias del entorno en las que se desenvolverá el territorio en el mediano y largo plazo con métodos de consulta de opinión de expertos.
- iii. Definición consensuada de las vocaciones temáticas mediante sesiones de diálogos estructurados y formulación de la vocación territorial derivada de la generación de escenarios de futuro.
- iv. Análisis de la coherencia y complementariedad de las estrategias con los objetivos centrales de desarrollo y revisión de la integralidad de las estrategias principales mediante una representación gráfica que evalúe su articulación según los enfoques de competitividad sistémica y gobernanza sistémica.

La prospectiva permite planificar y gestionar el desarrollo dándole mayor racionalidad a la acción, su aporte radica en analizar el territorio como espacio de múltiples futuros, desde el cual los actores y organizaciones generan consensos sobre visiones de desarrollo compartido, y provee elementos para seleccionar algún escenario futuro para el territorio (DNP, 2010). Las herramientas metodológicas diseñadas promueven una reflexión colectiva y estructurada sobre el futuro del territorio y pueden ser ajustadas según la complejidad del territorio y las particularidades locales, en particular son un apoyo para la comprensión de las condiciones del desarrollo local en el territorio, para la exploración de tendencias y posibles evoluciones futuras, y para la construcción de la vocación territorial con base a los acuerdos sobre los escenarios de desarrollo posibles y deseables. No se trata de una bitácora de técnicas de la prospectiva estratégica con carácter excluyente o limitativo, y en ningún caso pueden entenderse como el “único” camino para resolver los desafíos identificados.

**Tabla Metodología básica e instrumentos complementarios**

Metodología básica		Instrumentos complementarios	
Fase	Desafío	Técnica principal	Técnicas complementarias
Diagnóstico	¿Cómo identificar y convocar a los participantes?	Análisis de Redes Sociales	Bola de Nieve Lluvia de ideas Análisis de actores
Diagnóstico	¿Cómo identificar las tendencias del entorno que impactan el desarrollo territorial?	Delphi	Análisis retrospectivo Importancia y Gobernabilidad Impacto de tendencias
Vocación Territorial	¿Cómo integrar las vocaciones temáticas y construir la vocación territorial?	Método de escenarios	Diálogos estructurados Ábaco de Regnier Análisis estructural
Formulación del plan de acción	¿Cómo analizar la coherencia de las estrategias formuladas?	Mapas estratégicos	Análisis cruzado

En la propuesta que se elaboró sobre los instrumentos complementarios se parte de la consideración de que más allá de los productos, lo fundamental son los consensos y la estimulación de la capacidad transformadora de los actores que se alcanza durante el proceso de elaboración de estrategias de desarrollo local, máxime cuando el desarrollo es un proceso social y cultural de activación y movilización de fuerzas sociales, y secundariamente económico.

El enfoque de redes sociales fue la técnica seleccionada por acuerdo entre la practicante y los supervisores de la División de Desarrollo Local y Regional para diseñar el *primer instrumento complementario*, el cual es un apoyo para identificar los actores que deberían acompañar el proceso de elaboración de estrategias de desarrollo local, específicamente, para convocar a las personas a la sesiones en las que se adelanta el diagnóstico territorial participativo (primera fase), a los expertos que requiere el desarrollo del método Delphi para la exploración de tendencias del entorno (instrumento dos) y a los participantes de los diálogos estructurados y de los talleres en los que se formulan las vocaciones temáticas, se generan los escenarios de futuro y se construye la vocación territorial (instrumento tres).

Los esquemas participativos para la formulación de estrategias de desarrollo local no deben ser entendidos como una concesión o como un trámite para cumplir los requisitos que exigen las leyes marcos de planeación, por el contrario, son un imperativo con una justificación ética (debido a la democratización de los regímenes políticos), epistemológica (debido al reconocimiento de que el conocimiento no reside exclusivamente en los equipos técnicos que lideran el proceso, sino que desde otros

saberes y otros lugares se aporta sustantivamente a la formulación de estrategias) y utilitaria (debido a que los consensos alcanzados incrementan la legitimidad del proceso y de los resultados, y la vinculación de los actores promueve la sostenibilidad en el tiempo de las estrategias).

La identificación de actores es un asunto estratégico para la gobernabilidad local, pues facilita que los acuerdos logrados en el proceso (sobre la naturaleza de los problemas, la visión deseada y las estrategias formuladas) generen compromisos que trasciendan los cambios en las administraciones de los gobiernos territoriales y que se mantenga el sentido de la acción colectiva con perspectiva de largo plazo. Vale la pena recordar que el papel del gobierno en la planeación ya no es totalizante, y además de la cuestión “técnica”, las políticas públicas que no consideren la “política” tienen problemas de diseño y su implementación será esquiva. Por las razones antes descritas, el tiempo que se toma la identificación sistemática de actores no debe ser percibido como un costo inoficioso, sino como un esfuerzo altamente conveniente para el desarrollo fluido de la metodología y para el éxito en la implementación de las estrategias.

El *segundo instrumento complementario* diseñado brinda una guía operativa para cumplir con una doble condición de los diagnósticos de estudios prospectivos: han de ser diagnósticos territoriales dinámicos y multidimensionales, esto es, prever un abordaje en cada una de las áreas temáticas que sea retrospectivo (pasado, presente y futuro) y un abordaje interespacial (local, regional y global). El segundo instrumento contiene lineamientos para adelantar un análisis retrospectivo y sobre el nivel de incertidumbre de la evolución futura de los ejes temáticos, y para la exploración sistemática de tendencias del entorno con potencial de producir los impactos en el territorio basada en un método de opinión de expertos.

El análisis de tendencias del entorno es un paso fundamental para observar la interdependencia entre lo local y lo global, y para formular estrategias preactivas y proactivas que hagan frente a la creciente incertidumbre y fortalezcan la capacidad de respuesta a los veloces cambios que caracterizan el entorno contemporáneo. La exploración de tendencias, la valoración de su importancia y la estimación del horizonte temporal en el que alcanzarán su mayor impacto, son insumos esenciales para realizar diagnósticos integrales (primera fase), para definir las prioridades a las que le apuesta el territorio en las vocaciones temáticas (diálogos estructurados – instrumento tres), para la generación de escenarios de futuro (método de escenarios – instrumento tres) y para el

análisis de las oportunidades y amenazas para el logro de los objetivos centrales de desarrollo que nutre la formulación estratégica (cuarta fase).

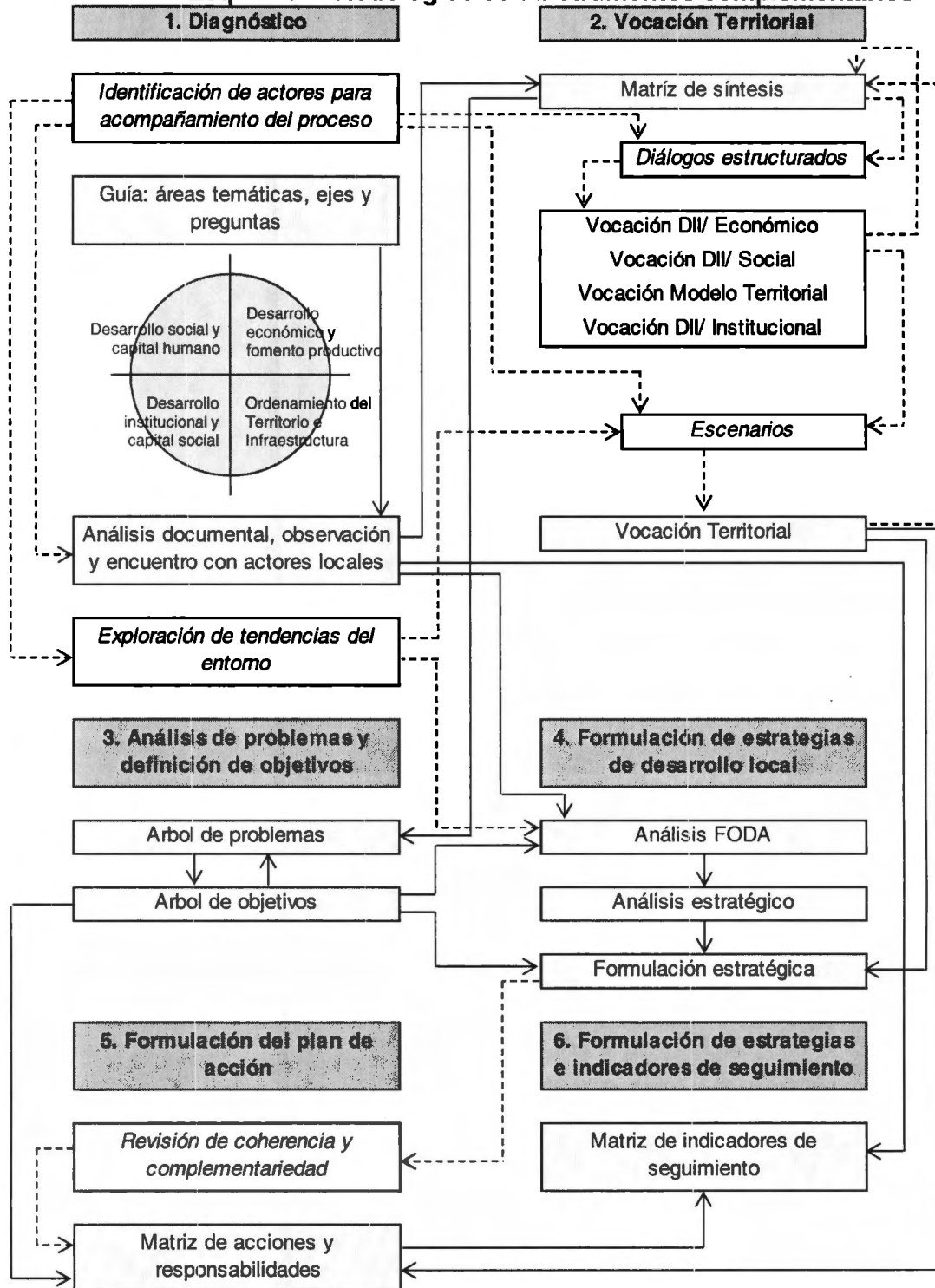
La prospectiva no se centra en predecir o calcular la probabilidad de ocurrencia de eventos futuros, sino en identificar las fuerzas que impulsan el cambio social y reflexionar sobre los futuros posibles y deseables para un territorio. Partiendo de este planteamiento, el diseño del *tercer instrumento complementario* tiene como eje transversal el método de escenarios para alcanzar dos objetivos centrales: definir objetivos y construir la vocación territorial con inspiración en las potencialidades del futuro que se desmarquen de las restricciones que impone el pasado; y explorar de manera holística los factores claves de las dimensiones del desarrollo local que condicionan la evolución futura del territorio.

Los diálogos estructurados que se proponen para la definición de las vocaciones temáticas tienen a su haber poner el énfasis en la convergencia de expectativas sobre el futuro, de manera que en un acto de imaginación creativa se trasciendan los estrechos marcos de la realidad actual. Para no construir sueños divorciados de la realidad y equilibrar las realidades presentes y las potencialidades futuras, el análisis estructural provee de un marco de reflexión sistémica que interrelaciona los factores críticos de las áreas temáticas e identifica las variables estratégicas (pocos asuntos con efectos multiplicadores) para la exploración de escenarios posibles de futuro, insumo fundamental para que los actores locales generen visiones de futuro compartidas, integrales y plausibles que condicionen las agendas locales de desarrollo con perspectiva de largo plazo. Las brechas que se identifican entre la situación actual y el escenario apuesta, así como los obstáculos para el logro de las vocaciones temáticas y la vocación territorial, son cuestiones que deben ser considerados para la retroalimentación de la matriz de síntesis (fase dos), y por consiguiente, para la formulación de los árboles de problemas y de objetivos (segunda fase).

La fragmentación en la formulación estratégica dificulta las posibilidades de coordinación, tanto de los actores como de las políticas públicas. Atendiendo a esta dificultad y reconociendo que los problemas no están aislados sino que interactúan continuamente, por lo que las soluciones independientes no son una solución efectiva, el *cuarto instrumento complementario* recomienda una plantilla para la elaboración de mapas estratégicos que señale los vínculos que existen entre las estrategias. La coherencia global no se observa espontáneamente, por eso se proponen análisis cruzados que interrelacionen los objetivos y las estrategias, y se retoman los enfoques de

competitividad sistémica y gobernanza sistémica para facilitar la organización y la comprensión del rol de las estrategias que concurren a la promoción del desarrollo local.

**Ilustración Esquema metodológico con instrumentos complementarios**



Elaboración propia

El diseño de los instrumentos complementarios atiende un criterio modular, esto significa que pueden usarse de manera independiente para resolver las áreas de oportunidad identificadas en la metodología básica. Sin embargo, es recomendable su aplicación conjunta porque permitiría que la prospectiva como técnica y como herramienta se incorpore a la *metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, y porque los resultados de cada fase serían más consistentes ya que los hallazgos de cada instrumento se retroalimentan entre sí.

Los instrumentos complementarios se han desagregado en guías, matrices y tablas que sean aprehensibles y operativos para los participantes de los cursos de capacitación brindados por el ILPES y los equipos de planeación territorial. Los instrumentos se han integrado en un reporte final entregado al ILPES para facilitar su difusión y para que se haga uso de ellos en los servicios de asistencia técnica que presta la División de Desarrollo Local y Regional. Para este documento de tesina se ha preparado una versión sintetizada de los mismos.

El desarrollo de las pautas, pasos y tareas que se describen en los *instrumentos complementarios diseñados* demandan ciertos perfiles por parte de los integrantes del equipo técnico responsable del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local. La recomendación general es que si bien los equipos técnicos pueden no tener conocimiento especializado en prospectiva estratégica, sí es fundamental que dominen la *metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*; que cuenten con un nivel intermedio de preparación en materia de formulación de estrategias y planeación territorial; que tengan conocimiento de las características del territorio en general y de las áreas temáticas desde las cuáles se aborda el ejercicio de planeación en particular; y que profundicen en cada uno de los instrumentos para desarrollar las competencias necesarias para coordinar las actividades requeridas.

Es conveniente que los que adelantan el análisis de redes (primer instrumento) tengan conocimiento en matemáticas, estadística y el manejo de matrices; los que están al frente del análisis retrospectivo deben ser conocedores de la evolución de las áreas temáticas y tener capacidad de síntesis, mientras que el equipo que organiza el método Delphi debe ser persuasivo para convocar a los expertos que conforman el panel de opinión, hábil para la redacción de cuestionarios, diestro en el manejo de tablas y matrices, y con un nivel básico de estadística para la síntesis de los resultados (segundo instrumento); los que coordinan las actividades de los diálogos estructurados deben ser

eficientes en el manejo de grupos, la conducción de debates y la búsqueda de consensos, mientras que los que lideran los talleres para el análisis estructural, además del necesario manejo de grupos, deberán manipular matrices y hacer cálculos básicos de sumatorias de filas y columnas, sin perderse en los números y con capacidad de abstraer las interdependencias entre varios elementos constituyentes de un sistema (tercer instrumento); finalmente, los que revisan la integralidad y coherencia de las estrategias deben tener un conocimiento básico de estadística y de manejo de matrices, y comprender los enfoques de competitividad sistémica y gobernanza sistémica (cuarto instrumento).

**Tabla Perfil del equipo coordinador del proceso**

<b>Instrumento</b>	<b>Técnica</b>	<b>Competencias del equipo</b>
Primer instrumento. Identificación de actores para el acompañamiento del proceso	Análisis de la red social	Nivel intermedio en estadística y manipulación de matrices
Segundo instrumento. Lineamientos para el análisis retrospectivo de ejes temáticos y exploración de tendencias del entorno	Análisis retrospectivo	Conocimiento sustantivo sobre áreas temáticas, capacidad de síntesis
	Método Delphi	Competencias para persuadir, habilidad para redacción de cuestionarios y para procesamiento y síntesis de la información
Tercer instrumento. Formulación de escenarios y definición de la vocación territorial	Diálogos estructurados	Manejo de grupos y habilidades comunicativas
	Escenarios (análisis estructural)	Nivel básico en estadística, manipulación de matrices, manejo de grupos
Cuarto instrumento. Análisis de coherencia, complementariedad e integralidad de las estrategias	Análisis cruzados	Nivel básico en estadística, manipulación de matrices
	Mapas estratégicos	Dominio de los enfoques de competitividad sistémica y gobernanza sistémica

El lapso original de 3 a 5 semanas contemplado para la *metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* da un salto a 16-18 semanas al incluir los instrumentos complementarios diseñados. El tiempo que toma seguir la metodología con los instrumentos complementarios varía de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos y a la complejidad del territorio; en condiciones ideales se necesitaría un equipo técnico coordinador de entre 5 a 7 personas por área temática, es decir, entre 20 y 28 personas en total. En el siguiente diagrama se presenta una estimación aproximada de los tiempos que tomaría el desarrollo de la metodología con los instrumentos complementarios, y las personas que intervienen en su ejecución (equipo coordinador, expertos y actores

representativos). Se puede considerar la segmentación de ciertas tareas con terceros para disminuir los tiempos, en particular, la identificación de actores podría recaer en la academia.

### Ilustración Fases y técnicas principales de la Metodología con instrumentos complementarios

Fase / Actividades	Semanas																	Responsables
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
<b>Diagnóstico</b>																		Equipo coordinador (5-7 por red temática)
Identificación de actores																		
Mapeo de la red																		
Procesamiento de datos																		
Indicadores para el análisis																		
Comparación de redes																		
<b>Recolección y procesamiento de información</b>																		Equipo coordinador (5-7 por área temática), expertos, actores representativos
Análisis retrospectivo																		
Ficha básica																		Equipo coordinador (3-5 por área temática)
Priorización de factores																		
<b>Exploración de tendencias</b>																		Equipo coordinador (3-5 por área temática), expertos (25-30 por panel temático)
Preparación del estudio																		
Aplicación de cuestionarios																		
Procesamiento y síntesis																		
Análisis de tendencias																		
<b>Vocación territorial</b>																		Equipo coordinador (3-5 por área temática), consulta a expertos y a actores representativos
Matriz de síntesis																		
Diálogos estructurados																		
Tareas preparatorias																		
Desarrollo de sesiones (4)																		Equipo coordinador (4-6 por sesión), taller con expertos y actores representativos (máx 45 personas por sesión)
<b>Método de escenarios</b>																		
Análisis estructural																		Equipo coordinador (5-8 personas), talleres con expertos y actores representativos (40-60 personas)
Formulación de hipótesis																		
Redacción de escenarios																		
<b>Análisis de problemas y definición de objetivos</b>																		Equipo coordinador (4-7 por área temática)
Árbol de problemas																		
Árbol de objetivos																		Equipo coordinador (4-7 por área temática)
<b>Formulación de estrategias</b>																		
Análisis FODA																		
Análisis estratégico																		
Formulación estratégica																		Equipo coordinador (8-12 personas con participación equitativa de todas las áreas temáticas)
<b>Formulación del plan de acción</b>																		
Análisis de coherencia e integralidad																		
Organización de hallazgos																		
Análisis objetivos centrales																		
Análisis objetivos y estrategias																		Equipo coordinador (1-2 por área temática)
Mapa estratégico																		
<b>Matriz de acciones y responsabilidades</b>																		Equipo coordinador (3-4 por área temática), consulta a expertos y actores representativos
Formulación de estrategias e indicadores de seguimiento																		
Matriz de indicadores de seguimiento																		

Elaboración propia

Los instrumentos complementarios diseñados pueden ser abordados desde dos niveles de complejidad: en un primer nivel, el público conocedor de planeación territorial pero no especializado en prospectiva encontrará en el material una aproximación simplificada y manual de algunos de los métodos clásicos usados en los estudios



prospectivos, adaptados para ser utilizados en esquemas de formulación de estrategias de desarrollo local; en un segundo nivel, el público familiarizado con la prospectiva podrá hallar una guía en donde se hacen operativos los lineamientos metodológicos de la disciplina, y profundizar el alcance de los análisis con el complemento de otros métodos y el uso de herramientas más sofisticadas como los software especializados (UNICET y NETDRAW para el enfoque de redes sociales, MACTOR para el análisis de actores, MIC MAC para el análisis estructural, ISM para los mapas estructurales que se producen en las sesiones de diálogo estructurado, THINK TANK para el manejo de talleres de lluvia de ideas, MORPHOL o SMIC para la combinación de los juegos de hipótesis).

Los productos generados no buscan reemplazar los métodos tradicionales ni hacer planteamientos sobre el contenido o sentido de las estrategias de desarrollo local que deben formular los territorios en América Latina. Aunque la planificación es un instrumento esencial de gobierno porque precede y preside la acción pública (Martín, 2005), el proceso metodológico en sí mismo “no basta para que se pueda realizar el desarrollo social” (Medina, 2000). Más allá de las técnicas para el análisis y la decisión, los instrumentos complementarios ofrecen un esquema operativo para cambiar la mentalidad y el comportamiento de los equipos de planeación y de los actores locales, y para asumir el desafío de construir socialmente el futuro de los territorios. El ejercicio de flexibilizar y profundizar la operatividad de las metodologías de la prospectiva estratégica contribuye a mejorar la capacidad de previsión de los equipos técnicos territoriales y fortalece sus competencias para construir visiones compartidas e integrales de desarrollo con perspectiva de largo plazo que superen las restricciones y contradicciones de corto plazo.

## **IV. DESARROLLO Y RESULTADOS DEL INTERNSHIP**

Los instrumentos complementarios propuestos a la División de Desarrollo Local y Regional del ILPES contienen una o más técnicas derivadas de la disciplina de la prospectiva estratégica y de escuelas de planeación estratégica y planeación participativa que han sido estudiadas en los cursos del programa de Maestría en Prospectiva Estratégica, así como otros que han sido explorados en una revisión bibliográfica de metodologías en casos aplicados y de reconocidos prospectivistas iberoamericanos, de la escuela anglosajona y de la escuela francesa.

La propuesta completa de los instrumentos complementarios es tributaria de un enfoque híbrido que combina el abordaje del futuro extrapolativo basado en tendencias, el abordaje exploratorio de los cambios sociales y, con mayor énfasis, el abordaje basado en las imágenes consensuadas de futuro de los actores locales. En este capítulo se presenta resumidamente cada uno de los instrumentos que se diseñaron durante el *internship* para complementar la metodología de formulación de estrategias de desarrollo local. La estructura para la descripción de los instrumentos es la siguiente: se retoma lo que plantea la metodología del ILPES sobre el desafío particular que debe resolver el instrumento complementario; se justifica y se expone la naturaleza de las técnicas y métodos utilizados; se introducen algunas consideraciones generales sobre los enfoques teóricos que los sustentan; y se expone una versión sintetizada de la herramienta operativa diseñada.

### **1. Identificación de actores para el acompañamiento del proceso**

#### ***Punto de partida: la participación en la metodología***

La *metodología para la formulación de estrategias de desarrollo local* contempla el involucramiento de los actores territoriales en las diferentes fases del proceso y la selección de estos actores es una tarea que debe adelantar el equipo responsable desde el diseño del proceso y la selección de las técnicas de planeación.

La construcción de diagnósticos territoriales integrales, estratégicos y participativos es el punto de partida para la formulación de estrategias de desarrollo local. La organización de este proceso requiere de ciertas condiciones previas como la delimitación del espacio territorial, la conformación del equipo responsable, la sensibilización de los

actores locales sobre la importancia de esta fase y el diseño de un plan de trabajo para la organización logística del proceso. La recolección de los datos para el diagnóstico combina técnicas de revisión bibliográfica tradicionales con técnicas participativas y de observación; el procesamiento es un ejercicio de análisis a cargo del equipo responsable en el que se identifican componentes de la información recolectada; la interpretación sintetiza la información en problemas, potencialidades y tendencias, mediante el uso de técnicas participativas como talleres; y finalmente, el proceso se cierra con la validación de los resultados mediante talleres de socialización ante la comunidad. Es evidente que las técnicas participativas son fundamentales para la recolección, interpretación y validación de la información durante la fase de diagnóstico.

Tradicionalmente se ha destacado al sector empresarial, las organizaciones sociales, los distintos niveles de gobierno, los centros de formación y capacitación, y las agencias de desarrollo local, como los agentes que deben ser convocados a participar en procesos de esta naturaleza. La *metodología* señala de manera genérica los actores territoriales según las áreas temáticas que deben ser convocados para el desarrollo de las técnicas participativas de la fase de diagnóstico, y demanda que la vocación territorial sea un consenso entre actores territoriales.

### Ilustración Actores territoriales según áreas temáticas

Desarrollo económico y fomento productivo	Desarrollo social y capital humano	Ordenamiento del territorio e infraestructura	Desarrollo institucional y capital social
Empresarios Departamentos de fomento productivo Agencias gremiales Cooperativas Organismos nacionales de fomento productivo	Departamentos de salud, educación, deportes, cultura Directores de centros educativos, sanitarios, culturales Líderes comunales Autoridades locales Asociaciones culturales, educativas, de derechos humanos, de barrio, de mujeres	Departamentos de urbanismo Infraestructura de apoyo a empresas Infraestructura para la población Infraestructura sanitaria y educativa Infraestructura básica Transporte y telecomunicaciones	Instituciones locales, regionales y nacionales representadas en el territorio Asociaciones de participación política o movilización ciudadana Líderes comunales Autoridades locales

Elaboración propia basada en ILPES (inédito)

Las recomendaciones de carácter genérico sobre la naturaleza de los actores que deben ser convocados son válidas pero insuficientes. La heterogeneidad de los territorios latinoamericanos hace inconveniente la generación de listas detalladas de actores que puedan ser generalizables a todos los casos. Adicionalmente, se complejiza el reto porque el acompañamiento no se solicita solamente a los actores institucionales, sino también se deben convocar actores extra-institucionales que tienen conocimiento sobre los problemas y las soluciones, que cuentan con recursos que pueden obstaculizar o favorecer la implementación de estrategias, y que son representativos de los intereses de ciertos grupos o sectores sociales. Por ejemplo, en el caso particular del área temática de

Ordenamiento Territorial e Infraestructura, es necesario considerar actores como los transportadores (de pasajeros y de mercancías), los propietarios de grandes extensiones de tierras urbanizables, los habitantes de territorios protegidos o de áreas de riesgo, las empresas constructoras, los ocupantes de grandes superficies, las asociaciones de peatones, los colectivos que usan el espacio público, los propietarios de infraestructuras de riesgo o de alto impacto, entre otros.

Se sugiere que el equipo responsable del diagnóstico reemplace los criterios intuitivos para hacer frente al desafío de la identificación de actores y adopte una técnica formal basada en el enfoque de las redes sociales del territorio, el cual explora las interacciones e interdependencias entre los actores, y la manera en que su posición en una red determina sus oportunidades y limitaciones.

### ***Necesidad de una técnica formal para la identificación de participantes***

La participación social es una cuestión de primer orden en los procesos de planeación territorial debido a los cambios institucionales que han operado en los regímenes políticos, a la pertinencia del conocimiento que tienen los ciudadanos para la generación de alternativas de solución y a los beneficios en materia de legitimidad y sostenibilidad de las estrategias. Los procesos generalizados de democratización y descentralización en las sociedades latinoamericanas de los últimos lustros han promovido la búsqueda de modelos de gestión territorial que acerquen al ciudadano y le den un rol activo en los mecanismos tradicionales de toma de decisiones públicas. La participación social es un paso necesario para la revalorización del conocimiento que tienen las personas que conviven en el territorio, quienes son los que reciben el impacto de los planes, programas y proyectos desplegados para la resolución de los problemas colectivos. Y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones promueve el sentido de apropiación de éstos hacia los objetivos y estrategias de desarrollo formulados, disminuye la vulnerabilidad de los planes a los ciclos político-electorales y aumenta la probabilidad de que las estrategias permanezcan en el tiempo. Lo anterior explica que la identificación de actores sea un asunto estratégico, y una condición previa indispensable para adelantar procesos de formulación de estrategias de desarrollo local.

La participación está mediada por el tiempo, los recursos disponibles, los alcances del proceso y los métodos de difusión. La búsqueda de esquemas de participación masiva hacen el proceso más largo, costoso, complejo logísticamente y difícil para la generación de consensos estratégicos. Dadas las dificultades operativas del involucramiento masivo,

la identificación y convocatoria de las personas para participar en los talleres es un asunto crítico, pues deben de ser representativas del tejido social y deberían cumplir al menos dos condiciones: primero, tener una perspectiva integral del territorio y conocimiento del área o eje temático de interés; y segundo, inspirar confianza en la comunidad de tal manera que otros miembros se motiven a participar y contribuya a darle credibilidad al proceso (Banco Mundial, 1995).

### ***El enfoque de redes sociales***

El instrumento brinda pautas formales basadas en el enfoque de redes sociales para identificar los actores que deberían ser convocados en el desarrollo de la fase de elaboración del diagnóstico territorial y en otras fases como la formulación de la vocación territorial. El enfoque de redes sociales analiza los patrones de interacción entre actores en determinada red y hace uso de un lenguaje formal de matrices y grafos que contribuye a la representación sistémica y concisa de la información. Según esta perspectiva, los actores se describen en función de sus relaciones con otros, y no de sus atributos individuales.

Una red es un grupo de individuos que se relacionan con un fin específico. Los elementos básicos que constituyen una red son los actores (nodos) y sus relaciones (vínculos), y la forma en que los actores se insertan en las redes define sus limitaciones y oportunidades, y sus interacciones condicionan la estructura de las redes. Los vínculos de los actores con otros son un indicador de qué tan expuesto está a los flujos de información, de su prestigio o de su autonomía.

La información de las relaciones puede ser organizada en *matrices de doble entrada*, donde cada celda describe la relación entre un par de actores y representada en *grafos*. Las matrices describen sólo un tipo de relación, así que deben diseñarse tantas matrices como tipo de relaciones se desee mapear. La naturaleza de los vínculos entre nodos puede ser medida en diferentes escalas, entre las que se destacan la binaria (ausencia o presencia de la relación), múltiple (tipos de vínculos), agrupada (escala del vínculo), ranking (fortaleza del vínculo en escala de posiciones) e intervalo (escala en la que el cambio de unidad de la medición refleja la misma diferencia real). Los datos binarios son los más ampliamente usados (Hanneman, 2000).

La matriz más básica es la *matriz de adyacencia*, en la cual las celdas indican la ausencia/presencia del vínculo entre cada par de actores: las filas representan las relaciones que un actor tiene con los demás nodos (relaciones de salida), las columnas

son las relaciones con otros nodos dicen tener con un actor (relaciones de entrada), la diagonal de las matrices generalmente carece de valor y se ignora en el análisis.

La manera en qué los nodos se encuentran articulados en la red va más allá de la relación que mantiene con sus nodos adyacentes y es posible identificar las trayectorias para alcanzar otros nodos. La longitud de las trayectorias entre los nodos da herramientas para indagar sobre la fuerza de las relaciones y la posición que ocupan en la red. La literatura diferencia los siguientes tipos trayectorias (Hanneman, 2000; Borgatti, 2005): paseo (trayectoria entre nodos donde se pueden repetir las relaciones), sendero (trayectoria entre nodos donde no se repiten relaciones), camino (trayectoria entre nodos donde no se repiten relaciones ni nodos), camino geodésico (trayectoria más corta posible entre dos nodos) y ciclo (trayectoria que empieza y termina con el mismo nodo, y no repite relaciones ni nodos).

El análisis sobre la estructura de la red social puede hacerse desde tres niveles: la dinámica global, la centralidad de los nodos considerados individualmente y las subestructuras al interior de la red. Existe un amplio conjunto de definiciones e indicadores para el análisis en cada uno de estos niveles y cada uno aporta visiones diferentes. Ninguna alternativa es inherentemente buena, su pertinencia depende del contexto y los objetivos de la investigación.

**Tabla Definiciones para el análisis de redes sociales**

<b>Estructura de la red</b>	<b>Nodos</b>	<b>Subestructuras</b>
<i>Tamaño:</i> número máximo de relaciones si todos los actores se conectaran directamente	<i>Centralidad por grado:</i> número de nodos con los que se tienen vínculos directos	<i>Cliques:</i> subconjunto de actores que están conectados mutuamente más fuertemente de lo que están con los demás.
<i>Densidad:</i> proporción de vínculos existentes respecto al total de vínculos posibles	<i>Centralidad por distancia:</i> longitud de los trayectos de un nodo para alcanzar a todos los nodos de la red	<i>Componentes:</i> subconjunto de actores que están íntegramente conectados, pero desconectados de otros subconjuntos.
<i>Centralización:</i> tendencia de un único nodo a ser más central que los demás	<i>Centralidad por intermediación:</i> proporción en la que un actor se encuentra en medio de las trayectorias que comunican a los actores entre sí	

La identificación de actores claves para el acompañamiento del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local requiere de una mirada que integre los fundamentos del enfoque de redes sociales. Dado que hay límites en el número de actores que efectivamente se pueden invitar a participar ¿Qué actores invitar para que

ellos alcancen potencialmente a toda la red? ¿Qué actores pueden alcanzar a la totalidad de la red en los menores trayectos posibles y con la mínima distorsión de información?

### ***Síntesis del instrumento diseñado***

Existen al menos dos dimensiones sobre la cuestión de los actores claves. La primera hace referencia a la dependencia que tiene la red de ciertos actores para mantener la cohesión, esto es, el impacto que generaría en la estructura de una red la potencial “ausencia” de un nodo; la segunda hace referencia al posicionamiento de ciertos actores que los hace estratégicos en recibir y difundir rápidamente la información, las actitudes, los comportamientos o los bienes.

Así entonces, la tarea de identificar actores clave se puede enunciar de la siguiente manera: en el contexto de una determinada red, *cuál es el conjunto de actores que de ser removidos ocasionaría la fragmentación real (al dividirla en componentes sin conexiones entre ellos) o virtual de la red (al hacer las trayectorias entre los actores tan largas que prácticamente la red está desconectada), y que tienen la máxima conexión hacia otros nodos por sus vínculos directos e indirectos (Borgatti, 2006).*

Esto no se resuelve con los indicadores de centralidad de los actores considerados individualmente, pues estas medidas no abordan la redundancia de los nodos en su función, ya que puede ser que los puntajes más altos conecten mucho individualmente, pero sumados no conecten más debido a que comparten sus vecindarios o porque sirven de intermediario/puente entre los mismos pares de actores. La posición de los actores pasa por el análisis la *equivalencia* de los nodos<sup>2</sup>, particularmente la equivalencia estructural, la cual explora el grado de similitud en las relaciones que tienen los actores, esto significa el grado en el cual sus vecindarios se superponen.

El enfoque de redes es el fundamento para el diseño de un instrumento metodológico que le proporcione los lineamientos operativos para que el equipo responsable del diagnóstico identifique los actores clave del territorio en general, y de cada área temática en particular, de manera que se maximice el impacto de la participación social.

---

<sup>2</sup> Otras categorías de análisis de la equivalencia son la equivalencia automórfica (correspondencia en los patrones de conexión de los nodos, independientemente de las conexiones específicas) y equivalencia regular (correspondencia en el perfil de los lazos con miembros de otros conjuntos de actores).

El objetivo es construir dos redes sociales por cada una de las áreas temáticas en las que se estructura la formulación de estrategias de desarrollo local. Los criterios de pertenencia para cada una de las redes son el *conocimiento* y la *influencia*.

Por *conocimiento* se entienden las competencias que tienen los actores para interpretar y resolver con idoneidad las cuestiones críticas de los asuntos que le competen a las áreas temáticas. Por *influencia* se entiende la capacidad que tiene los actores para condicionar el desarrollo de las estrategias en razón de sus recursos económicos, políticos, sociales, culturales o de cualquier otra naturaleza.

**Primer paso. Mapeo de la red.** La técnica sugerida para el mapeo de redes es la “bola de nieve”, en la cual se le pregunta a un grupo inicial de actores por sus vínculos con otros actores, y con éstos nuevos se repite el procedimiento hasta que la muestra se sature. Se debe mapear cada red por separado para contrastarlas después.

**Tabla Tareas para el mapeo de la red**

Tareas	Descripción
Delimitación de la red	<p>Enlistar las personas e instituciones dentro del territorio que impactan la evolución de las áreas temáticas: tomadores de decisiones, financiadores, beneficiarios de políticas e intermediarios</p> <p>Técnica: Lluvia de ideas / Orientaciones: Actores genéricos identificados.</p>
Definición de un grupo inicial	<p>Seleccionar un grupo inicial de seis actores (individuos o instituciones) que impacten la evolución del área temática.</p> <p>Criterios de selección: actores con conocimiento, actores con influencia; representantes del sector público, privado y social, participación de género; actores importantes, visibles o con posiciones altas dentro de los grupos de interés y de instituciones.</p>
Diseño de cuestionario	<p>El levantamiento de datos se hace con un cuestionario que consta de una pregunta central.</p> <p><i>Pregunta central sugerida para la red de conocimiento: ¿cuáles son las cinco personas o instituciones que deberían participar en el proceso de diagnóstico territorial en el área de (nombre del área temática) debido a las habilidades, conocimientos y experiencia que tienen en el tema?</i></p> <p><i>Pregunta central sugerida para la red de influencia: ¿cuáles son las cinco personas o instituciones que deberían participar en el proceso de diagnóstico territorial en el área de (nombre del área temática) debido a la influencia política, económica o social que tienen sobre asuntos de esta naturaleza?</i></p> <p>El cuestionario debe llevar un <i>encabezado</i> que sea motivador, con lenguaje claro, y donde se exponga el objetivo general del proceso, se cuente cuáles son las áreas temáticas y se explique qué materias serán abordadas en las sesiones</p>



Tareas	Descripción
Recolección de la información	El grupo inicial responde los dos cuestionarios. En la aplicación sucesiva de los siguientes cuestionarios se mapea las redes de conocimiento e influencia de manera independiente. La encuesta se sigue aplicando a los siguientes niveles hasta que los nuevos nombres e instituciones hayan disminuido radicalmente. En ejercicios aplicados se ha alcanzado la saturación en el quinto nivel, aunque eso puede variar según las características locales.

**Segundo paso. Procesamiento de datos.** El procesamiento de datos consiste en la organización de la información recolectada sobre los vínculos y los actores en matrices de adyacencia para facilitar el cálculo de los indicadores sobre la red, los nodos y los subconjuntos.

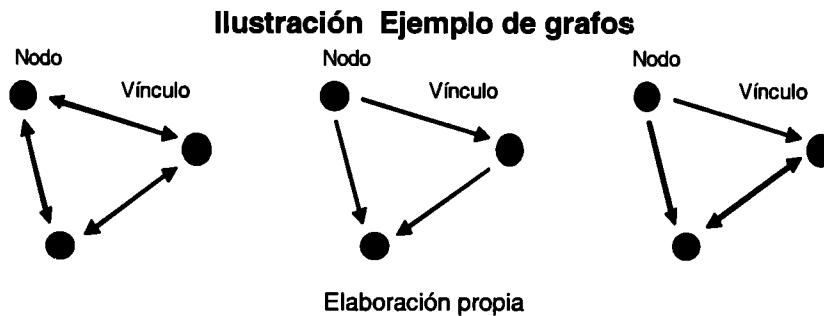
**Tabla Tareas para el procesamiento de la información**

Tareas	Descripción
Lista de resultados	Elaborar dos listas independientes con los resultados del nombre de las personas y de las instituciones que fueron señalados por los encuestados, indicando además los actores que cada uno postuló y la cantidad de veces que esa persona fue nombrada por otros.
Construir las matrices de adyacencia	La información sobre los vínculos de los actores que componen la red se organiza en matrices cuadradas e idénticas (con el mismo número de filas y columnas, y que el nombre de los actores siga el mismo orden en las filas y columnas). Se asigna 1 en las celdas correspondientes a las personas que fueron nombradas por el actor, y 0 a las demás. La diagonal no toma ningún valor.

La información de las matrices de adyacencia permite observar los vínculos directos entre los actores la red. Las filas representan las relaciones que cada actor tiene con los demás actores, esto es, los actores que el actor X reconoce como *influyentes* o *conocedores* en determinada área temática, según sea el caso. Debido al diseño de la encuesta, cada actor reconocerá máximo a cinco personas o instituciones como actores influyentes o conocedores. Las columnas representan las relaciones que otros nodos dicen tener con un actor X, en este caso, indican cuáles nodos han reconocido al actor X como *influyente* o *conocedor* en determinada área temática. El análisis de las matrices señala a los analistas algunas primeras hipótesis sobre los vínculos, las relaciones unidireccionales y bidireccionales, los actores que casi no son referidos por otros actores y los que sí lo son mucho.

**Tercer paso. Indicadores para el análisis.** Los datos contenidos en las matrices permiten el cálculo de indicadores sobre la composición de la red, la posición de los nodos y los subconjuntos para identificar los actores clave del territorio que deberían

acompañar el proceso de formulación de estrategias de desarrollo local. La representación de los datos en *grafos* donde los puntos y las flechas indican las relaciones de entrada y de salida de la red es un recurso útil para el análisis de la estructura de la red.



La técnica de mapeo limita el número de relaciones de salida (filas), así que los indicadores propuestos lidian con ésta restricción y se trabajan con las sumatorias del vector columna de las matrices (relaciones de entrada). En la siguiente tabla se relacionan los indicadores sugeridos, las fórmulas para calcularlos, así como una orientación para su interpretación. Las convenciones se encuentran en el Anexo 2.

**Tabla Indicadores para el análisis de la red**

Nivel	Indicador	Ecuación	Interpretación
Estructura global de la red	Tamaño	$T = (n)(n - 1)/2$	El número indica la cantidad de vínculos posibles en la red
	Densidad	$D = 2L/(n)(n - 1) * 100$ $D = \frac{L}{T} * 100$	Las redes densas facilitan la movilización de los flujos, generan confianza y solidaridad, promueve la cohesión social y facilitan la organización colectiva. La densidad debe ser matizada cuando se explora la dinámica de subconjuntos, ya que hay comunidades con altas densidades pero fragmentadas por falta de vínculos entre éstos.
	Grado de centralización	$Cr = \frac{\sum_{i=1}^k (Cn_{max} - Cn_i)}{(n^2 - 3n + 2)} * 100$	La predominancia de un nodo sirve para explorar estructuras de liderazgo, las posiciones dominantes o la hegemonía.
Centralidad de los nodos	Centralidad basada en el grado de entrada	$Cn_i = \text{Sumatoria columna}$	Se asume una relación directa entre centralidad e influencia. Entre mayor sea la centralidad, el nodo tiene mayor potencial de comunicación.
	Centralidad relativa basada en el grado de entrada	$C'n_i = \frac{Cn_i}{(n - 1)} * 100$	La centralidad se vuelve relativa para jerarquizar más fácilmente los actores centrales y hacerlos comparables entre redes.

Nivel	Indicador	Ecuación	Interpretación
	Estadística descriptiva	$Suma = L$	Cantidad de relaciones existentes
		$(\bar{Cn}) = L/n$	Promedio del número de relaciones de entrada
		$Varianza = \frac{\sum(\bar{Cn} - Cn_i)^2}{n}$ $Desv. Estándar = \sqrt{Varianza}$	Medidas de variación del promedio e indican el grado de dispersión del número de relaciones de entrada
		$Máximo = Cn_{max}$ $Mínimo = Cn_{min}$	Señalan el grado de cercanía máximo y mínimo que se da en la red
Indicadores de subconjuntos	Coincidencia positiva de las relaciones de entrada	$Eq_{ent(a,b)} = \frac{2(Cn_a \cap Cn_b)}{(Cn_a + Cn_b)} * 100$	Es el porcentaje de veces en que un par de actores reporta relaciones de entrada desde iguales terceros respecto del total de vínculos de la díada. Entre más se acerque a 100 significa una mayor coincidencia del círculo que reconoce a un par de actores como conocedores o influyentes. De acuerdo a los niveles de equivalencia se pueden identificar cliques.
	Coincidencia positiva de las relaciones de salida	$Eq_{sal(a,b)} = \frac{2(Sn_a \cap Sn_b)}{(Sn_a + Sn_b)} * 100$	Es el porcentaje de veces en que un par de actores reportan relaciones de salida hacia los mismos terceros respecto del total de vínculos de la díada. Entre más se acerque a 100 significa una mayor coincidencia del círculo que un par de actores reconoce como conocedores o influyentes.

La representación gráfica de las redes en grafos permite responder por observación directa preguntas sobre sus componentes como ¿Cuántos son? ¿Qué tamaño tienen? ¿Comparten miembros? ¿Están divididos en facciones? ¿Cuál es la longitud de los trayectos que los separan? ¿Hay actores aislados? ¿Hay actores o vínculos que conectan las subestructuras? ¿Existe algún atributo que podría definir a los nodos en función de su pertenencia a las subestructuras?

**Cuarto paso. Comparación de las redes de conocimiento y redes de influencia de las áreas temáticas.** La identificación de los actores clave de las áreas temáticas requiere del análisis conjunto de los actores con influencia y con conocimiento, por ésta razón, el equipo responsable deberá construir un grafo donde se solapen las dos redes que han sido mapeadas por separado. El principal objetivo de la superposición de redes es identificar qué actores son miembros simultáneamente de las redes de influencia y de conocimiento de las áreas temáticas e indagar cuál es su posicionamiento: ¿tienen

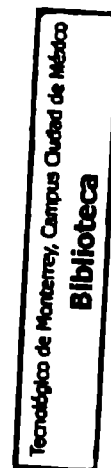
una alta centralidad?, ¿son actores puente? y ¿cuál es el grado de equivalencia entre ellos y respecto a los demás nodos centrales de las redes? La superposición de las redes se complementa con el contraste de los indicadores de análisis calculados en el paso anterior.

**Tabla Información básica de redes sociales**

		Red Influencia	Red Conocimiento
Estructura global	Tamaño		
	Densidad		
	Centralización		
	Actores aislados (sí/no)		
Centralidad de los nodos	Media de C'n		
	Varianza C'n		
	C'n <sub>min</sub> / C'n <sub>max</sub>		
	C'n <sub>max</sub> / C'n <sub>min</sub>		
Subestructuras de las redes	Composición de subestructuras (cantidad, tamaño de cada una, tamaño promedio)		
	Eq <sub>ent</sub> entre actores centrales		
	Eq <sub>sal</sub> entre actores centrales		
Actores yuxtapuestos	Nombre de los actores		
	C'n de c/actor		
	Vínculos de entrada (cantidad, % influencia, % conocimiento)		
	Eq <sub>ent</sub> entre actores yuxtapuestos		
	Eq <sub>sal</sub> entre actores yuxtapuestos		

El ejercicio de comparación es válido entre las áreas temáticas, aunque la elaboración de grafos de forma manual sería una tarea de alta complejidad. Para un análisis manual es importante que al menos se contrasten los tamaños, densidades y grados de centralización de las redes; el promedio, la varianza y el valor mínimo y máximo de la centralidad relativa de sus nodos; la composición de las subestructuras; la tendencia a la cohesión o a la fragmentación de la red; y destacar los actores que se intersectan en varias redes.

No hay medidas universales que señalen cuándo un actor es central y cuando es periférico, depende de los patrones de interacción de cada red, del grado de equivalencia estructural y del juicio de quienes hacen el punto de corte. Los criterios para la selección de los actores que hagan parte que se inviten a las diferentes fases del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local dependen del perfil de participantes que se



busque, pero en términos generales deberían tener el menor grado de equivalencia estructural posible, la mayor potencialidad para actuar como difusores, jugar un papel importante en la cohesión entre grupos de actores y mantener el equilibrio entre las personas conocedoras y las personas influyentes.

**Quinto paso. Perfil de los actores.** Conocer el juego y las posiciones de la red de actores que se identificó mediante el desarrollo de los cuatro pasos anteriores permite revelar los intereses de los actores, sus recursos, posibles alianzas o resistencias a los proyectos. Por eso, se sugiere adelantar un perfil de los actores que permita caracterizarlos, conocer sus intereses y los recursos de los que disponen para influenciar las estrategias que se formulen en el proceso. En particular, el perfil de los actores identificados se construye indicando el área temática para el cual es relevante el actor; señalando si es un actor que representa intereses individuales o de alguna institución pública, privada o social; especificando cuáles son los recursos con los que cuenta el actor; posicionando al actor como potencial opositor o promotor de las estrategias (esta clasificación es preliminar, ya que solo se sabrá a ciencia cierta la posición del actor cuando estén definidas las estrategias); fijando el grado de importancia del actor para la evolución futura de los ejes temáticos; estableciendo el grado de involucramiento que el actor siente hacia las estrategias; y explicando los objetivos o intereses perseguidos por el autor respecto a los asuntos estratégicos del eje temático en particular.

**Tabla Ficha guía para la elaboración de perfiles de los actores**

<b>Área Temática</b>	DE	DS	OT	DI
<b>Institución</b>	Individual	Pública	Privada	Social
<b>Recursos</b>	Financieros	Organizativos	Legal	Técnico Información
<b>Posición</b>	Opositor		Promotor	
<b>Importancia</b>	Alta	Moderada	Baja	
<b>Intensidad</b>	Involucrado		Indiferente	
<b>Intereses</b>				

La comprensión de los perfiles de los actores permitirá agruparlos en categorías más elaboradas de acuerdo a sus características, facilitando la clasificación de acuerdo a los atributos, y no solo de las interacciones que han sido aprehendidas desde el enfoque de redes sociales. Es necesario que el equipo coordinador compare constantemente los supuestos del análisis de los actores a medida que avance el proceso de formulación e implementación de las estrategias, de manera que el análisis se actualice según los cambios que operen en las expectativas e intereses de los actores.

## **2. Lineamientos para análisis retrospectivo de ejes temáticos y exploración de tendencias del entorno**

### ***Punto de partida: el análisis del entorno en la metodología***

Aunque el enfoque del desarrollo local está basado en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas, la metodología de formulación de estrategias de desarrollo local parte del supuesto de que “los procesos de desarrollo local está condicionado por el entorno externo, el cuál puede ser más o menos favorable al mismo” (Silva, 2003), y en ésta medida debe ser tenido en cuenta para analizar las restricciones y potencialidades frente a las cuáles hay un margen de maniobra reducida por parte de los territorios. Sin embargo no hay ninguna orientación metodológica para que los equipos responsables de la elaboración de estrategias de desarrollo local exploren las tendencias del entorno y trasciendan la visión localista, de manera que aprovechen las oportunidades y gestionen de mejor manera la incertidumbre asociada a las transformaciones allende de las fronteras del territorio.

### ***Necesidad de una técnica para la exploración de tendencias del entorno***

En una sociedad cada vez más interdependiente de las dinámicas más allá de las fronteras locales y donde la transformación es una constante, la reflexión estratégica para promover el desarrollo local debe tener en cuenta tanto los patrones de comportamiento histórico de los problemas y potencialidades del territorio, como la dinámica del entorno en el que se desenvolverán en el mediano y largo plazo, de manera que se fortalezca la capacidad de respuesta local a los cambios del contexto.

La identificación de tendencias del entorno y el análisis de sus impactos en el territorio debido a las oportunidades y amenazas que significan para el desarrollo local es una tarea que implica procesos sistemáticos de aprendizaje por parte de los actores implicados en el desarrollo local, requiere del desarrollo y puesta en marcha de sistemas de monitoreo permanente y significan el reconocimiento de la interdependencia entre las dinámicas locales y las de carácter regional, nacional y mundial.

Las competencias para reconocer los cambios que están operando en el entorno y la evaluación sus impactos territoriales es un ejercicio fundamental para la elaboración del diagnóstico territorial, el enriquecimiento de la definición de la vocación territorial y el robustecimiento de la formulación estratégica ya que los planes están basados en suposiciones sobre el futuro, y en ésta medida, el conocimiento de la evolución probable de cuestiones estratégicas que suceden allende de las fronteras del territorio permite

tomar en cuenta elementos que podrían aumentar la efectividad de las estrategias, programas y proyectos para alcanzar los objetivos del desarrollo local. Además es fundamental para promover nuevas actitudes entre los actores del territorio, de manera que de dejen de ser avestruces que sufren los cambios o bomberos que combaten el fuego, y se conviertan en aseguradores que se prepara que para los cambios e incluso en conspiradores proactivos que promueven los cambios deseados (Godet, 2000).

El desarrollo de estas competencias de los actores territoriales requiere un análisis en dos niveles: la comprensión de los patrones de comportamiento histórico (análisis retrospectivo) que ha tenido el territorio desagregado en la evolución de las áreas y ejes temáticos propuestos, y la exploración de las tendencias del entorno que en el futuro afectan los factores críticos para la promoción del desarrollo local. Lo anterior implica pasar de análisis sincrónicos a análisis diacrónicos en busca de la identificación de los patrones de cambio de los factores (internos y externos) que condicionan el desarrollo local.

**Tabla Alternativas para caracterización de patrones de cambio**

Patrón de cambio	Descripción
Invariante	Cambio nulo, extremadamente lento o con alto grado de continuidad histórica.
Tendencia	Cambio acumulativo y estable, con un sentido y dirección de evolución clara e inequívoca.
Tendencia emergente	Proceso de cambio en formación o consolidación en una dirección determinada. El sentido y dirección de la evolución no tiene los antecedentes históricos suficientes para ser considerada tendencia pesada.
Tendencia cíclica	Comportamiento que se repite con regularidad periódica
Hecho portador de futuro	Indicio en el comportamiento que indica el nacimiento de una nueva tendencia o la declinación de una consolidada. Son situaciones que ocurren en el presente, sin antecedentes históricos, con señales débiles y sin claridad sobre sus consecuencias.
Rupturas	Transformación radical del comportamiento en la evolución reciente con cambios potenciales desconocidos. Son la confrontación de lo que se considera la "evolución normal" de una tendencia.
Errático	Comportamientos sin patrones claros y de evolución azarosa.

Elaboración propia basada en Medina y Ortegón, 2006

### ***El método Delphi***

Para identificar las tendencias del entorno que impactarán el desarrollo del territorio, las consecuencias potenciales y el horizonte temporal en el que tomarán forma se propone una reflexión estructurada mediante una sesión de lluvia de ideas y un estudio Delphi. Estas dos técnicas son de naturaleza cualitativa y pueden ser ajustadas según las

particularidades del territorio y las necesidades, competencias y recursos de los equipos responsables de la elaboración de los diagnósticos territoriales.

El Delphi es un método cualitativo de debate controlado entre expertos basado en la aplicación sucesiva de cuestionarios durante varias rondas que conducen al consenso del grupo sobre determinado asunto. Los dos principios del método son el anonimato (los expertos pueden saber los nombres de los que participan, pero no las opiniones individuales de los miembros del grupo) y la retroalimentación (el grupo va conociendo los resultados de las rondas y basándose en esto puede modificar sus opiniones). Sus resultados dependen de la elaboración cuidadosa del cuestionario y de la selección de los expertos.

El equipo responsable debe liderar las tareas preparatorias del método, aplicar los cuestionarios durante las rondas con expertos y procesar la información. Para el ejercicio específico de identificación y valoración de tendencias del entorno que impactan el desarrollo local se contemplan dos rondas de cuestionarios: en la primera se busca conocer la dispersión de las opiniones mientras que en la segunda se da la oportunidad de reconsiderar los juicios iniciales basado en los resultados de la primera ronda y disuadir o ser disuadidos por los argumentos de los otros, de manera que se disminuya la divergencia entre las opiniones.

La aplicación del método Delphi requiere focalizar los aspectos sobre los que se indaga la opinión de los expertos, por ésta razón, es conveniente que el equipo responsable del diagnóstico previamente haya comprendido los patrones de evolución de los factores locales que condicionan el desarrollo y sobre los cuáles hay una guía que los desagrega en áreas y ejes temáticos (Anexo 1), y asigne criterios para priorizar un conjunto de factores clave sobre los cuáles diseñar las encuestas.

La priorización es conveniente porque los factores no impactan con la misma magnitud el desarrollo del territorio y porque hay restricciones de facto en el proceso de formulación de estrategias de desarrollo local, y particularmente de la fase de elaboración de diagnósticos territoriales, debido a las limitaciones en materia de tiempo, recursos técnicos, financieros y humanos. Para esto se propone adelantar un análisis de importancia y gobernabilidad, en donde se valora de la *importancia* que tiene el factor en el *área temática al cual pertenece* y la *gobernabilidad* que tiene el gobierno territorial (o la entidad que lidera el proceso de reflexión estratégica) para incidir en su evolución (Mojica, 2005). La *importancia* de cada factor se mide asignándole un número determinado de



puntos de un total que se reparte entre todos los factores que componen un área temática. La *governabilidad* se mide en una escala cualitativa así: N: nula (0), B: baja (1), M: moderada (3), A: alta (5).

El análisis de las tendencias que se identificaron una vez se obtengan los resultados del método Delphi se sintetizan en una herramienta que combinan la lógica de la rueda de futuros (Glenn, 2003) y el mapeo contextual (Gordon y Glenn, 2003). La rueda de futuros es un método de organización de ideas y reflexión sobre el futuro basado en lluvias de ideas en la que se pregunta por los impactos de primer, segundo y tercer nivel de una tendencia, hasta tener imágenes claras e integrales de los efectos de una tendencia. Las ideas se organizan gráficamente con un círculo en el centro y anillos con los impactos según el nivel, se pueden usar flechas para señalar los vínculos que existen entre los impactos. El mapeo contextual es una herramienta para ver de forma anticipada los problemas emergentes y las tendencias que puedan tener efectos significativos. Hay diferentes técnicas para el mapeo de tendencias (panel de expertos, revisión de bases de datos, sistemas de alerta de buscadores en la red, revisión de literatura, ensayos de expertos, seguimiento a personas clave y conferencias), pero lo que interesa para los efectos de la metodología es la forma en la cual se organiza la información para tener un sistema monitoreo sobre los asuntos estratégicos, en la que generalmente se destaca la significancia e importancia de la tendencia, las consecuencias, el estatus de desarrollo y los actores involucrados.

### ***Síntesis del instrumento diseñado***

La exploración de tendencias del entorno implica indagar sobre tres asuntos fundamentales ¿qué está ocurriendo en el entorno que podría impactar significativamente la evolución futura de los factores que condicionan desarrollo local?, ¿qué consecuencias potenciales tendrán esas tendencias exógenas? y ¿en qué horizonte temporal es previsible que se alcance ese impacto? Para responder estas preguntas se propone un instrumento operativo que facilite la comprensión y jerarquización de los patrones de cambio de los factores locales del desarrollo, la exploración de las tendencias del entorno que afectan su evolución futura y el análisis de sus impactos.

**Primer paso. Análisis retrospectivo.** La información recolectada sobre el territorio mediante las técnicas de revisión documental, la observación y el encuentro con los actores locales sobre las áreas temáticas del desarrollo adelantar un ejercicio de síntesis en donde señale el patrón de evolución que han tenido los ejes temáticos en el

horizonte de la última década. Este lapso se considera prudencial para apreciar la velocidad de los cambios que han operado y la dinámica del fenómeno sin caer en miradas cortoplacistas. Esta actividad contribuye a transforman los datos, descripciones e indicadores en conocimiento que sea operable y útil para la toma de decisiones estratégicas.

Los datos se organizan en una ficha básica por cada eje temático identificado en donde se selecciona un *indicador* que ilustre el comportamiento del factor (o categorías cualitativas cuando la naturaleza del fenómeno lo amerite), la *evolución histórica* que ha tenido el factor mediante series de tiempo o descripciones, la *situación actual* (la condición más reciente que se tenga documentada), el *patrón de cambio* que señala la naturaleza del comportamiento que ha tenido el eje en la última década y la *nominación* de la trayectoria a través de la cual se le asigna un nombre, rotulo, descriptor o título corto que resume la naturaleza del eje temático y el comportamiento histórico.

**Tabla Información básica: trayectoria histórica de ejes temáticos**

<b>Área Temática</b>	
<b>Eje Temático</b>	
<b>Indicador sugerido (nombre y definición)</b>	
<b>Evolución histórica</b>	
<b>Situación actual</b>	
<b>Patrón de cambio</b>	<input type="checkbox"/> Invariante <input type="checkbox"/> Tend/ pesada <input type="checkbox"/> Tend/ emergente <input type="checkbox"/> Tend/ cíclica <input type="checkbox"/> Hecho portador de futuro <input type="checkbox"/> Ruptura <input type="checkbox"/> Errático Justificación:
<b>Nominación de la trayectoria</b>	

Los hallazgos sobre el comportamiento histórico de los factores pueden representarse gráficamente en una línea de acuerdo al nivel de incertidumbre sobre su evolución futuro, esto es, el grado de certeza que existe sobre el rumbo que tomará el eje temático en el mediano plazo si las condiciones que lo están produciendo y reproduciendo se mantienen constantes en el tiempo.

**Ilustración Nivel de incertidumbre**

Invariantes	Tendencias pesadas	Tendencia cíclica	Tendencia emergente	Hecho portador de futuro	Errático	Ruptura
-------------	--------------------	-------------------	---------------------	--------------------------	----------	---------

←----->

Menor    N I V E L   D E   I N C E R T I D U M B R E    Mayor

La línea gráfica es didáctica e ilustrativa sobre el carácter dinámico que tienen los temas relevantes del desarrollo local y pone de manifiesto los desafíos que tienen los planificadores territoriales para enfrentar la mutación constante, revertir las tendencias que se consideran nocivas para el bienestar y la competitividad pero que tienen una fuerte inercia, acelerar aquellas que son incipientes pero que ofrecen mejores oportunidades y generar nuevos comportamientos que pueden no tener antecedentes históricos pero que son convenientes para promover el desarrollo del territorio.

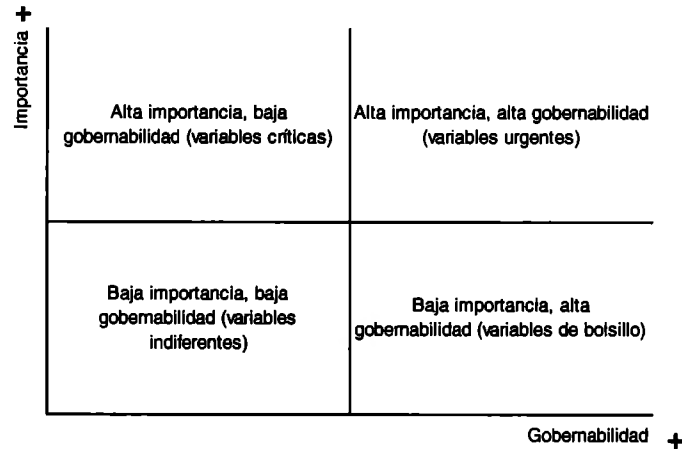
**Segundo paso. Priorización de los factores que condicionan el desarrollo local.** Las calificaciones para priorizar los factores de acuerdo a la importancia y la gobernabilidad pueden ser asignadas por un consenso entre los miembros del equipo responsable del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local o mediante talleres participativos con personas que tengan conocimiento especializado sobre el tema. Si opta por la realización del taller, la selección de participantes puede apoyarse en los resultados del análisis de redes.

**Tabla Análisis de importancia y gobernabilidad**

Factor (trayectoria eje temático)	Importancia (puntos)	Gobernabilidad			
		Nulo	Bajo	Medio	Alto
Sumatoria / Porcentaje	(Sumatoria)	(%)	(%)	(%)	(%)

La valoración de estos criterios permite graficar las variables en un plano cartesiano, en el que los cuadrantes señalan el grado de gobernabilidad que se tiene y el nivel de importancia de éstas. La ponderación facilita la selección de los tres o cuatro factores más importantes para la evolución de las áreas temáticas de desarrollo. El análisis de tendencias externas es esencial en aquellos *temas muy importantes pero con bajos márgenes de control*, ya que sobre éstos existe mayor incertidumbre sobre el futuro, así como los *temas muy importantes y con altos niveles de gobernabilidad* porque los gobiernos subnacionales tienen discrecionalidad para modificar su rumbo.

### Ilustración Cuadrantes Importancia y Gobernabilidad



Elaboración propia

**Tercer paso. Exploración de tendencias del entorno.** El equipo responsable debe liderar las tareas preparatorias del método Delphi, aplicar los cuestionarios durante las rondas con los expertos y procesar la información.

**Preparación del estudio.** Las tareas preparatorias incluyen una sesión de lluvia de ideas para el diseño de los cuestionarios, el diseño de los cuestionarios y la selección de expertos convocados en el estudio.

**Lluvia de ideas.** La lluvia de ideas indaga sobre las tendencias (consolidadas y emergentes) del entorno regional, nacional y mundial que podrían impactar (positiva o negativamente) la evolución de los factores durante los siguientes diez años que han sido priorizados en el paso anterior. Esta exploración preliminar por parte del equipo responsable está basada en la revisión bibliográfica del estado del arte de los factores y la consulta informal a expertos. Una vez depurada la lista se ajusta el significado de las tendencias y su situación actual. Las tendencias que serán sometidas a la opinión de los expertos deben ser independientes una de la otra, para cumplir con los requisitos del método (la ocurrencia de una tendencia no influye en la evolución de otra).

**Diseño del primer cuestionario.** La formulación de las preguntas condiciona las respuestas y por eso es una de las claves del éxito del estudio. Para el diseño del cuestionario se deben tener en la nota de encabezado (objetivo del cuestionario, utilidad para el proceso y plazos para responder la encuesta); explicar los factores sobre los cuáles se hace el escaneo de las tendencias del entorno; la descripción sucinta de las tendencias del entorno que se han identificado en la lluvia de ideas; y la pregunta en la que se indaga por la opinión de los expertos sobre la probabilidad de ocurrencia de las

tendencias identificadas, la magnitud del impacto que tienen y el plazo en el que se espera que tenga lugar el impacto. También debe incorporarse una pregunta donde se el propio experto evalúe su nivel de competencia sobre cada uno de los temas y consultarle por otras tendencias que deberían ser analizadas, pero que no se han tomado en cuenta.

**Pregunta sugerida primer cuestionario**

*Se han identificado un conjunto de tendencias externas que podrían afectar la evolución de (área temática), específicamente de (factor 1, factor 2 y factor n), en el territorio (nombre del territorio), durante los próximos diez años. Por favor, asigne una valoración del impacto que tendría la mencionada tendencia en el futuro de (área temática), estime el rango de años en los que usted considera que se materializará el mayor impacto de la tendencia en el territorio y justifique sucintamente sus respuestas (no más de 3 razones)*

**Tabla Plantilla para primer cuestionario**

Tendencia	Conocimiento del tema			Impacto				Argumentos	Rango de Años				Argumentos
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	Bajo	Medio	Alto		2012-14	2015-17	2018-20	≥ 2021	
Tendencia 1													
Tendencia 2													
Tendencia 3													
Tendencia 4													
Tendencia n													
Otra(s)*													

*\*Otras tendencias que no han sido consideradas pero que usted considera importantes*

**Selección de expertos.** El grupo de expertos seleccionado debe oscilar entre 25 y 30 personas, si el tamaño es menor no hay masa crítica suficiente para que los resultados sean válidos y sí es mayor se incrementan los costos operativos del desarrollo del método sin una compensación similar en la calidad de los resultados.

El perfil de los expertos que se buscan es que sean personas que cuenten con amplio conocimiento especializado sobre la dinámica de las tendencias identificadas preliminarmente y de los ejes temáticos priorizados sobre los que versan las preguntas. El grupo de expertos debe estar integrado equitativamente por personas vinculadas directamente al territorio y por personas externas a éste, con el propósito de que se facilite la apropiación de los resultados por parte de la comunidad y de los grupos de interés local, y que se cuente con las perspectivas ajenas a las tensiones y limitaciones propias de los contextos locales. Para la selección de los expertos vinculados al territorio es útil el análisis de las redes de conocimiento sobre las áreas temáticas, mientras que para los expertos externos se atienden criterios como publicaciones, participación en

conferencias, vinculación a entidades especializadas en las cuestiones a tratar y recomendaciones de instituciones y colegas. A diferencia de las muestras estadísticas, el panel de expertos no tiene que ser representativo, el objetivo es que se incorporen expertos con posturas diferentes.

**Aplicación de cuestionarios y retroalimentación.** Se proponen dos rondas de cuestionarios: la primera para conocer la dispersión de opiniones y la segunda para disminuir la dispersión al dar oportunidad de reconsiderar los juicios iniciales basado en los resultados de la primera ronda y de la disuasión de los argumentos de otros.

*Primera ronda.* Se envían los cuestionarios por correo o se aplican presencialmente a los expertos, y se recogen sus respuestas.

*Procesamiento de datos de la primera ronda.* Los resultados de la primera ronda de los cuestionarios sirven para conocer las opiniones sobre las tendencias, su magnitud y su impacto, los argumentos que justifican estas opiniones y el escaneo de nuevas tendencias que no habían sido consideradas hasta el momento. Los resultados pueden procesarse en una tabla en la que se destaquen las frecuencias de las respuestas de los expertos.

**Tabla Procesamiento de opiniones de la primera ronda**

Frecuencia respuestas de expertos									
Tendencia	Impacto				Rango de Años				
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	2012-2014	2015-2017	2018-2020	≥ 2021	
Tendencia 1									
Tendencia 2									
Tendencia 3									
Tendencia 4									
Tendencia n									
Otra(s):									

El consenso y la dispersión en la valoración de cada una de las tendencias se miden según el porcentaje de calificaciones alejadas de la respuesta mayoritaria, por convención se considera que hay consenso cuando la dispersión de las respuestas es menor a 30%. Los principales hallazgos de la primera ronda se pueden organizar en una tabla en la que se destaque la respuesta más repetida sobre el nivel de impacto y sobre el horizonte temporal en el que se alcanza el impacto máximo, la frecuencia que alcanzó esa respuesta y los nombres de los expertos que discrepan de la opinión mayoritaria.

**Tabla Hallazgos de la primera ronda**

Respuestas con mayor frecuencia y expertos divergentes						
Tendencia	Impacto			Impacto máximo		
	N	F	ED	RA	F	ED
Tendencia 1						
Tendencia 2						
Tendencia 3						
Tendencia 4						
Tendencia n						

N: Nivel / F: Frecuencia / ED: Expertos divergentes / RA: Rango de años

Las nuevas tendencias propuestas por los expertos consultados deben ser agrupadas en los casos donde sea posible y omitidas las que rompan el principio de independencia de las preguntas (que la ocurrencia de una tendencia influye en la ocurrencia de otra) para el diseño del cuestionario de la segunda ronda.

*Diseño y aplicación del segundo cuestionario.* El diseño del segundo cuestionario es más personalizado pues busca contrastar las opiniones de los expertos con los argumentos de los demás, particularmente con las razones que esgrimieron los que tuvieron respuestas de mayor frecuencia. Si la opinión del experto es *convergente* con la respuesta mayoritaria no es necesario citar los argumentos de las partes y cuando es *divergente* en el cuestionario se señala la respuesta mayoritaria y las razones argumentadas por los defensores de la opinión mayoritaria.

El segundo cuestionario tiene dos secciones: en la primera se indaga la posición el experto respecto a las respuestas de mayor frecuencia y en la segunda se solicita la opinión de los expertos sobre las nuevas tendencias que se incorporan al análisis por las sugerencias de la primera ronda. El encabezado destaca nuevamente los objetivos del estudio, explica el propósito de la segunda ronda y confirma el número y nombres de expertos que participaron en la primera ronda.

**Tabla Plantilla 1-A para segundo cuestionario**

<i>Instrucción: Valore nuevamente el nivel de impacto que tendría cada una de las tendencias sobre (factores 1,2,3,n) en la próxima década. Puede reconsiderar su primera respuesta o puede mantener su opinión. Si es pertinente, justifique su respuesta refutando los argumentos de la mayoría.</i>						
Tendencia	Respuesta con mayor frecuencia			1ª respuesta	2ª respuesta	Argumentos
	Nivel	Frecuencia	Argumentos			
Tend 1						
Tend 2						
Tend 3						
Tend 4						
Tend n						

Escala Nivel de Impacto: Fuerte / Medio / Débil / Nulo

**Tabla Plantilla 1-B para segundo cuestionario**

*Instrucción: Valore nuevamente el momento de la próxima década en que la tendencia alcanzará su mayor impacto sobre (factores 1,2,3,n). Puede reconsiderar su primera respuesta o puede mantener su opinión. Si es pertinente, justifique su respuesta refutando los argumentos de la mayoría.*

Tendencia	Respuesta con mayor frecuencia			1ª respuesta	2ª respuesta	Argumentos
	Rango años	Frecuencia	Argumentos			
Tend 1						
Tend 2						
Tend 3						
Tend 4						
Tend n						

Escala Rango de Años: 2012-2014, 2015-2017, 2018-2020, ≥ 2021

**Tabla Plantilla 2 para segundo cuestionario**

*Instrucción: En la primera ronda se sugirió un conjunto de tendencias que no habían sido consideradas en el estudio. Por favor evalúe el nivel de impacto que tendrían sobre (factores 1,2,3,n) en la próxima década, estime el rango de años en que se materializará el mayor impacto de la tendencia sobre el territorio y justifique sucintamente sus respuestas (no más de 3 razones).*

Tendencia	Conocimiento del tema			Impacto				Argumentos	Rango de Años						Argumentos
	Alto	Medio	Bajo	Nulo	Bajo	Medio	Alto		2012-2014	2015-2017	2018-2020	≥ 2021			
Tend n+1															
Tend n+2															
Tend n+3															
Tend n+4															
Tend n+q															

**Procesamiento y síntesis de la información.** Los resultados de la segunda ronda reciben un tratamiento similar a la información recolectada en la primera ronda. La síntesis de las opiniones de la primera y segunda ronda puede ser resumida destacando las respuestas con mayor frecuencia, en tablas de la siguiente naturaleza:

**Tabla Síntesis de opiniones de impacto de tendencias**

Tendencia	Nivel de Impacto de las tendencias					
	Primera ronda		Segunda ronda			
	Nivel	%	Nivel	%	Argumentos	
					Favor	Contra
Tendencia 1						
Tendencia 2						
Tendencia 3						
Tendencia 4						
Tendencia n						
Tend n+1	-----	-----				
Tend n+2	-----	-----				
Tend n+3	-----	-----				
Tend n+q	-----	-----				

Escala Nivel de Impacto: Fuerte, Moderado, Bajo, Nulo



**Tabla Síntesis opiniones de impacto máximo de la tendencia**

Tendencia	Impacto máximo de las tendencias					
	Primera ronda		Primera ronda			
	Años	%	Años	%	Argumentos	
Favor					Contra	
Tendencia 1						
<b>Tendencia 2</b>						
Tendencia 3						
Tendencia 4						
Tendencia n						
Tend n+1	-----	-----				
<b>Tend n+2</b>	-----	-----				
Tend n+3	-----	-----				
Tend n+q	-----	-----				

Escala Rango de Años: 2012-2014, 2015-2017, 2018-2020, ≥ 2021

La consulta a expertos permite identificar el conjunto de tendencias del entorno que deberán ser sometidas a un análisis posterior en función del nivel de impacto que tienen sobre el desarrollo local y del horizonte temporal sobre el que se considera alcanzarían su impacto máximo, así como las que son más inciertas y no generan consenso entre los panelistas. Las tendencias se pueden ubicar sobre un plano con dos ejes (magnitud del impacto y momento de impacto máximo), en donde junto al rótulo de la tendencia se destaque el grado de consenso alcanzado en las respuestas de los expertos.

**Ilustración Importancia de las tendencias del entorno**

Nivel de Impacto	<b>Nulo</b>				
	<b>Bajo</b>				
	<b>Medio</b>				
	<b>Fuerte</b>				
		<b>2012/14</b>	<b>2015/17</b>	<b>2018/20</b>	<b>≥2021</b>

Impacto Máximo

Elaboración propia

**Cuarto paso. Análisis de las tendencias entorno identificadas.** El análisis de las tendencias implica desagregar los hallazgos encontrados hasta ahora y generar información pertinente sobre los impactos potenciales que tendrían aquellos fenómenos externos al territorio que imponen restricciones o brindan oportunidades para el desarrollo local en cada una de sus dimensiones. La información extractada del método Delphi se complementa con una revisión documental sobre los rasgos principales de las tendencias

del entorno, importancia, situación actual, los impactos potenciales y un mapeo exploratorio de los actores que actúan como agentes motrices de las tendencias.

**Tabla Análisis de las tendencias del entorno identificadas**

		Tend 1	Tend n	Tend n+q
Rasgos principales				
¿Por qué es importante?				
Situación actual				
Impactos potenciales	1er Nivel			
	2do Nivel			
Actores				

### 3. Formulación de escenarios y definición de la vocación territorial

#### ***Punto de partida: la vocación territorial en la metodología***

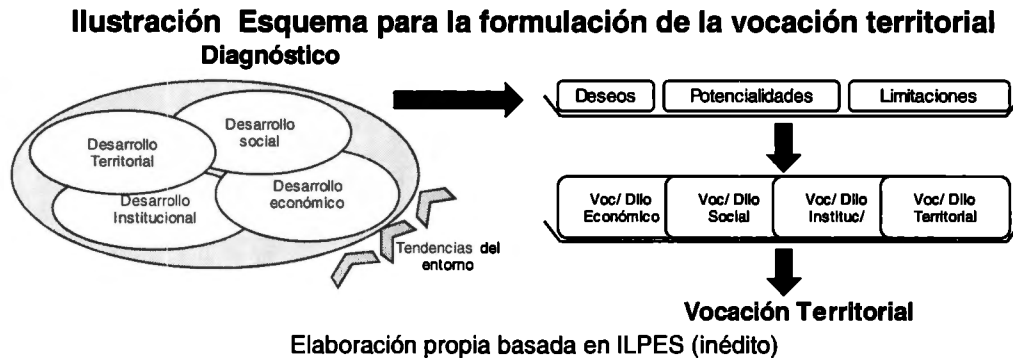
La vocación territorial es una declaración consensuada sobre los mínimos comunes que la comunidad acuerda que caracterizan el territorio y deben estar presentes en el futuro, y sobre aquellos que desean desarrollar en el mediano y largo plazo. En la vocación territorial se destacan las capacidades reales y materiales del territorio, y elementos inmateriales como la identidad y las aspiraciones de la comunidad. Esta declaración es un factor aglutinador de la sociedad local y un marco de referencia para la formulación y selección de las estrategias para promover el desarrollo local, y su definición debe hacerse participativamente.

La vocación territorial se define alrededor de dos cuestiones centrales vinculadas a las competencias del territorio y a las expectativas de la comunidad:

- ¿Para qué es bueno el territorio en relación con los otros con los que se relaciona?*
- ¿Cuáles son los elementos que distinguen al territorio de otro y que la comunidad desea que se encuentren presentes en el futuro?*

La definición de la vocación territorial se sustenta en la organización de los hallazgos encontrados en el diagnóstico en una *matriz de síntesis* que condensa la información sobre las *potencialidades* y las *limitaciones* de cada uno de los ejes temáticos que se han identificado en el diagnóstico (Anexo 1), así como los *deseos* que tiene la comunidad sobre la evolución ideal que deberían tener dichos ejes en el mediano y largo plazo. Según las orientaciones de la metodología, a partir de la matriz de síntesis se formula una vocación para cada una de las áreas temáticas y seguidamente una vocación territorial que las integre.

El procesamiento e interpretación de la información recolectada durante la elaboración del diagnóstico territorial son actividades críticas para el llenado de la matriz de síntesis, y en ése sentido, las pautas descritas en el capítulo anterior para el análisis de las trayectorias históricas de los ejes temáticos y la identificación de las tendencias del entorno y de sus impactos son un insumo valioso para mejorar la comprensión de la situación actual del territorio.



### ***Necesidad de una técnica para la definición de la vocación territorial***

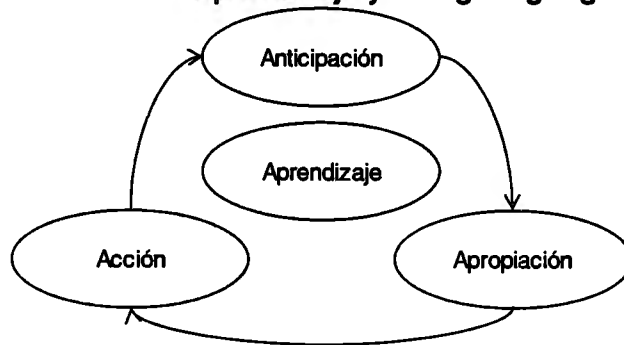
La vocación territorial es la expresión de un consenso social sobre una visión compartida de futuro y es un elemento movilizador de la comunidad, condiciona el contenido de las estrategias y se asocia al nivel normativo de la planeación, mientras que las fases sucesivas corresponden al nivel estratégico en el que se definen las metas y objetivos. Si la planeación es entendida como un sistema jerárquico de varios niveles (Ozbekhan, 1971), el nivel normativo es el superior y subordina al nivel estratégico. Sin embargo, la metodología no ahonda en orientaciones para la definición de vocaciones temáticas diferente a la construcción de la matriz de síntesis, ni tampoco para la integración de las vocaciones temáticas en una vocación territorial.

El instrumento diseñado para enfrentar este desafío combina un conjunto de técnicas articuladas para la construcción participativa de las vocaciones de las áreas temáticas y para la formulación de vocación territorial, derivadas de los fundamentos conceptuales de la prospectiva como disciplina y como proceso de construcción social del futuro.

Más allá de las técnicas para el análisis y la decisión, la prospectiva busca cambios de mentalidad y comportamiento para asumir los desafíos del cambio, promueve procesos de reflexión y discusión colectiva sobre el futuro, y facilita espacios de encuentro entre actores para trascender las restricciones y contradicciones de corto plazo (Godet, 2002). Para ilustrar esta lógica, Godet (2000) ha planteado la metáfora del triángulo

griego, y sostiene que la anticipación (reflexión estratégica) se cristaliza en acción (voluntad estratégica) cuando hay apropiación (motivación y movilización colectiva). Aunque más que un triángulo, se trata de un circuito en el que a los tres componentes anteriores se suma el aprendizaje como el elemento que posibilita la retroalimentación constante (Mojica, 2005; y Medina y Ortegón, 2006).

#### Ilustración Aprendizaje y triángulo griego



Elaboración propia basada en Godet (2000), Mojica (2005) y Medina y Ortegón (2006)

La utilidad y pertinencia de la incorporación de la prospectiva como eje metodológico para la formulación de vocaciones territorio en el marco del proceso de elaboración de estrategias de desarrollo local radica en la contribución a vencer el cortoplacismo, asumir nuevos modelos mentales y generar proyectos colectivos e integradores. El instrumento complementario está diseñado para generar un entendimiento común, particularmente, promoviendo la apropiación con el desarrollo de diálogos estructurados entre los actores locales y la anticipación mediante la generación de escenarios de futuro.

#### ***Prospectiva, diálogos estructurados y metodología de escenarios***

La prospectiva es una disciplina que brinda herramientas para la construcción social del futuro y es un campo en el que convergen los *estudios de futuro* para la generación estructurada de visiones de largo plazo, el *análisis de política pública* para la mejora de los procesos de decisión y de la capacidad de gobierno, y la *planificación estratégica* entendida como un proceso de aprendizaje continuo sobre el entorno y el territorio (Medina y Ortegón, 2006).

La visión clásica de la prospectiva entendida como anticipación, dominante en la década de los cincuenta y sesenta y orientada a la predicción y pronóstico, se complementa con la perspectiva dominante desde la década de los noventa que la comprende como una disciplina para la construcción colectiva del cambio y del futuro.

Plantear esto significa que se debe combinar la dimensión exploratoria (futuros posibles y probables) con la dimensión normativa (futuro deseable de acuerdo a las expectativas y valores de la comunidad), y promover una capacidad de aprendizaje continua.

A pesar de ese consenso básico, la disciplina no tiene un cuerpo teórico y metodológico único, por el contrario, en ella coexisten diversos enfoques, cada uno con perspectivas diferentes sobre los métodos, los sistemas de decisión y las teorías sobre el cambio social (Medina y Ortegón, 2006). Los esquemas metodológicos que se diseñan para poner en marcha procesos prospectivos dependen de la tradición de cada contexto nacional y del grado de desarrollo que ha alcanzado en cada tema en particular.

Las técnicas para el manejo de ideas y la organización de la participación generadas en otras disciplinas han nutrido a la prospectiva, la cual es en esencia una disciplina multidisciplinar. Los diálogos estructurados hacen parte de ésta técnicas y son retomados en la propuesta se derivan del enfoque de la administración interactiva.

La administración interactiva brinda un marco conceptual y metodológico para el diseño de talleres en los que el intercambio de opiniones de los participantes genere consensos. Es una aproximación sistémica que contribuye al aprendizaje y entendimiento mutuo, y parte del supuesto de que las ideas de las personas involucradas en la situación son más apropiadas para la búsqueda de soluciones que las de los expertos externos (Broome, 1995), avanzando en el esfuerzo de abrir la planeación de los asuntos públicos más allá del dominio de especialistas y acercarlo a espacios de discusión colectiva donde tengan cabida las voces de otros actores.

Este enfoque tiene sus orígenes en el trabajo de John Warfield en la década de los setenta y el reconocimiento de que se requiere un enfoque participativo para lidiar con situaciones complejas. Los fundamentos teóricos se encuentran en los postulados de las teorías de la complejidad, la investigación colectiva, el diseño y la modelación estructural (Cárdenas, 2000).

Las sesiones de diálogo estructurado buscan que los participantes aprecien y respeten la perspectiva del otro, la generación de entendimientos comunes a partir de la convergencia de contribuciones individuales, el aprendizaje individual y colectivo, el involucramiento de los participantes con la situación que es objeto de análisis, la apropiación del proceso y de los resultados, y el fortalecimiento de una cultura participativa efectiva (Broome, 2004; Cárdenas, 2000).

En la práctica, las sesiones consisten en reunir a un grupo de participantes con perspectivas diferentes y promover un proceso de comunicación en el que se confrontan opiniones y se diseñan formas de encarar determinadas situaciones, apoyados por un equipo de facilitación que utiliza un conjunto de técnicas para el manejo de las ideas generadas. En estas sesiones se integran cinco componentes: los participantes, el equipo de facilitación, los métodos de consenso, el equipo de computación y software, y el espacio físico donde se desarrollan los talleres

**Tabla Componentes de sesiones de diálogo estructurado**

Participantes	Grupo de personas involucradas en la situación: afectados por las decisiones, concededores o tomadores de decisiones
Equipo de capacitación	Planifica las sesiones, conduce el taller (control de tiempos, manejo de recursos, documentación del proceso), promueve el debate y hace labores de mediación
Métodos de consenso	Procedimientos para facilitar la generación, clarificación y estructuración de las ideas, y la conducción de un proceso grupal. Las técnicas más empleadas son la Técnica de Grupo Nominal para la generación y clarificación de ideas y la Modelación Estructural Interpretativa para la construcción de mapas estructurales.
Equipo de computación	Software especializado para la generación de los mapas estructurales
Espacio físico	Lugar en el que se desarrolla la sesión

Elaboración propia basada en Cárdenas (2000)

Los diálogos estructurados tienen un doble aporte para los procesos de planeación participativa: de un lado, la *clarificación* posibilita darle un significado común al lenguaje que utilizan los participantes para expresar sus imágenes y constructos mentales a los demás y, por lo tanto, garantiza un proceso de comunicación efectiva; de otro lado, ya sea mediante la *jerarquización* o el *desarrollo de mapas estructurales*, los métodos permiten transitar de la *comprensión del sentido de la idea de los otros* a la *construcción de un consenso sobre el asunto de interés* que convoca la sesión.

Los escenarios son el método por excelencia de los estudios de futuro en general, y de la prospectiva en particular. El método no se basa en considerar que el futuro se pueda predecir y que la prospectiva sea una especie de ciencia de la adivinación, por el contrario, reivindica que el futuro es múltiple y que depende de las decisiones de los hombres. Los escenarios estimulan la creatividad y obligan a sistematizar y profundizar la exploración de las posibles evoluciones del futuro.

El método de los escenarios surge en la década de los cincuenta y sesenta, introducido por Herman Kahn y usado sistemáticamente por la Rand Corporation en los estudios estratégicos y militares que desarrollaba para el gobierno estadounidense

(Baena, 2004). Los escenarios son una alternativa que orienta las elecciones estratégicas en contextos de creciente incertidumbre.

No hay una tipología única ni tampoco un método único de escenarios. Las diversas miradas y aplicaciones producen lo que Balbi (2009) llama dispersión nominativa (autores le ponen nombre distinto a los mismos pasos), dispersión morfológica (los pasos tienen diferente nivel de agregación) y dispersión instrumental (en cada proceso prospectivo se utilizan distintas herramientas).

### Ilustración Esquemas metodológicos para diseño de escenarios

Meyep	Michel Godet	Peter Schwartz	Francisco Mojica
Comprensión del problema y diagnóstico	Análisis del problema y delimitación del sistema	Delimitación del asunto central	Estado del arte
Selección de variables	Diagnóstico	Fuerzas claves en entorno inmediato	Tendencias
Escenario ideal-lógico	Identificación de variables clave	Tendencias conductoras globales	Factores de cambio
Escenario tendencial	Análisis retrospectivo y juego de actores	Ordenación de tendencias y fuerzas (importancia e incertidumbre)	Variables estratégicas
Escenarios exploratorios	Escenarios del entorno	Selección de lógica de escenarios	Juego de actores
Escenario apuesta	Evaluación de opciones estratégicas	Rellenar escenarios	Escenarios
Estrategia y plan	Selección de estrategias y objetivos	Implicaciones de escenarios sobre asunto central	
	Ejecución, monitoreo y seguimiento	Selección de indicadores	
			Juanjo Gabiña
			Diagnóstico dinámico y multidimensional
			Identificación de variables clave
			Juego de actores
			Escenarios propuestos
			Elección de opciones estratégicas

Elaboración propia basada en Balbi (2009), Godet (1993), Baena (2004), Mojica (2005) y Gabiña (1999)

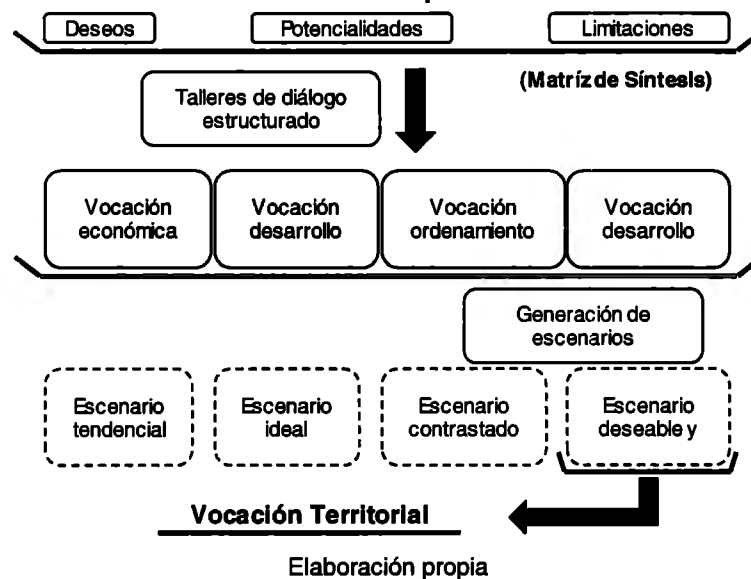
Los escenarios son imágenes de futuro de carácter conjetural (Mojica, 2005) formulados metódicamente, medios para la motivación colectiva y no fines en sí mismos. Los escenarios “no son la realidad futura, sino un medio de prever el futuro, iluminando el presente en términos de los futuros posibles y deseables” (Godet, 2000a). Los escenarios deben ser pertinentes, coherentes, verosímiles, importantes y transparentes para ser considerados válidos (Godet, 2000).

La reflexión prospectiva sobre los escenarios de desarrollo de un territorio es una oportunidad para superar los obstáculos y las contradicciones de corto plazo y tomar conciencia sobre la necesidad de cambiar los hábitos y comportamientos para hacer frente a las transformaciones. En el marco de la formulación de estrategias de desarrollo local, la metodología de escenarios es particularmente útil para promover la concertación entre actores y darle rigor metodológico a la formulación de vocaciones territoriales en la medida en que éstas son imágenes de futuro en las que convergen las potencialidades reales del territorio y las expectativas de la comunidad.

### **Síntesis del instrumento diseñado**

El esquema metodológico se estructura a partir de dos métodos: los diálogos estructurados que permiten transitar participativamente de los hallazgos contenidos en la *matriz de síntesis* hacia un conjunto de ideas jerarquizadas para la formulación de las vocaciones territoriales; y el método de escenarios para integrar en juegos de hipótesis las posibles evoluciones de las variables clave que determinan las vocaciones temáticas y definir la vocación territorial como una síntesis del escenario apuesta.

#### **Ilustración Esquema metodológico para formulación de vocación territorial con instrumento complementario**



La formulación de escenarios son utilizados como una plataforma para analizar desde una perspectiva sistémica las dimensiones del desarrollo y transitar de los consensos los consensos alcanzados de forma independiente sobre las vocaciones de las áreas temáticas hacia unas representaciones integrales sobre el futuro tendencial (el que extrapola el comportamiento pasado al futuro), el futuro ideal (escenario utópico pero coherente, donde no median consideraciones de "factibilidad"), el futuro contrastado (opuesto al tendencial) y el futuro apuesta (el deseable y factible) del territorio. Esta ruta metodológica sigue una lógica que va del futuro hacia el presente y supone que la Vocación Territorial se deriva del escenario apuesta del territorio.

El objetivo del instrumento diseñado es ofrecer un camino metódico para generar un consenso sobre los elementos que definen las vocaciones temáticas y generar escenarios de futuro como plataforma integradora para la formulación de la vocación territorial. No se trata de reproducir un proceso prospectivo completo, sino de organizar y



estructurar una reflexión sistemática sobre los retos de futuro combinando la dimensión normativa y la dimensión exploratoria.

**Primer paso. Tareas preparatorias para los diálogos estructurados.** La planeación de la sesión por cada área temática requiere llevar a cabo un conjunto de actividades previas para mejorar el desempeño y las intervenciones de los participantes.

El equipo de facilitación debe conocer la metodología y contar con los perfiles adecuados para el cumplimiento de las funciones de planeación, soporte logístico y mediación en los talleres de diálogo estructurado.

**Tabla Funciones y perfil del equipo de facilitación**

	Planeación	Soporte Logístico	Mediación
Actividades	Definir agenda / Preparar documentos / Seleccionar participantes	Documentar el proceso / Administrar materiales y recursos de apoyo (presentaciones, marcadores, lápices, hojas, cinta, carteles)	Conducir el taller / Plantear pregunta detonadora / Animar el debate / Desenredar momentos de desacuerdo / Controlar tiempos
Perfil	Familiarizados con elaboración del diagnóstico y con las redes de actores influyentes y conocedores	Destrezas para digitación, capacidad de concentración para capturar todas las intervenciones, capacidad de redacción y síntesis para organización de resultados intermedios y finales	Capacidades comunicativas y destrezas para la búsqueda de salidas creativas en momentos de tensión

La pregunta detonadora es el punto de partida para la generación de ideas durante el taller y debe ser redactada con anterioridad al taller para familiarizar a los participantes con el tema que será tratado en el taller. La pregunta detonadora es respondida colectivamente por los participantes y es fundamental que éstos comprendan su sentido. La pregunta detonadora del taller para la definición de las vocaciones temáticas examina las expectativas deseadas por los participantes sobre la evolución futura del territorio en el horizonte temporal (mediano y largo plazo) que sea definido por el equipo responsable del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local. Se sugiere que las vocaciones sean formuladas con un horizonte de diez años, lapso suficiente para que los participantes puedan imaginar condiciones diferentes a la situación actual del territorio.

**Tabla Preguntas detonadoras sugeridas**

Desarrollo económico y fomento productivo	¿Cuáles deberían ser las características de las actividades productivas presentes en el territorio en los próximos diez años?
---	---

Desarrollo social y capital humano	¿Cuáles características socioeconómicas y culturales deben definir a los habitantes del territorio en los próximos diez años?
Ordenamiento del territorio e infraestructura	¿Cuáles son las características que deben estar presentes en el modelo territorial en los próximos diez años?
Desarrollo institucional y capital social	¿Qué características debe tener el modelo de gobernanza territorial en los próximos diez años?

Los participantes del taller deben ser actores del territorio representativos de los sectores involucrados, personas que reciben el impacto de las decisiones tomadas, que tienen influencia por su capacidad de impulsar u obstaculizar la evolución del área temática, conocedoras del área y tomadores de decisiones. Para que la vocación temática producida sea movilizadora y vinculante se necesita un mosaico de estos actores sociales y que los actores más visibles y reconocidos del territorio estén presentes en los talleres. Los resultados del análisis sobre las redes de actores con influencia y conocimiento del territorio son útiles para la selección de los participantes de los talleres.

El número de participantes en ejercicios de esta naturaleza varía considerablemente, si bien algunos autores sostienen que el número ideal oscila entre 8 y 12 personas (Cárdenas, 2000), hay casos documentados de 18, 23 y hasta 30 personas (Broome 1994, 1995; Christakis, 2010). La necesidad de una alta representatividad social para la definición de vocaciones temáticas da licencia para diseñar talleres hasta con 45 personas, siempre y cuando a partir de grupos con más de 20 personas se adopten dinámicas de trabajo por parejas o por tríos.

La última tarea preparatoria es la consolidación de la documentación previa que se remite a los participantes con anterioridad informando el objetivo, metodología y productos esperados de la sesión; la matriz de síntesis que ha sido construida después del proceso del diagnóstico; y la pregunta detonadora con las guías explicativas que sean necesarias.

**Segundo paso. Desarrollo de la sesión de diálogo estructurado.** Se desarrolla una sesión independiente para cada área temática. Las intervenciones de los participantes son documentadas por el equipo de facilitación. La pregunta detonadora, las ideas y las categorías se anotan en lugares que sean visibles a todos.

**Tabla Descripción de la sesión**

Fase	Tiempo	Descripción
Introducción	15 minutos	Bienvenida y explicación de dinámica del taller
Pregunta	10 minutos	Lectura de pregunta detonadora

Fase	Tiempo	Descripción
Estructuración silenciosa de ideas	15 – 25 minutos	Los participantes escriben las ideas en hojas blancas. No hay límites al número de ideas.
Comunicación de ideas	25 – 40 minutos	Los participantes cuentan a los demás las ideas en una dinámica de intervención intercalada. Los participantes exponen una idea por ronda y se repiten las rondas las veces que sean necesarias.
Clarificación de ideas	40 – 90 minutos	Las personas que formularon las ideas explican a los demás lo que quisieron decir en una dinámica de intervención intercalada. No se pregunta si hay acuerdo con las opiniones, solo se asegura que todos comprendan la idea del otro. El mediador no interviene con opiniones.
Definición de categorías y síntesis	30 – 60 minutos	Las ideas similares se agrupan en categorías, se les asigna un nombre y se sintetiza la esencia común de los elementos que conforman cada categoría.
Jerarquización	30 – 40 minutos	Los participantes votan por las cinco categorías más importantes, asignándoles una escala de 1 a 5, siendo 5 la idea más importante y 1 la menos importante.
Redacción	30 – 40 minutos	La vocación temática se redacta partiendo del conjunto de categorías más importantes para el grupo. Se lee, se discute y se corrige.

Las calificaciones para la jerarquización se procesan en un formato que muestre al grupo las votaciones de todos, convirtiendo la escala numerada en una coloreada para facilitar la interpretación de la opinión grupal, en una fórmula similar al Ábaco de Regnier. La presentación de los resultados abre paso a un debate donde se pide a los participantes que expliquen las razones de la selección de categorías que realizaron y se da la posibilidad de cambiar votación.

**Tabla Formato para jerarquizar categorías**

Categoría	Calificaciones de participantes														
	a	B	c	d	e	F	g	h	i	J	k	l	M	n	Σ
Categoría 1															
Categoría 2															
Categoría 3															
Categoría n															

Atendiendo las recomendaciones de la *metodología de formulación de estrategias de desarrollo local*, las vocaciones temáticas deben ser enunciados cortos (3 a 4 líneas), redactados con un lenguaje motivador y representativo, evitando frases rebuscadas y lugares comunes.

Las vocaciones temáticas son el punto de partida para el diseño de escenarios que faciliten la redacción de la vocación territorial. Una vez definidas las vocaciones temáticas se debe trabajar en identificar los factores que obstaculizan su materialización, y que sumados a las limitaciones contenidas en la matriz de síntesis, deben tenerse en cuenta en la construcción de los árboles de problemas que se realiza durante la fase de análisis

de problemas y definición de objetivos de la metodología de formulación de estrategias de desarrollo local.

**Tercer paso. Generación de escenarios.** La transparencia de la metodología de escenarios, así como la dinámica participativa de la definición de las vocaciones temáticas y de algunas de las actividades propias de la formulación de hipótesis de futuro, contribuyen a la apropiación de los resultados y a la construcción de acuerdos básicos en el territorio. A continuación se plantean las técnicas para la generación de escenarios con el fin de formular la vocación territorial.

**Análisis estructural.** El análisis estructural es una herramienta de organización de la reflexión colectiva (Godet, 2007) útil para describir las relaciones de influencia de los elementos constitutivos de un sistema y permite identificar las variables esenciales para su evolución futura. El análisis estructural es usado para explorar las relaciones de influencia entre los factores que condicionan el logro de las vocaciones temáticas, generar un entendimiento común entre los participantes y seleccionar los factores claves para la elaboración de escenarios de futuro del territorio.

**Tarea 1. Identificación de variables.** El equipo responsable debe identificar los factores más importantes que condicionan el éxito para alcanzar las vocaciones temáticas que fueron definidas en los talleres de diálogo estructurado. Así entonces la pregunta que puede orientar la delimitación del sistema es:

*¿Cuáles son los factores que condicionan el éxito de la vocación (área temática)?*

Se sugiere que el número de los factores por vocación temática no sea superior a cinco, para que la lista total sume aproximadamente veinte variables. Se considera que las veinte variables más importantes dan una imagen de la interacción de los elementos constituyentes de las dimensiones del desarrollo local y pueden ser procesadas manualmente sin el uso de software especializado.

Con la lista depurada de variables se construye una ficha de información básica en donde se señala la definición, un indicador para medir su evolución en el tiempo, la situación actual del factor y la descripción de la trayectoria que ha tenido en la última década. Esta descripción puede apoyarse en los resultados del análisis retrospectivo realizado previamente.

**Tarea 2. Evaluación de las relaciones de influencia.** En una sesión participativa se adelanta una reflexión colectiva sobre las relaciones de influencia entre los factores que condicionan el éxito de las vocaciones temáticas.

Los participantes del taller deben haber participado en la definición de las vocaciones territoriales y se busca la mayor representatividad y equilibrio entre áreas temáticas y entre especialistas, tomadores de decisiones y actores con capacidad de impulsar y obstaculizar las decisiones. El tamaño del grupo depende de la capacidad logística del equipo responsable, pero se recomienda que el grupo oscile entre 40 y 60 personas para que la participación sea fructífera y se escuchen las opiniones de los demás.

Los participantes evalúan el grado de influencia que tiene cada elemento sobre los demás apoyándose en una escala cualitativa (nula, débil, moderada, fuerte y potencial) y organizando la información en una matriz de doble entrada.

**Ilustración Matriz de análisis estructural**

Escala		F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	FN
0	Nula	-										
1	Débil		-									
2	Moderada			-								
3	Fuerte				-							
4	Potencial					-						
							-					
								-				
									-			
										-		
											-	
												-

La discusión durante el taller puede ser guiada organizando a los participantes en grupos de 4 a 6 personas y solicitar que conjuntamente respondan un cuestionario sobre las relaciones de influencia de todas las variables, para después abrir el debate donde se expongan los argumentos y someter a votación la calificación sobre el grado de influencia. La decisión se toma basada en el criterio de mayoría simple (moda).

**Tabla Ejemplo cuestionario para análisis estructural**

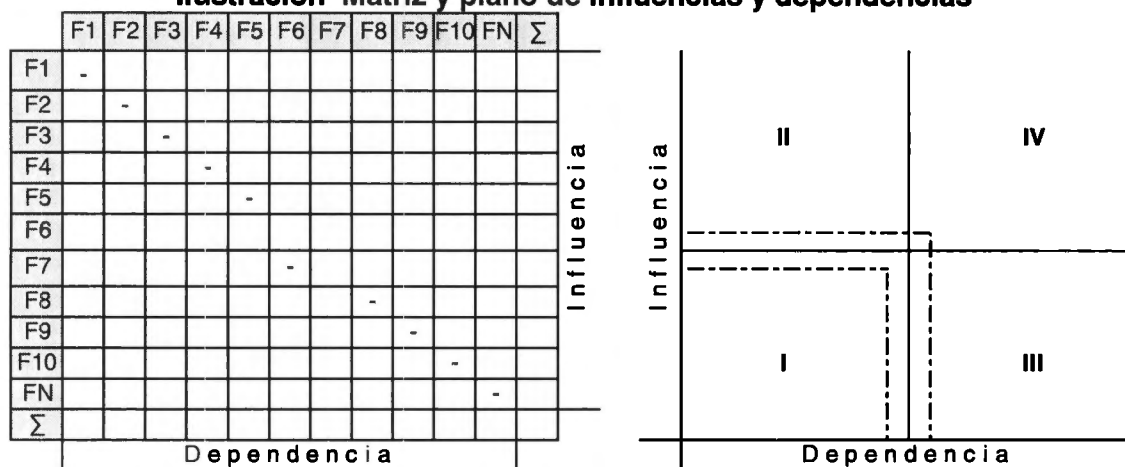
Factor		Grado de influencia				
		N	D	M	F	P
Factor <sub>2</sub>	(definición)					
Factor <sub>3</sub>	(definición)					
Factor <sub>4</sub>	(definición)					

¿Cuál es el grado de influencia del <b>factor</b> <sub>1</sub> sobre el conjunto de variables?						
Factor			Grado de influencia			
Factor <sub>5</sub>	(definición)					
Factor <sub>n</sub>	(definición)					

N Nulo / D: Débil / M: Moderado / F: Fuerte / P: Potencial

**Tarea 3. Procesamiento e interpretación de la información.** La sumatoria de los valores de las filas de la matriz indica la *influencia* de los factores y las de las columnas su *dependencia*. Los resultados pueden ser graficados en un plano cartesiano, en el cual se traza una línea de división correspondiente a la media de las calificaciones de influencia y de dependencia (el software especializado hace multiplicaciones matriciales que contemplan las relaciones indirectas de los elementos para ponderar la influencia y la dependencia).

**Ilustración Matriz y plano de influencias y dependencias**



Los factores ubicados en el primer cuadrante (I) tienen baja influencia y baja dependencia, esto es, están débilmente conectados con el resto y pueden ser excluidos del análisis para la generación de escenarios por su baja interacción con los elementos constitutivos del sistema. El segundo cuadrante (II) contiene los factores que tienen un alto grado de influencia sobre los demás, pero baja dependencia, esto significa que determinan el comportamiento de otros factores del sistema pero su propia dinámica es relativamente autónoma del resto. En el tercer cuadrante (III) se encuentran los factores que tienen alta dependencia pero baja influencia, aquellos cuyo comportamiento es determinado ampliamente por el conjunto del sistema, pero no influyen al sistema. Finalmente, el cuarto cuadrante (IV) corresponde al subconjunto de factores que tienen alta influencia y alta dependencia, son los factores clave porque su evolución tiene repercusiones sobre los demás y así mismo son afectados por lo que sucede en el

sistema. No puede decirse nada a priori sobre el comportamiento de las variables que se encuentran próximas a la media de influencia y dependencia, el grupo debe encontrar las razones de que se encuentren en esa zona y definir su papel dentro del sistema (Godet, 1993; Mojica, 2005).

Los factores estratégicos son los que se encuentran en el cuadrante superior izquierdo y éstos son los ejes articuladores de la construcción de los escenarios de futuro. Las variables del segundo y tercer cuadrante podrán ser utilizados de manera complementaria en la narrativa de los escenarios.

**Formulación de hipótesis de futuro.** Las variables estratégicas identificadas mediante el análisis estructural son las fuerzas motrices que condicionan el logro de las vocaciones temáticas y que, analizadas en sus interacciones con el conjunto de variables, determinan el futuro del territorio. Este subgrupo debería oscilar entre cuatro y seis variables y cada una da lugar a las hipótesis de futuro que configuran cuatro escenarios del territorio.

**Tabla Descripción de los escenarios**

Escenario	Descripción	Pregunta orientadora
Tendencial	Extrapolación del comportamiento histórico de las variables estratégicas	¿Cuál ha sido la evolución histórica de las variables estratégicas?
Ideal	Estado óptimo de las variables, sin mediar consideraciones sobre la dificultad para alcanzarlo	¿Cuál es el comportamiento ideal de las variables estratégicas en el futuro?
Contrastado	Rumbo alternativo al tendencial. Toma en cuenta los impactos de tendencias emergentes y hechos portadores de futuro. Es el más creativo de todos	¿Qué fenómenos podrían modificar el comportamiento tendencial de las variables estratégicas y qué camino tomarían dichas variables?
Apuesta	Evolución deseable de las variables estratégicas, reconociendo las restricciones que operan	Teniendo en cuenta las restricciones ¿en qué dirección y a qué velocidad queremos que evolucionen en el futuro las variables estratégicas en el territorio?

**Tarea 1. Comparación de hipótesis de evolución futura.** La reflexión sobre los escenarios puede sintetizarse en una plantilla en la que se comparen las hipótesis de evolución futura de las variables estratégicas en un horizonte temporal de diez años de acuerdo a los escenarios explorados, lapso equivalente al de las vocaciones temáticas y prudencial para revertir tendencias y considerar futuros realmente alternativos a lo que viene ocurriendo en los territorios. Se identifica el indicador que mejor represente la dinámica de la variable estratégica para hacer la evaluación de la situación actual y las comparaciones sobre las evoluciones de futuro que podría tomar. Si no existan indicadores para medir variables estratégicas de corte cualitativo, el grupo debe ser

creativo y crear escalas numéricas para la representación de los estados de la evolución de la variable estratégica.

**Tabla Hipótesis de futuro de las variables estratégicas**

Variable Estratégica	Situación actual	Hipótesis de evolución futura (horizonte temporal)			
		Ideal	Tendencial	Contrastado	Apuesta
VarEst <sub>1</sub>					
VarEst <sub>2</sub>					
VarEst <sub>3</sub>					
VarEst <sub>n</sub>					

**Tarea 2. Representación de las hipótesis en un plano cartesiano.** Los juegos de hipótesis de evolución futura se representan gráficamente en un plano cartesiano agrupándolas en dos ejes según la similitud y normalizando los valores de la situación actual y las alternativas de evolución futura tomando como referencia el estado que tendrían las variables en el escenario ideal.

**Tabla Valores absolutos y normalizados de hipótesis de futuro**

VarEst	Situación actual		Evolución futura (valores absolutos)				Evolución futura (valores normalizados)			
	Abslt	Nmzd	I	T	C	A	I	T	C	A
VarEst <sub>1</sub>							10			
VarEst <sub>2</sub>							10			
VarEst <sub>3</sub>							10			
VarEst <sub>n</sub>							10			

Abslt: absoluto / Nmzd: Normalizado / I: Ideal / T: Tendencial / C: Contrastado / A: Apuesta

*Ejemplo de ecuación para normalizar valores:*

$$VarEst_i Tend(normalizado) = \frac{VarEst_i(tendencial)}{VarEst_i(ideal)} * 10$$

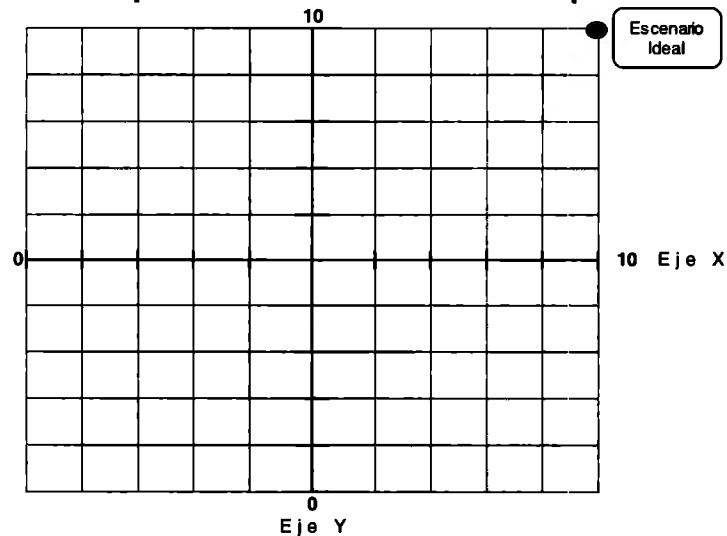
El promedio de los valores normalizados que toman las variables estratégicas en cada eje son las coordenadas que sirven para ubicar los juegos de hipótesis de cada escenario (situación actual, ideal, tendencial, contrastado, apuesta) en el plano. Los ejes del plano tienen una escala de 0 a 10, y el punto de intersección es el 5.

**Tabla Hipótesis de futuro y ejes del plano cartesiano**

Eje	VarEst	Situación Actual	Evolución futura (valores normalizados)			
			Ideal	Tendencial	Contrastado	Apuesta
X	VarEst <sub>1</sub>		10			
X	VarEst <sub>2</sub>		10			
Y	VarEst <sub>3</sub>		10			
Y	VarEst <sub>n</sub>		10			
Promedio Eje X (Coord X)			10			
Promedio Eje Y (Coord Y)			10			



### Ilustración Representación de escenarios en plano cartesiano



**Cuarto paso. Redacción de escenarios.** Los escenarios son narrativas que describe la situación futura a partir de los juegos de hipótesis formulados anteriormente y las causas lógicas más importantes que podrían desencadenarlo. Cada juego de hipótesis da lugar al escenario tendencial, ideal, contrastado y apuesta. Los escenarios no deben ser extensos (entre una y dos cuartillas) y su redacción debe ser lo más clara y comprensible para que se aprehendan las lecciones que se derivan de estos. Las condiciones de validez que deben cumplir los escenarios son: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia (Godet, 2000).

**Tabla Criterios para la redacción de escenarios**

<b>Descripción</b>	Naturaleza del cambio de las variable estratégicas
<b>Causas</b>	Posibles causas que explican la evolución de las variables
<b>Consecuencias</b>	Impactos de primer y segundo orden que posiblemente tendría sobre el territorio la evolución de las variables estratégicas
<b>Actores</b>	Comportamiento de los actores para que se alcancen los resultados del escenario
<b>Lección aprendida</b>	Enseñanza que deja el escenario para la promoción el desarrollo local

La evolución de las variables estratégicas son las que ocupan el centro de atención, aunque las variables determinantes y las variables de resultado (cuadrantes II y III del plano de influencias y dependencias del análisis estructural) pueden enriquecer el contexto para la construcción narrativa de los escenarios.

**Quinto paso. La vocación territorial y el escenario apuesta.** La Vocación Territorial es una síntesis en la que las respuestas a las preguntas centrales (¿Para qué es bueno el territorio en relación con los otros con los que se relaciona? y ¿Cuáles son los

elementos que distinguen al territorio de otro y que la comunidad desea que se encuentren presentes en el futuro?) se derivan del **escenario apuesta**. La *metodología* sugiere que las vocaciones sean enunciados cortos (3-4 líneas), motivadoras, representativas y sustanciales.

La definición de las vocaciones temáticas y la vocación territorial es un instrumento que retroalimenta la Matriz de Síntesis, pues las limitaciones y potencialidades del territorio pueden ser reinterpretadas una vez se ha definido el consenso sobre los mínimos comunes que los actores del han acordado para el futuro del territorio, y de esta manera, continuar con las fases sucesivas de planeación estratégica de la *metodología* que inicia con la estructuración de árboles de problemas y árboles de objetivos.

#### **4. Análisis de coherencia, complementariedad e integralidad de las estrategias de desarrollo local**

##### ***Punto de partida: la articulación y revisión de la integralidad de las estrategias en la metodología***

La *metodología de formulación de estrategias de desarrollo local* plantea un esquema de trabajo en el que el diseño de los lineamientos estratégicos se realiza de manera independiente para cada una de las dimensiones del desarrollo: desarrollo económico y fomento productivo, desarrollo social y capital humano, ordenamiento del territorio e infraestructura, y desarrollo institucional y capital humano. Esta división analítica y metodológica tiene sentido en la medida en que facilita la comprensión profunda de los factores que inhiben el desarrollo del territorio y la identificación de los procesos que activarían el potencial endógeno, pero no está acompañada de orientaciones formales para evaluar la coherencia y complementariedad entre las estrategias que se han formulado, ni para revisar su integralidad en conjunto.

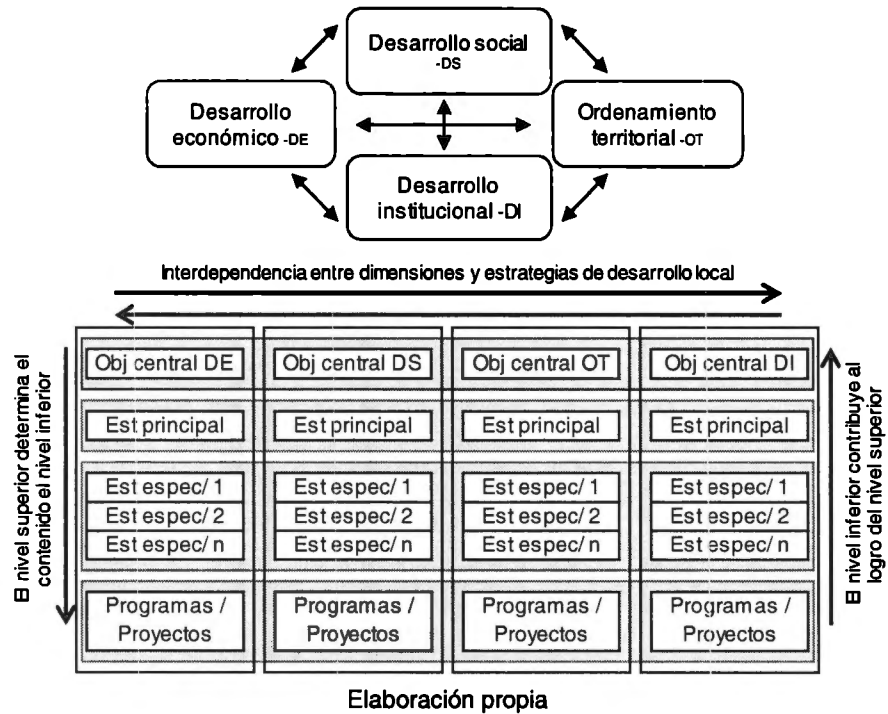
##### ***Necesidad de una técnica para la articulación y revisión de integralidad de las estrategias de desarrollo local***

Avanzar hacia el logro de los objetivos centrales de desarrollo exige que las estrategias concurren articuladamente, que las tensiones potenciales entre ellas sean minimizadas y que las oportunidades de apalancamiento sean aprovechadas.

La lógica vertical de determinación y causalidad de los niveles de objetivos de cada una de las áreas temáticas debe complementarse con un análisis que tenga en cuenta las interacciones entre las dimensiones del desarrollo local y, por lo tanto, entre las

estrategias formuladas. Las estrategias principales no son componentes aislados de la respuesta local sino iniciativas simultáneas y articuladas para hacer frente a los desafíos del desarrollo del territorio. El alineamiento y la articulación de las estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo son una condición indispensable para la efectividad de su implementación

**Ilustración Interdependencia entre dimensiones y estrategias de desarrollo local**



Es conveniente adelantar la revisión de la coherencia y la complementariedad después de la formulación estratégica, al final de la cuarta fase de la metodología, de manera que los ajustes a los que pueda dar lugar sobre las estrategias se reflejen en la construcción del plan de acción y responsabilidades, y en la formulación de los indicadores de seguimiento.

**Competitividad sistémica, gobernanza sistémica y mapas estratégicos**

La *competitividad sistémica* se define como el grado en el que una nación [o territorio] produce bienes y servicios que cumplen con los requerimientos de los mercados internacionales y simultáneamente mantiene y aumenta los ingresos de sus habitantes a lo largo del tiempo, mientras que la *gobernanza sistémica* hace referencia a la capacidad de los gobiernos de formular y ejecutar políticas que respondan al interés común. Son dos enfoques complementarios, en donde el centro de interés del primero es la transformación de los sistemas productivos, mientras que el del segundo profundiza en las condiciones

que deben alcanzarse en el sistema político para que los gobiernos puedan concretar los cambios propuestos y garantizar la sustentabilidad y el alcance de los avances de las estrategias de desarrollo. Estos enfoques analizan los factores que determinan la competitividad y la gobernanza en cuatro niveles: meta, macro, meso y micro.

### Ilustración Niveles y componentes de la competitividad y gobernanza sistémica

<b>Nivel Micro</b>	Desarrollo de la producción	Producción	Relaciones de suministro	Estructura organizacional interna de la administración pública y las instituciones políticas
	Gestión empresarial y redes inter-empresas para alcanzar eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad			Estructura institucional y gestión de la administración pública
<b>Nivel Meso</b>	Tecnología	Infraestructura	Exportaciones	Competencias y capacidades de GSN (descentralización)
	Protección ambiental	Financiamiento	Educación y capacitación	Desarrollo económico basado en el conocimiento
Políticas e instituciones específicas que fortalecen la competitividad y crean un entorno innovador				Coordinación vertical de niveles territoriales y horizontal de actores
<b>Nivel Macro</b>	Política monetaria	Política fiscal	Política de comercio exterior	Normas para funcionamiento de mercados
	Condiciones macroeconómicas, políticas y jurídicas que coadyuvan a la competitividad			Normas para adopción de decisiones públicas
				Contexto general de producción de bienes y servicios
<b>Nivel Meta</b>	Valores orientados al desarrollo	Consenso básico sobre necesidad de desarrollo	Formulación de visiones y estrategias	Planeación estratégica
	Patrones de la organización política y económica de la sociedad orientados al desarrollo			Meta-proyectos políticos para legitimarse
				Capacidad para ponerse metas y perseguirlas
<b>Competitividad Sistémica</b>				<b>Gobernanza Sistémica</b>

Elaboración propia basado en Esser, *et. al.* (1996), Altermburg *et. al.* (1998), Silva (2003, 2005), Haldeiwang (2005)

Los mapas son una técnica sencilla e integradora y valida la coherencia, complementariedad y alineamiento de las estrategias con los objetivos de desarrollo que se han definido. Los mapas son diagramas que muestran las relaciones entre diferentes componentes de un sistema, y en el contexto del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local, son un recurso valioso para explicitar los vínculos entre las estrategias, clarificar y comprender la estrategia como un todo, y comunicar a las dependencias responsables el rol que juegan dentro de un marco más amplio de intervenciones. Esta técnica tiene una amplia difusión en diferentes campos que buscan dilucidar las relaciones estructurales y temporales que hay entre los componentes y la forma en que evolucionan hacia una situación o producto deseado (Gordon, 2003; Kaplan y Norton, 2004).

Kaplan y Norton (2004) formularon un modelo para el diseño de mapas estratégicos de las organizaciones basados en cuatro perspectivas: crecimiento y

aprendizaje (¿cómo aprende nuestra organización?), procesos internos (¿en qué procesos debe sobresalir la organización?), clientes (¿cómo vamos a ser vistos por nuestros clientes?) y financiera (¿cómo vamos a aparecer ante nuestros socios?). Sin embargo, este modelo es de difícil aplicación en procesos que trascienden las fronteras de una organización como es propio del desarrollo local. Por esta razón, partiendo de las ideas de Kaplan y Norton sobre mapas donde se encadenen gráficamente las estrategias, se diseña una plantilla que esquematiza un modelo de mapa estratégico pero tomando como referencia conceptual los niveles analíticos de interacción (meta, macro, meso y micro) formulados por los enfoques de competitividad sistémica (Altenburg, et. al., 1998) y gobernanza sistémica (Handelwang, 2005), con el objetivo de revisar la integralidad de las estrategias formuladas.

### ***Síntesis del instrumento diseñado***

El objetivo del instrumento es ofrecer un conjunto de pautas para que el equipo responsable del proceso adelante una reflexión sobre la coherencia y complementariedad y construya un encadenamiento gráfico de las estrategias principales para representar holísticamente los procesos que desean activarse en el territorio.

La reflexión sobre la coherencia y la complementariedad de los objetivos centrales de desarrollo y entre los objetivos centrales y las estrategias principales se adelanta mediante una técnica de análisis cruzado y manejo de tablas con escalas coloreadas que funcionen como tablero de alerta. El análisis sobre la articulación y la integralidad de las estrategias principales se hace con la ayuda de una plantilla para la construcción de un mapa que señale los vínculos entre las estrategias y facilite su comprensión y comunicación, en cumplimiento de la premisa según la cual “las personas no pueden gestionar lo que no pueden medir y no pueden medir lo que no pueden describir” (Kaplan y Norton, 2004). La plantilla diseñada para la representación gráfica se deriva de la idea de los mapas estratégicos y se fundamenta en los enfoques de competitividad sistémica y gobernanza sistémica.

***Primer paso. Organización de los hallazgos encontrados.*** Al final de la cuarta fase los hallazgos del proceso de formulación de estrategias de desarrollo local se podrían sintetizar en una plantilla en la que se destaquen los factores inhibidores del desarrollo (problemas centrales / árbol de problemas / tercera fase), las estrategias con las cuales se pretende superar estos factores (estrategias principales / matriz de estrategias / cuarta fase), la situación que se espera alcanzar tras la implementación

exitosa de las estrategias (objetivos centrales / árbol de objetivos / tercera fase), los impactos deseados que conllevaría la situación deseada (fines de primer nivel / árbol de objetivos / tercera fase) y la visión común de desarrollo que expresa la las expectativas de la comunidad y las potencialidades del territorio (vocación territorial / segunda fase). El propósito de la síntesis de los resultados encontrados hasta la formulación estratégica es tener un una visión holística de los avances que se han alcanzado de manera independiente en los grupos de trabajo de las áreas temáticas, y de esta manera, iniciar una reflexión que trascienda la fragmentación sectorial.

### Ilustración Síntesis de formulación estratégica

	Desarrollo económico y fomento productivo	Desarrollo social y capital humano	Ordenamiento territorial e infraestructura	Desarrollo institucional y capital social
Factores inhibidores				
Estrategias				
Situación esperada				
Impactos deseados				
Visión común de desarrollo				

**Segundo paso. Análisis de complementariedad entre los objetivos centrales de desarrollo.** Los objetivos centrales de la estrategia de desarrollo se formulan desde la segunda fase de la metodología mediante el desarrollo del árbol de problemas y del árbol de objetivos, y su definición se hace de manera independiente en cada una de las áreas temáticas. El propósito de este primer nivel de análisis es promover una discusión en el equipo responsable sobre los apalancamientos entre los objetivos centrales y los conflictos potenciales que existen entre ellos. La reflexión gira a una pregunta que relaciona cada par de objetivos, así:

*¿El logro del objetivo x contribuye al logro del objetivo y?*

*¿El logro del objetivo y contribuye al logro del objetivo x?*

La discusión sobre las relaciones de apalancamiento entre los objetivos centrales de desarrollo da lugar a una calificación consensuada basada en una escala cualitativa y coloreada que se llena en una matriz de doble entrada, en donde se condensa la información sobre de las sinergias y conflictos, y se facilita el cálculo de un *indicador* basado en las opiniones del grupo que mide el grado de contribución de cada objetivo al logro de los objetivos centrales en conjunto.

**Tabla Escala de evaluación de coherencia y complementariedad**

Calificación	Color	Valor
Contribuye significativamente	Verde	5
Contribuye potencialmente	Verde claro	3
Indiferente	Amarillo	0
Inhibe potencialmente	Rosado	-3
Inhibe significativamente	Rojo	-5

La escala tiene valores extremos cuando parece claro al grupo que el logro de un objetivo contribuye o inhibe/frena *significativamente* el logro de otro objetivo, un valor neutro para los casos en los que se considera que el logro de un objetivo no tiene ningún efecto sobre el logro de otro y dos valores para posiciones intermedias en las que consideran que hay elementos para suponer que podría contribuir o podría inhibir *potencialmente*, pero no hay suficiente convencimiento de que esto ocurra en la práctica.

**Ilustración Matriz de complementariedad entre objetivos**

	Obj 1	Obj 2	Obj 3	Obj 4	Obj k	Índice de apoyo
Obj 1						
Obj 2						
Obj 3						
Obj 4						
Obj k						

$$\text{Índice de apoyo} = \frac{\sum(\text{gradocontribucion})}{5*(n-1)}$$

*n* = número de objetivos

*gradocontribución* = valor de la contribución del objetivo al logro de los demás (sumatoria de la fila)

Con un procedimiento sencillo para calcular un índice de apoyo es posible hacer comparaciones sobre la complementariedad de los objetivos centrales considerados individualmente con la estrategia global de desarrollo, y los colores de la matriz funcionan como un tablero de alerta para contemplar iniciativas que *disminuyan los riesgos de conflictos* y que *aprovechen las oportunidades de complementariedad* entre los objetivos.

Los valores que adquiere el índice de apoyo oscilan entre -1 y 1: entre más se acerca a 1 se entiende que el logro del objetivo central es complementario con el logro global de los objetivos de desarrollo, mientras que a medida que se acerca a valores negativos se entiende que el logro del objetivo central podría entrar en tensión con algunas dimensiones de la estrategia global de desarrollo. Los valores cercanos a 0 señalarían objetivos desarticulados de las otras dimensiones del desarrollo. Este índice no

debe ser interpretado como la fuerza de un vínculo de naturaleza causal, sino como una aproximación de carácter cualitativo sobre el grado de articulación entre los objetivos.

### Ilustración Interpretación índice de apoyo



Esta discusión debe promover una reflexión sobre las alternativas para disminuir los conflictos potenciales y aprovechar las complementariedades entre objetivos centrales de desarrollo.

**Tercer paso. Análisis de complementariedad entre las estrategias principales y los objetivos centrales de desarrollo.** El primer nivel de análisis advierte a los planificadores sobre las relaciones que se dan entre objetivos centrales del desarrollo y los anima a reflexionar sobre orientaciones estratégicas que contemplen estas interdependencias en lugar de omitirlas. La generalidad de las conclusiones derivadas del primer análisis se complementan con un segundo nivel de análisis que tiene la misma finalidad del anterior pero en un plano más desagregado: identificar las áreas de apalancamiento y las de conflicto potencial entre los lineamientos estratégicos y las dimensiones del desarrollo local.

La lógica de este análisis es evaluar las relaciones de apoyo o inhibición que existen entre las estrategias principales (matriz de estrategias / cuarta fase) con los fines de primer nivel de los objetivos centrales de la estrategia de desarrollo (árbol de objetivos / tercera fase). No es necesario evaluar la influencia que tienen las estrategias con los fines del objetivo central de la misma área temática, ya que se supone que la consistencia interna de esta relación se valida en la tercera fase de la metodología (análisis de problemas y definición de objetivos). La pregunta que guía la discusión colectiva en este nivel de análisis es la siguiente:

*¿La implementación de la estrategia x contribuye o inhibe el logro del efecto y?*

La escala de evaluación es la misma, es decir, cualitativa y coloreada con cinco opciones: contribuye significativamente (5, verde), contribuye potencialmente (3, verde



claro), indiferente (0, amarillo), inhibe potencialmente (3, rosado) o inhibe significativamente (5, rojo). La matriz en la que se llena la escala de evaluación funciona como un tablero de alerta para el ajuste de las estrategias principales según los impactos que tiene sobre las demás dimensiones de desarrollo, y es un producto que debe ser tomado en cuenta en el diseño de políticas, acciones y proyectos.

**Ilustración Matriz de complementariedad entre estrategias y objetivos**

		Objetivo central 1			Objetivo central 2			Objetivo central 3			Objetivo central 4		
		Fin 1	Fin 2	Fin n	Fin 1	Fin 2	Fin n	Fin 1	Fin 2	Fin n	Fin 1	Fin 2	Fin n
Objetivo central 1	Est Ppl 1												
	Est Ppl 2												
	Est Ppl 3												
Objetivo central 2	Est Ppl 1												
	Est Ppl 2												
	Est Ppl 3												
Objetivo central 3	Est Ppl 1												
	Est Ppl 2												
	Est Ppl 3												
Objetivo central 4	Est Ppl 1												
	Est Ppl 2												
	Est Ppl 3												

De la misma manera que el anterior nivel de análisis, la escala de calificación permite calcular un indicador que pondera la opinión colectiva sobre la complementariedad u oposición de las estrategias principales con los objetivos centrales del desarrollo (considerándolos global e individualmente), basado en los impactos que podría tener la implementación de las estrategias sobre los fines que persiguen los objetivos centrales de desarrollo. Si el índice se acerca a 1, se entienda que la estrategia principal es complementaria con el objetivo de otra área temática o con el conjunto de objetivos de la estrategia global de desarrollo; si el índice se acerca a -1 se entiende que la implementación de la estrategia en los términos en los que está formulada conllevaría tensiones con el objetivo central de otra área temática o con el conjunto global de objetivos de desarrollo; si predominan valores cercanos a 0 (cero) indicaría que si bien no hay conflictos aparentes entre las estrategias y los objetivos, tampoco hay articulación y complementariedad, por lo tanto, las estrategias no se corresponden con el carácter multidimensional del desarrollo territorial.

**Ilustración Matriz de índices de apoyo entre estrategias y objetivos**

		Índice de apoyo				Índice de apoyo global
		Obj 1	Obj 2	Obj 3	Obj 4	
Obj 1	Est Ppl 1					
	Est Ppl 2					
	Est Ppl 3					
Obj 2	Est Ppl 1					
	Est Ppl 2					
	Est Ppl 3					
Obj 3	Est Ppl 1					
	Est Ppl 2					
	Est Ppl 3					
Obj 4	Est Ppl 1					
	Est Ppl 2					
	Est Ppl 3					

$$\text{Índ. de apoyo global } Est_i = \frac{\sum(\text{grado contribución})}{5 * (n - q_i)}$$

$n$  = número de efectos totales

$q_i$  = número de efectos del  $obj_i$

$$\text{Índ. de apoyo } Est_i / Obj_y = \frac{\sum(\text{contribución } obj_y)}{5 * (n_y)}$$

$\text{contribución } obj_y$  = valores de contribución de  $Est_i$  a efectos de  $obj_y$

$n_y$  = número de efectos del  $obj_y$

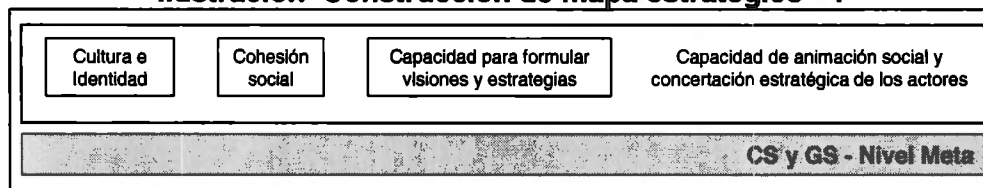
Los hallazgos de la reflexión sobre la coherencia y complementariedad de cada una de las estrategias principales se sintetizan en cuatro cuestiones básicas: oportunidades de apalancamiento de los efectos perseguidos en otras áreas temáticas, áreas de riesgo por la posible obstaculización de los efectos perseguidos en otras áreas temáticas, recomendaciones para aprovechar complementariedades y disminuir conflictos y, cuando corresponda, reformulación estratégica. La vocación territorial es una referencia para resolver las tensiones que pudieran presentarse.

**Cuarto paso. Integralidad y representación gráfica de la estrategia.** Los mapas para señalar los vínculos entre las estrategias principales permiten adelantar una revisión de la articulación entre éstas y dan una imagen integral de la formulación estratégica en todas las dimensiones del desarrollo local. Se propone una plantilla básica para que los equipos responsables del proceso construyan mapas estratégicos que validen la coherencia, complementariedad y alineamiento de las estrategias siguiendo los enfoques de la competitividad sistémica (Esser, *et. al.*, 1996; Altenburg, *et. al.*, 1998) y la gobernanza sistémica (Handelwang, 2005).

La plantilla esquematiza e integra sistémicamente los determinantes del desarrollo local para que el equipo responsable reescriba las estrategias principales e identifique los encadenamientos o vínculos de apoyo que existen entre ellas.

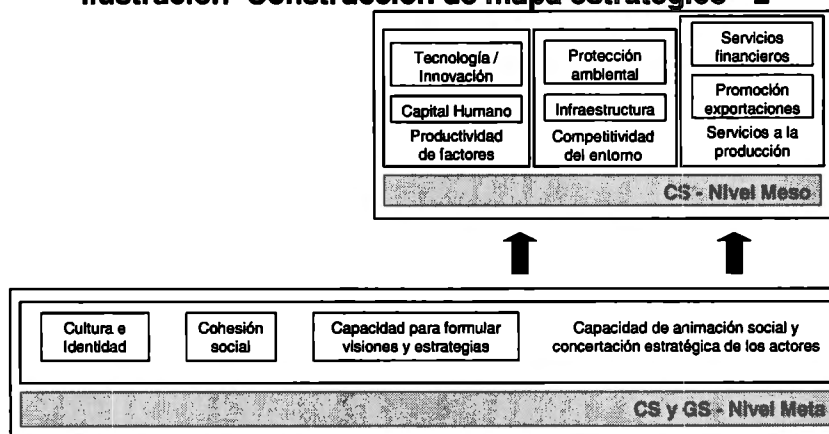
*Nivel meta del desarrollo local.* Factores inmateriales que condicionan el desarrollo de un territorio: elementos culturales e identitarios de la población, cohesión social y capacidad para formular visiones compartidas y estrategias. En éste nivel se encontrarían las estrategias que pretenden incidir y mejorar el desempeño del territorio en esos aspectos, y que definen el marco normativo de las estrategias sectoriales.

**Ilustración Construcción de mapa estratégico - 1**



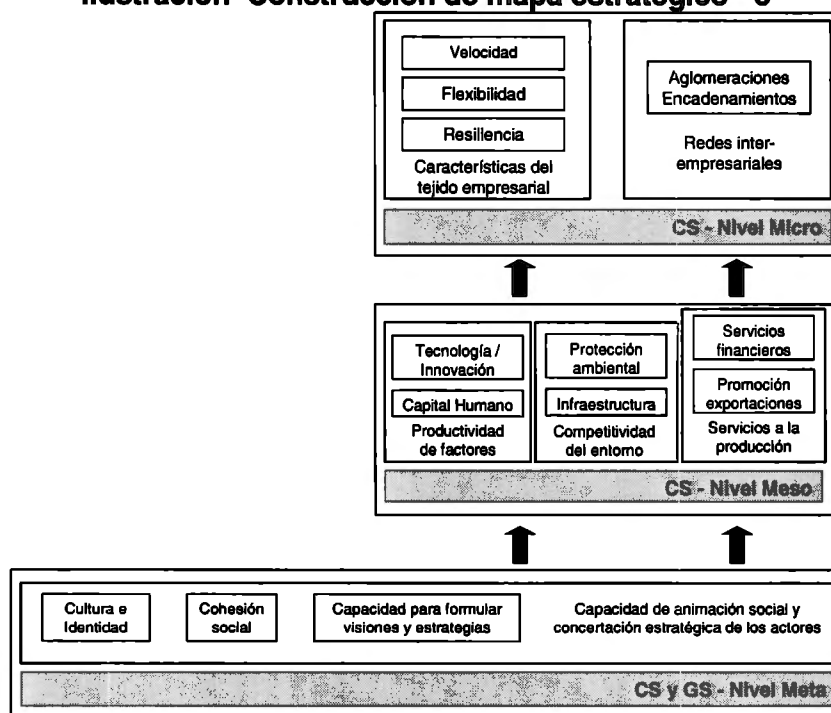
*Nivel meso del desarrollo local.* Factores que crean y mejoran el entorno donde operan las empresas asentadas en el territorio. En este nivel se encuentran las iniciativas para cualificar los recursos humanos del territorio, para promover la tecnificación de las actividades productivas e innovación, para crear y mantener la infraestructura física (conectividad, equipamientos colectivos, accesibilidad geográfica, servicios públicos), las regulaciones ambientales que garantizan la sostenibilidad del desarrollo y los servicios de apoyo a las empresas para expandir los mercados y superar las limitaciones en materia de disponibilidad de capital para las inversiones productivas. Las orientaciones en materia de política pública sobre este nivel depende tanto de las condiciones iniciales del territorio como del consenso, la concertación estratégica y las expectativas sociales de la comunidad local (nivel meta del desarrollo local).

**Ilustración Construcción de mapa estratégico - 2**



*Nivel micro del desarrollo local.* Gestión de las empresas consideradas como unidades económicas individuales y redes entre éstas. Para afrontar con éxito la competencia las empresas necesitan readecuarse para ser eficientes, veloces, flexibles y resilientes, y organizarse en redes de colaboración (Altenburg, et. al., 1998). Las estrategias principales que incidan sobre estas cuestiones mejoran el nivel micro del desarrollo local. La competitividad de las empresas y de las redes de colaboración en las que se organicen son apalancadas por las características del entorno territorial en donde operan (nivel meso del desarrollo local).

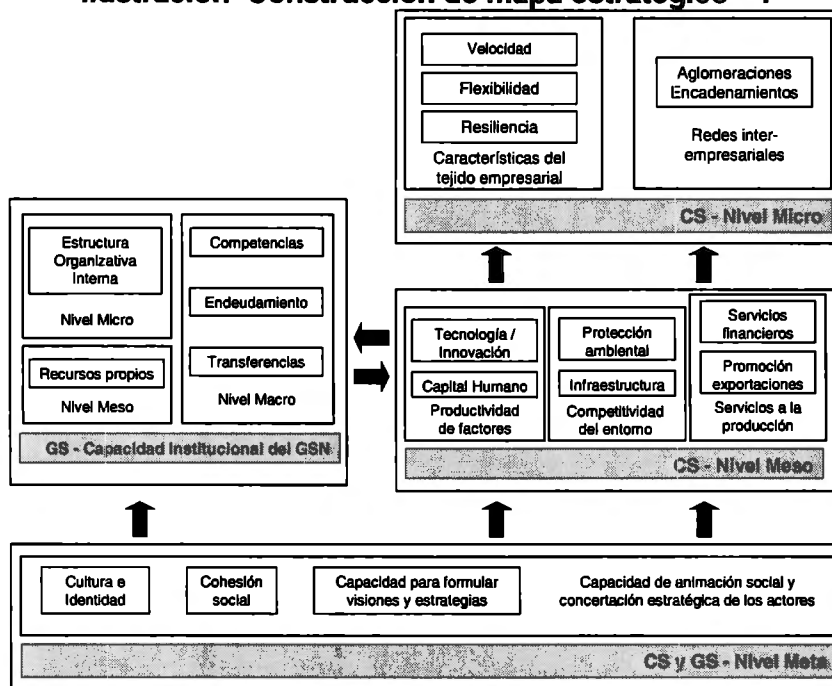
**Ilustración Construcción de mapa estratégico - 3**



*Capacidad institucional para animar el proceso de desarrollo local.* Capacidades y competencias del gobierno subnacional para concretar las estrategias de desarrollo del territorio. La capacidad institucional de la administración pública depende de su fortaleza fiscal para alcanzar mayor autonomía y discrecionalidad respecto a las disposiciones del nivel central, y de la modernización de sus procesos para mejorar la gestión pública (estructura organizativa interna). En la capacidad institucional influyen también las regulaciones sobre asignación de recursos (transferencias condicionadas y endeudamiento) y definición de las competencias de las entidades subnacionales, definidas generalmente en los niveles centrales de decisión. La capacidad institucional se despliega hacia las prioridades que han sido definidas colectivamente (nivel meta) y tiene

una relación en doble vía con la implementación efectiva de las iniciativas específicas para crear un entorno innovador (nivel meta)

#### Ilustración Construcción de mapa estratégico - 4

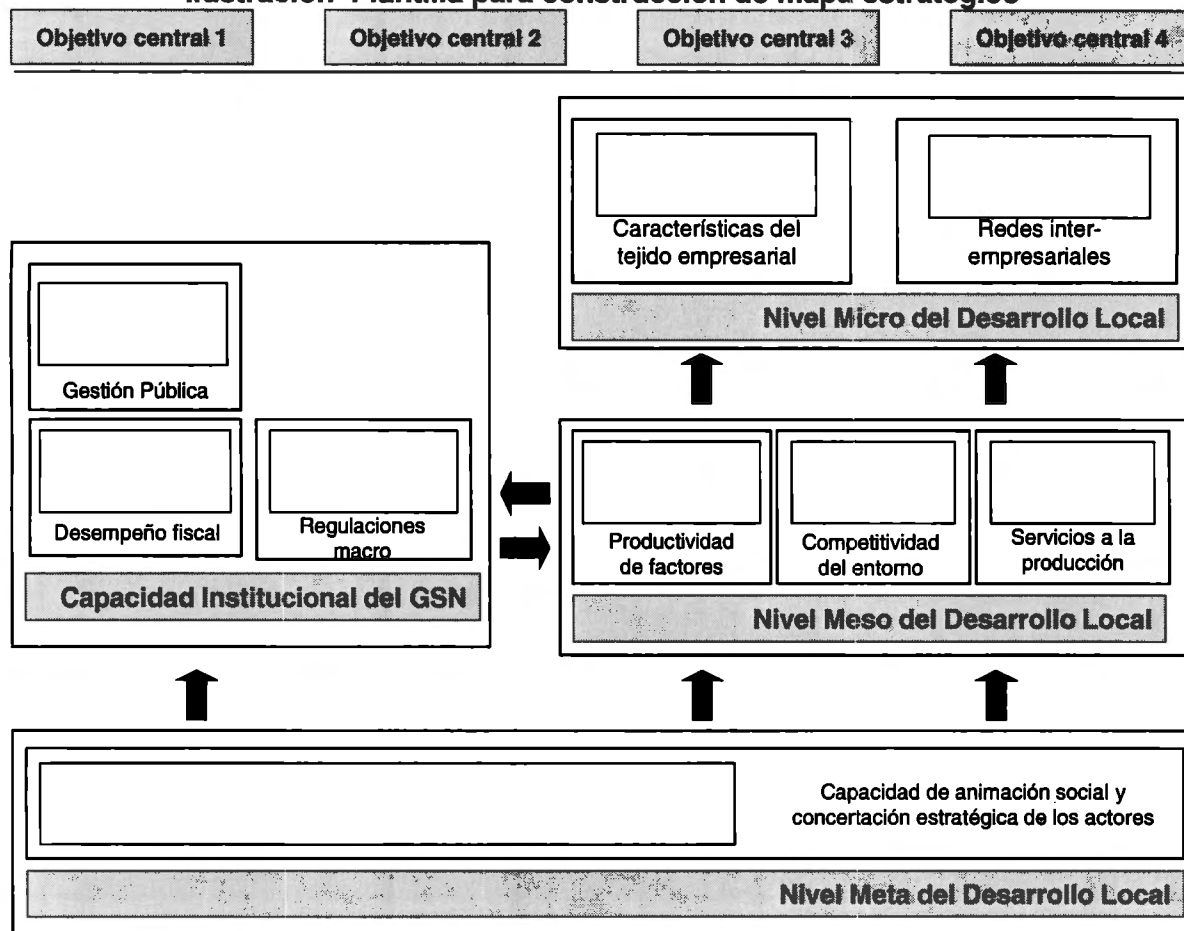


Con la descripción de éste nivel se completa la plantilla para evaluar la coherencia e integralidad de las estrategias de desarrollo local desde la perspectiva de la competitividad sistémica y la gobernanza sistémica. La plantilla es una guía para que el equipo organice las estrategias y encuentre vínculos de apoyo entre ellas, construyendo los mapas estratégicos que ilustran los lineamientos diseñados y las interacciones entre ellos para el logro de los objetivos centrales de desarrollo. No se trata de una lista exhaustiva ni excluyente, ni de las estrategias ni de los vínculos entre ellas, sino que es un ejercicio de simplificación esquemática y puede ser replanteado y complementado. El contenido de las estrategias en cada uno de los componentes depende de las condiciones iniciales de los territorios (Silva, 2005) y de los acuerdos alcanzados entre los actores territoriales.

El nivel macro de la competitividad sistemático ha sido omitido del análisis en la porque las disposiciones en la materia no son competencia de los territorios subnacionales, aunque podrían incorporarse a manera de supuestos para la promoción del desarrollo local. El mapa es una representación estática de la estrategia pero puede convertirse en una herramienta dinámica de gestión si a las estrategias principales se les

fija metas y responsables (fase seis, metodología de formulación de estrategias de desarrollo local).

### Ilustración Plantilla para construcción de mapa estratégico



La plantilla sólo es un modelo y pueden introducirse las modificaciones que sean pertinentes de acuerdo al criterio del equipo responsable. Vale la pena destacar que la ejecución de una estrategia requiere de tres componentes: primero se describe, luego se mide y después se gestiona (Kaplan y Norton, 2004). Los mapas estratégicos facilitan la descripción de la estrategia, mientras que la medición y la gestión es posible mediante la formulación de indicadores de seguimiento y evaluación (fase seis de la metodología) y el diseño y puesta en marcha de subsistemas de control de gestión en todos los niveles gerenciales operativos y estratégicos, área en la que se recomiendan los tableros de control gerencial (Sanín, 1999) o cuadros de mando integral (Kaplan y Norton, 2002).

## V. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES

El desarrollo del *internship* en la División de Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social plantea varias reflexiones sobre los desafíos en la aplicación de metodologías prospectivas en los procesos de formulación de estrategias de desarrollo local y la dificultad para plantear esquemas que sean generalizables dada la heterogeneidad de los territorios en América Latina. A manera de conclusión se destacan algunas consideraciones a propósito de las tensiones que surgen cuando se aplica la prospectiva a esfuerzos de planeación del desarrollo local, sobre las potencialidades y dificultades de los instrumentos complementarios diseñados, las aportaciones que se hicieron a la organización y la contribución del *internship* en la formación profesional.

### ***Tensiones generales***

En los procesos de planeación de largo plazo existe una tensión permanente entre el componente técnico y el componente político, y a este desafío no escapan aquellos que se diseñan y desarrollan con metodologías prospectivas. Si la dimensión técnica hace referencia al conocimiento que le da racionalidad a la acción para no confundir el sentido común con conocimiento científico válido, la dimensión política lidia con la diversidad de intereses y propuestas de los involucrados en las soluciones. Esto remite a una pregunta con profundas repercusiones éticas, epistemológicas y operativas *¿quién planea?* Los problemas sociales (y quizá tampoco los tecnológicos en la medida en que tienen impactos sobre la esfera social) no tienen una solución correcta universal, ni desde el punto de vista “objetivo” de los enfoques teóricos que lo explican, ni del “subjetivo” de los actores sociales que lo “padecen”. Reconociendo la complejidad de los fenómenos sociales y la racionalidad limitada de los agentes sociales, en este ejercicio se decidió resolver el conflicto a favor de la dimensión política, toda vez que el desarrollo local es un proceso político donde el consenso sobre la visión común es vital para activar y movilizar las fuerzas sociales. Es por esta razón que en la propuesta metodológica para la generación de escenarios, en la cual se parte de la imaginación creativa de los participantes sobre imágenes de futuro en cada una de las temáticas que promuevan rupturas con la realidad presente, se apropian los postulados de la escuela de la previsión humana y social de la prospectiva según la cual las imágenes de futuro son una síntesis

entre la prognosis y la utopía (Medina 2008), y se atiende con especial rigurosidad el desafío de identificar y darle la palabra a los no expertos.

El diseño de los instrumentos complementarios se debate en otra tensión sobre el nivel de desagregación de las técnicas para la comprensión de los fenómenos sociales: la búsqueda de flexibilidad para que sea una herramienta útil a una amplia gama de territorios con características heterogéneas y la necesidad de brindar orientaciones suficientes para que los equipos responsables de la planeación territorial no se desencanten con lineamientos generales difíciles de materializar en el trabajo de campo. Esto está íntimamente asociado con otra tensión metodológica entre la aplicación mecánica de un conjunto predefinido de técnicas y métodos o el trabajo con equipos y métodos sobre medida. En este sentido, es necesario reconocer las limitaciones de un conjunto de instrumentos altamente desagregados en su explicación por su rigidez aparente y reivindicar que la ruta propuesta no se trata en ningún momento de la "única" o la "correcta", sino que existen otras alternativas metodológicas para emprender las mismas tareas. Para ser justos con la necesaria honestidad que debe existir entre el que produce el texto y el lector del mismo, el lenguaje de los instrumentos se cuidó de ser lo más claro posible en que existen más caminos pero que se sugería uno, y que en todo caso podría ser modificado y ajustado de acuerdo al contexto territorial y la naturaleza de los problemas.

El tercer debate hace referencia al entendimiento de los ejercicios prospectivos como producto y como proceso. Por un lado, los resultados de la metodología deben ir más allá de la necesaria publicación de un reporte escrito con un diagnóstico, una vocación territorial y un conjunto de lineamientos estratégicos. Por otro lado, los procesos no pueden ser solo intercambios de opiniones, socializaciones masivas o capacitaciones que no conduzcan a acciones efectivas. Hay un consenso creciente en que los ejercicios prospectivos y la planeación deben ser entendidos más como procesos de aprendizaje que aumentan la capacidad reflexiva sobre el entorno para adaptar las orientaciones estratégicas de las organizaciones o los territorios. Aunque no se puede forzar a los planificadores territoriales o a los involucrados en el proceso a adoptar la prospectiva como una actitud, una filosofía o un modo de ver el futuro, se hizo un esfuerzo por organizar las técnicas y plantear preguntas de manera que los participantes generen nuevos entendimientos y consensos, y no solo la aplicación acrítica de una caja de herramientas que ahogue el debate. Sin embargo, en la medida en que los instrumentos



complementarios son un “manual” que hace operativa la prospectiva, existe un riesgo latente que en la práctica los ejercicios se centren en el método por el método y sus productos. El método en sí mismo es insuficiente para lidiar con cuestiones como la madurez político-institucional y los liderazgos, que son factores explicativos fundamentales de que los ejercicios se agoten en aplicaciones mecánicas de técnicas y no redunden en la construcción de consensos amplios y sustantivos, ni en la formulación de estrategias técnicamente rigurosas y políticamente viables.

### ***Los instrumentos complementarios diseñados***

El *primer instrumento* se deriva del enfoque de redes sociales para la selección de los participantes que deberían ser convocados para el acompañamiento de un proceso de formulación de estrategias de desarrollo local. El instrumento diseñado brinda el soporte operativo para la identificación de dos redes sociales: la de conocimiento y la de influencia del territorio. Su potencialidad radica en la facilidad con la que puede ser apropiado por un equipo técnico sin conocimiento especializado en análisis de redes sociales y sin manejo de software especializado. El riesgo es que el equipo responsable pierda su horizonte en el desarrollo de las ecuaciones y matrices, y reemplace su propio criterio por procedimientos mecanicistas. La profundidad del análisis estadístico depende de la complejidad del territorio y las guías no pueden reemplazar el criterio y sentido común de los integrantes del equipo responsable, ni ser rutas rígidas que deban ser llevadas a cabo en cada uno de los pasos enunciados obligatoriamente. No hay un indicador mecánico universal que reemplace la capacidad analítica de los líderes del proceso, el instrumento diseñado no es nada distinto a una herramienta técnica que complementa la reflexión y discusión colectiva.

Reemplazar el criterio intuitivo o las invitaciones de carácter masivo por procedimientos formales para la identificación de los actores que acompañen los procesos de formulación de estrategias de desarrollo local tiene impactos inmediatos: aumenta la probabilidad de que la participación mejore los procesos de decisión porque las aportaciones son sustantivas, sienta los cimientos para que la participación deje de ser un requisito bien intencionado pero inútil y desgastante, fortalece la legitimidad del proceso y garantiza que los diálogos con la sociedad civil, la academia y el sector privado que tengan consecuencias efectivas en las decisiones sobre los asuntos públicos. Lo anterior redundará en una mayor eficacia para materializar pactos territoriales por el desarrollo local

en el que se acuerden compromisos y responsabilidades entre diferentes actores del territorio.

El enfoque de redes es solo una abstracción analítica de un tipo de relación y una faceta de los actores, pero la realidad desborda esta construcción analítica y en la práctica los actores sociales tienen identidades plurales y están imbricados en múltiples redes sociales mediante relaciones de diferente naturaleza. No pueden ser dejados de lado los esquemas de participación abierta y convocatoria pública, ya que limitar la participación a invitaciones dirigidas afecta la legitimidad del proceso y cierra el espacio a contribuciones de otros saberes subestimados en el mapeo de la red.

El *segundo instrumento* brinda lineamientos para organizar la información recolectada en el diagnóstico y orientar un análisis retrospectivo que tenga en cuenta las trayectorias históricas de las dimensiones del desarrollo, a partir del cual se derive una reflexión sobre el carácter dinámico de los componentes del desarrollo local que redunde en los resultados de la formulación estratégica. Sin duda uno de los grandes desafíos de la planeación es que las intervenciones formuladas se implementan en ambientes en transformación permanente, y en cierta medida el objetivo de examinar las trayectorias históricas es impulsar a los planeadores territoriales a tener eso en cuenta. Adicionalmente, el ejercicio de síntesis para el análisis retrospectivo busca contrarrestar la elaboración de planes-libros que contienen muchos datos pero poco conocimiento operable.

El estudio Delphi que se propone para explorar las tendencias del entorno es lo suficientemente flexible como para indagar sobre factores exógenos de diferente naturaleza que puedan afectar el desarrollo local, para integrar el conocimiento altamente especializado en el análisis del entorno y para trascender la mirada localista de estos procesos. Es necesario tener presente que el método Delphi no es utilizado para pronosticar en la forma tradicional, sino para sintetizar las opiniones y expectativas que personas con conocimiento especializado tienen sobre la evolución futura de determinadas cuestiones estratégicas, y sus resultados son útiles en la medida en que sean un insumo para la fase de reflexión estratégica de la metodología de formulación de estrategias de desarrollo local.

La limitación más importante de la consulta a expertos es su dificultad operativa para ser llevado a cabo y las restricciones que existen para adelantar un estudio de esta naturaleza por área temática cuando cada una de éstas abarca temas complejos y con

tantas aristas. Evidentemente proponer tantos estudios Delphi como temas de desarrollo local existen sería inviable. Las herramientas especializadas en una dimensión del desarrollo (por ejemplo los estudios de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva) trascendían los objetivos planteados por la organización receptora, aunque en el futuro deben desarrollarse lineamientos en la materia ya que el desarrollo económico y fomento productivo es una cuestión transversal del desarrollo local. El análisis de tendencias es un medio para analizar la interdependencia entre el contexto local y los espacios regionales, nacionales y globales. Sin este componente, no hay insumos suficientes para formular estrategias preactivas ni proactivas.

El *tercer instrumento* está diseñado para abordar de manera sistémica y holística los factores que condicionan el desarrollo local y para generar un entendimiento común sobre las potencialidades y expectativas futuras del territorio y promover un consenso sobre la imagen del territorio en el mediano y largo plazo. El desafío de mayor complejidad en esta tarea es equilibrar el componente técnico (necesario para adelantar el análisis estructural y para la formulación de algunos juegos de hipótesis) con el componente participativo (necesario para formular las vocaciones temáticas y el consenso sobre el escenario apuesta).

Vale pena recordar que no se buscaba replicar un proceso prospectivo completo, aunque la aplicación conjunta del segundo y tercer instrumento complementarios acercaría la metodología del ILPES a este ideal. La potencialidad del tercer instrumento radica en proponer un camino operativo para que los actores del territorio adopten una actitud proactiva y construyan consensos sobre la dirección y velocidad de los cambios deseados y posibles para el territorio. La simplificación que se hace de la metodología de escenarios no tiene otra justificación que las demandas de la organización receptora sobre los procedimientos manuales sin uso de software especializado y las restricciones de tiempo que suponen tienen los equipos responsables para la elaboración de estrategias de desarrollo local.

En la propuesta la generación de escenarios se articula deliberadamente al nivel normativo de la planeación del desarrollo local, y actúa como puente con las técnicas tradicionales del nivel estratégico. El mayor desafío en el diseño del instrumento fue equilibrar los principios de la prospectiva estratégica con los lineamientos establecidos por la *metodología* – particularmente lo que hace referencia a la definición de una vocación

territorial –, ya que reemplazarlos o modificarlos trascendía los alcances y la naturaleza del internship.

El *cuarto instrumento* es el más híbrido y arriesgado de todos, en el que hubo mayor libertad en el diseño y, por lo mismo, el que probablemente tiene mayor necesidad de seguir siendo ajustado y complementado. En este instrumento las líneas entre lo procedimental y lo sustantivo son borrosas. La selección de los enfoques de competitividad sistémica y gobernanza sistémica no fue una decisión arbitraria de la practicante, sino un acuerdo con los supervisores debido a que los desarrollos en esta materia son una orientación recurrente de los consultores y de los trabajos de investigación de la CEPAL. Las potencialidades del instrumento radican en que le dan racionalidad operativa y teórica a los esfuerzos por analizar la coherencia y complementariedad de las estrategias, en un intento de superar la fragmentación sectorial y aumentar la coordinación efectiva entre programas. La limitación más evidente del instrumento es que si los planeadores no cuentan con un conocimiento sobre estos enfoques en el momento de la definición de los problemas y la formulación estratégica, la construcción del mapa estratégico (y su adaptación de acuerdo a las particularidades de las estrategias y el territorio) será una tarea de gran complejidad. Esto plantea un gran desafío en formación y capacitación sobre la naturaleza de los enfoques teóricos para hacer operativo y apropiable el instrumento diseñado.

### ***Aportaciones a la organización***

La División de Desarrollo Local y Regional del ILPES ha dado un paso adelante en la elaboración de soportes metodológicos que hagan operativa la discusión teórica que ya han promovido sobre la prospectiva aplicada al desarrollo territorial. El mayor interés del equipo de la División consistía en disponer de un esquema que pudiera ser aplicado en el trabajo de campo de los equipos de planeación territorial, difundido en los cursos de capacitación sobre gestión estratégica del desarrollo local y eventualmente usado en los servicios de asistencia técnica que ofrecen. La estancia en la organización se enfocó a atender esa demanda manifestada por la organización y ahora cuentan con una metodología estructurada para la identificación de actores que abra paso al fortalecimiento del componente político y participativo de la formulación de estrategias de desarrollo local; para desarrollar análisis que contemplen el cambio dinámico de los factores del desarrollo local (pasado-presente-futuro) y la interrelación entre lo interno y lo

externo (local-regional-nacional-global); una herramienta la el análisis integral de la interacción de las dimensiones del desarrollo y para desarrollar visiones transformadoras que pongan el futuro como razón de ser del presente (generación de escenarios); y criterios para el estudio de la coherencia e integralidad de las estrategias formuladas.

El acompañamiento del equipo de la División de Desarrollo Local y Regional, la retroalimentación recibida a lo largo del *internship* y las observaciones que se hicieron en una jornada de socialización que fue llevada a cabo son actividades importantes para que las técnicas de la prospectiva estratégica se abran espacio en las metodologías manejadas por la organización y vencer resistencias para la innovación en este campo.

### ***Contribución del internship a la formación profesional***

El internship fue un verdadero reto profesional y personal porque implicó dialogar y proponerle esquemas para la aplicación de la prospectiva estratégica a un equipo de trabajo que tiene una amplia influencia en la promoción del desarrollo local en América Latina. Aunque inicialmente el programa de trabajo derivado de los objetivos acordados aparentaba ser un proceso mecánico de resumen y síntesis de las herramientas más conocidas de la prospectiva estratégica, el desarrollo de las actividades demandó una relectura profunda de la bibliografía sobre el tema, la adaptación de los esquemas a las necesidades de la metodología base y el diseño de rutas híbridas con técnicas ligeramente modificadas.

La selección de las técnicas y el nivel de desagregación de las mismas fueron el mayor desafío para el diseño del manual que contiene los instrumentos complementarios y que fue el producto final entregado a la División de Desarrollo Local y Regional. Frente a lo primero, hay múltiples caminos metodológicos para alcanzar un resultado, y descartar ciertas técnicas que hubieran sido válidas fue un proceso que exigió refinar mi criterio sobre las potencialidades y limitaciones que tenían para ser aplicadas en el terreno y para ser integradas en un esquema que fuera igualmente aplicable en el territorio de un país suramericano o centroamericano, en un territorio con población mestiza o con población afroamericana, en municipios rurales o en áreas urbanas de mediana complejidad. Este tema lleva al siguiente. La necesidad de diseñar herramientas lo suficientemente flexibles como para ser aplicadas a un concepto multidimensional como el desarrollo local y en contextos territoriales tan heterogéneos como los que caracterizan a América Latina, pero que simultáneamente fueran tan detallados como fuera posible para que los equipos

técnicos tuvieran un manual que soportara metodológicamente sus actividades, en el que no se perdieran cuándo se preguntaran el “*cómo hacerlo*”.

La tensión se resolvió prefiriendo la mayor desagregación posible de los instrumentos diseñados, pero advirtiendo al lector del manual que la propuesta formulada es sólo *una* de las alternativas metodológicas posibles y que su criterio es fundamental para ajustar las técnicas a las especificidades territoriales. La experiencia me reafirmó que los instrumentos son una ayuda para adelantar reflexiones colectivas estructuradas sobre el futuro, pero que en ningún momento la capacidad de raciocinio y análisis podría ser remplazada por el desarrollo mecánico de una serie de tareas y actividades. En éste sentido se reivindica la afirmación según la cual “el solo proceso metodológico no basta para que se pueda realizar el desarrollo local” (Medina, 2000).

Este desafío de fondo se acompañó de otras exigencias que son reiterativas en los procesos de prospectiva y que consisten en el manejo de un lenguaje claro para un público no especializado en el tema, sin ceder en la rigurosidad teórica que sustenta las herramientas.

El logro de los objetivos del *internship* promovió la profundización del conocimiento sobre otras áreas como el análisis de redes sociales y los enfoques de desarrollo local. El diálogo constante con otros saberes, otras teorías y otras miradas, resultó en la incorporación de otras técnicas que se suman y potencian las técnicas “tradicionales” de la prospectiva estratégica para adelantar reflexiones estructuradas sobre el futuro, para construir mediante consensos la imagen de futuro del territorio y para aportar nuevos insumos a la formulación estratégica del desarrollo local. Al respecto vale la pena reivindicar la importancia del conocimiento sustantivo sobre los fenómenos sociales sobre los que se pretende incidir mediante procesos de planeación, pues reducir estos ejercicios a aplicación de métodos es como producir “textos sin contexto”.

Finalmente, el intercambio constante con el equipo de trabajo del ILPES me reafirmó que si bien las soluciones técnicas son fundamentales, solo pueden ser implementadas cuando se generan condiciones favorables para desarrollar acciones conjuntas sobre la base de unos objetivos consensuados e imágenes de futuro compartidas. Algo que a muchos le suena a retórica es realmente un cuello de botella en la activación de procesos de desarrollo local. La prospectiva estratégica en todos sus niveles de profundidad, como técnica, como herramienta, como disciplina y especialmente como filosofía, es una alternativa para recuperar la capacidad transformadora de la

sociedad y articular acuerdos sobre visiones de desarrollo compartido (basados en la noción de que el futuro es un espacio abierto y múltiple), así como para revalorizar los elementos cualitativos e inmateriales del desarrollo local. Con esto no pretendo soslayar los condicionamientos reales que existen para alcanzar los objetivos del desarrollo local, sino traer a un primer plano la convicción de que la construcción *social* del futuro no es cuestión de iluminados, de manifestaciones espontáneas de grupos vanguardistas o de poderosos círculos cerrados, sino que es un proceso que puede ser conducido con herramientas metodológicas estructuradas y participativas. En última instancia, se trata de la reafirmación de que aún en un mundo cada vez más desencantado y apático, las ideas preceden la acción y pueden transformar la realidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abello, J. (2003). Agenda ampliada de competitividad en Colombia de cara al 2013. Tesis de especialización, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Albuquerque, F. (2001). Introducción. En Aghón, G., Albuquerque, F., y Cortés, P. (comps). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago, Chile: CEPAL / GTZ.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la Cepal 82, pp. 157-171
- Altenburg, T., Hillebrand, W., y Meyer-Stamer, J. (1998). Building systemic competitiveness: concept and case studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Ariza, E. (2000). Modelo para la planeación participativa de ciudades bajo el enfoque de redes sociales: prestigio y poder de los actores clave. Tesis de Maestría. ITESM. Monterrey, México.
- Astigarraga, E. (s.f.). El método Delphi. San Sebastián: Universidad de Deusto.
- Baena, G. (2004). Prospectiva Política, Guía para su comprensión y práctica. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Balbi, E. (2009). Metodología Prospectiva. Método MEYEP de Prospectiva. Manual básico del método oficial de prospectiva de la Red EyE en América Latina. Versión 2.0. Buenos Aires: Red Escenarios y Estrategia (versión digital).
- Banco Mundial (1995). The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC: Autor.
- Blanco, H. (2003). Planeamiento del desarrollo local. Serie 61 Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago, Chile: CEPAL.
- Boisser, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la Cepal 86, pp. 47-62.
- Borgatti, S. (2005). Centrality and network flow. *Social Networks* 27: 55 – 71.
- Borgatti, S. (2006). Identifying Sets of Key Players in a Social Network. . *Computational, Mathematical and Organizational Theory* 12, 21–34
- Borgatti, S., y Everett, M. (1992). Notions of position in Social Network Analysis. *Sociological Methodology* 22, 1-35.



- Broome, B. (1995). Collective design of the future: structural analysis of tribal vision statements. En *American Indian Quarterly*, vol 19 (2), 205 – 227.
- Broome, B. (2004). Reaching across the dividing line: building a collective vision for peace in Cyprus. *Journal of Peace Research*, vol 41 (2), 191 – 202
- Cárdenas, R. (2000). From inquiry to action in complex situations. A sociotechnical approach to interactive management. United Kingdom: City University Business School.
- Cárdenas, R., y Moreno, C. (2004). A critical reflection on participative planning for regional development. *World Futures 60*: 147-160.
- Chacón, M. (2003). Identificación y análisis de futuro de las actividades económicas de la localidad de Bosa 2010. Tesis de especialización, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Christakis, A. (2010). Act beyond borders. Approximating the tree of vision of the Israeli/Palestinian co-existence. Institute for 21<sup>st</sup> Century Agora. Recuperado 19 de Agosto de 2011, video disponible <http://www.youtube.com/watch?v=E7NSjhZno80>
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2010). Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial. Bogotá: Autor.
- Drousiotou, A., y Diedrich, J. (2010). Civil Society Acts Beyond Borders. Nicosia: Future Worlds Center.
- Esser, K., Hillerbrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J., (1996). Competitividad sistémica: Nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL* 59 (agosto), 39 – 52.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Freeman, L. (1979). Clarificación conceptual. *Social Networks 1*: 215-239
- Friedmann, J. (2005). El reto de la planeación en las ciudades. *Revista Ciudades* 42, pp. 3 – 6.
- Gabiña, J. (1999). *Prospectiva y planificación territorial. Hacia un proyecto de futuro*. Ciudad de México, México: Alfaomega.
- Gabiña, J. (2006). *El futuro revisitado: la reflexión estratégica como arma de estrategia y decisión*. México D.F.: Alfaomega Marcobo.

- Glenn, J. (2003). The Futures Wheel. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Godet, M. (1993). From anticipation to action. A handbook of strategic prospective. Francia: Unesco.
- Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuaderno de LIPS. Francia, Paris: Laboratories d'Investigation Prospective et Stratégique.
- Godet, M. (2000a). The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. Technological Forecasting and Social Change 65, North Holand.
- Godet, M. (2002). Foresight and territorial dynamics. *Foresight 4 (5)*, 9 – 14.
- Godet, M. (2003). A toolbox for scenario planning. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Gordon, T. (2003). Real-Time Delphi Method. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Gordon, T. (2003). Science and Technology Roadmapping. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Glenn, J. y Gordon, T. (2003). En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Gordon, T. (2003). The Delphi Method. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Gordon, T. (2003). Trend impact analysis. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Gordon, Theodore y Glenn, Jerome (2003). Environmental Scanning. En Glenn J., y Gordon T. (Ed). Futures Research Methodology Version 2.0. Washington D.C.: Millennium Project.
- Granovetter, M. (2000). La fuerza de los vínculos débiles. *Revista Política y Sociedad 3*, 41-56.
- Haldelwang, V. C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL 85 (abril)*, 35 – 52
- Hanneman, R. (2000). Introducción a los métodos del análisis de redes sociales. California: Universidad de California.

Helmsing, A. (2002). Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. *Revista Eure* 28 (84), pp. 33 – 61.

ILPES (2011). *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

ILPES (Inédito). *Metodología para la formulación de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kaplan, R., y Norton, D. (2002). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Kaplan, R. y Norton, D. (2004). *Mapas estratégicos*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Lira, L. (2006). *Revalorización de la planeación del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Listerri, J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local*. Documento de Discusión. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Llorens, J., Albuquerque, F., y Del Castillo, J. (2002). *Estudios de caso del desarrollo económico local en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Martín, J. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Masini, E. (1993). *Why futures studies?* Londres: Grey Seal.

Medina, J. (1998). *La prospectiva humana y social: alternativa de la nueva generación para América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL.

Medina, Javier (2000). *Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Santiago de Chile: CEPAL.

Medina, J. y Ortégón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mojica, F. (2005). *La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello / Universidad Externado de Colombia.

Mojica, F. (2009). *Determinismo y construcción del futuro*. Documento inédito para el curso de Introducción a la Prospectiva Estratégica, período Enero – Mayo.

Ocampo, J. (2001). *Retomar la agenda de desarrollo*. *Revista de la Cepal* 74, pp. 7 – 19.

Ortegón, E., Pacheco, J., y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: CEPAL.

Osorio, F. (2010). Manual de Metodología de MACTOR. Material preparado para la materia Métodos Prospectivos de la Maestría en Prospectiva Estratégica del Te de Monterrey. Monterrey: documento inédito

Ozbekhan, H. (1971). Planning and human action. En Weiss, Paul (editor). Hierarchically organized systems in theory and practice. Nueva York: Hafner Pub. Co.

Pinto, A. (2008). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. Revista de la Cepal 96, 73 – 93.

Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. Santiago de Chile: CEPAL.

Sanz, L. (2001). Indicadores relacionales y redes sociales en el estudio de los efectos de las políticas de ciencia y tecnología. Documento 01-09. España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Silva, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago, Chile: CEPAL.

Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL 85 (abril), 81-100.

Silva, I. (2011). Marco conceptual y práctico del desarrollo local regional. XIV Curso Internacional de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional. Octubre. Santiago de Chile: ILPES.

Tello, M. (2010). Del desarrollo económico nacional al desarrollo económico local: aspectos teóricos. Revista de la Cepal 102, pp. 51 – 67.

Trujillo, R. (2004). Casos exitosos de forecasting en Colombia. Empaques flexibles y semirrígidos en Colombia y cadena láctea y sus derivados en Colombia. Tesis de especialización, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Vázquez, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. Revista Eure 26 (79), pp. 47-65

Vázquez, A. (2001). La política de desarrollo económico local. En Aghón, G., Alburquerque, F., y Cortés, P. (comps). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago, Chile: CEPAL / GTZ.

Vázquez, A. (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Madrid, España: Antonio Bosch.

Velázquez, A. y Aguilar, N. (2005). Manual introductorio al análisis de redes sociales. Revista-Redes, Web Redes.

## Anexo 1. Guía para el levantamiento de la información del diagnóstico del territorio

<b>Desarrollo económico y fomento productivo</b> Dinámica reciente y la situación actual de las condiciones económicas del territorio	<b>Desarrollo social y capital humano</b> Sectores sociales, participación y relación con las políticas locales, regionales y nacionales	<b>Ordenamiento del territorio e infraestructura</b> Configuración del territorio, identificación de unidades espaciales e infraestructura	<b>Desarrollo institucional y capital social</b> Instituciones del territorio y articulación con actores locales y con otros niveles
<b>Estructura Productiva:</b> Principales actividades económicas del territorio	<b>Educación:</b> Características del sistema educativo	<b>Identidad territorial:</b> Sentido de pertenencia de la población hacia el territorio	<b>Gestión pública local:</b> Características de gestión del gobierno local
Sectores, productos o servicios generados // Empleo según actividades // Tamaño de las empresas del territorio // Orientación de la producción	Media de escolaridad // Índices de analfabetismo // Cobertura de educación básica, media y superior // Deserción escolar // Calidad de la enseñanza y el aprendizaje // Brecha digital // Financiación del sistema educativo // Articulación del sistema de educación con el sistema productivo	Características físicas del territorio // Aspectos de diferenciación frente a otros territorios // Característica distintiva del territorio urbano // Unidad espacial de referencia para la población	Organización de institucionalidad municipal // Organización territorial del municipio // Servicios públicos // Promoción de la participación comunitaria // Promoción de la educación ciudadana para la participación // Estilo de planificación y gestión municipal // Orientación de la inversión y gasto público
<b>Tecnología y productividad:</b> Grado tecnológico	<b>Vivienda:</b> Repercusiones de las políticas de vivienda en el territorio	<b>Posicionamiento del territorio:</b> Papel del territorio en el sistema del cual hace parte	<b>Presupuesto y situación fiscal:</b> Fuentes de financiamiento del municipio
Grado tecnológico de sectores productivos	Características de las viviendas // Relación de vivienda con la cultura del territorio // Estándares de calidad en construcción // Características de la política de vivienda social // Acceso al financiamiento para compra de vivienda	Rol del territorio en el sistema urbano-regional // Distancia con mercados regionales, nacionales e internacionales // Condiciones de accesibilidad y conectividad // Ventajas de localización // Flujos de personas y productos al interior del territorio y entre el territorio y la región	Instituciones nacionales y regionales que financian proyectos del territorio // Participación de recursos propios en el financiamiento de programas // Fuentes de recursos propios, subvenciones, recursos estatales, ingresos por servicios públicos y otros ingresos // Porcentaje de ingresos destinados a inversión y a gastos // Naturaleza del tipo de inversión // Autonomía institucional, fiscal y financiera territorial

<b>Desarrollo económico y fomento productivo</b> Dinámica reciente y la situación actual de las condiciones económicas del territorio	<b>Desarrollo social y capital humano</b> Sectoros sociales, participación y relación con las políticas locales, regionales y nacionales	<b>Ordenamiento del territorio e infraestructura</b> Configuración del territorio, identificación de unidades espaciales e infraestructura	<b>Desarrollo institucional y capital social</b> Instituciones del territorio y articulación con actores locales y con otros niveles
<b>Organización empresarial:</b> Características de organizaciones empresariales existentes	<b>Salud:</b> Características del sistema de salud en el territorio	<b>Estructura del territorio:</b> Caracterizar al territorio	<b>Tejido institucional:</b> Condiciones en del tejido institucional local
Cantidad de organizaciones // empresariales por sector // Tamaño de las organizaciones	Financiamiento del sistema de salud en el territorio // Enfermedades recurrentes // Causas de muerte más frecuentes	Distribución espacial de la población y de las actividades económicas // Zonificación del territorio // Distribución territorial del bienestar, servicios y oportunidades // Acceso territorial a servicios básicos, oportunidades laborales, participación, información // Zonificación como instrumento de gestión municipal // Pertinencia de infraestructura	Principales actores locales, perfiles y relaciones // Características del liderazgo del alcalde y su capacidad de articulación de actores // Nivel de organización comunitaria // Instancias de articulación y coordinación entre niveles del Estado y con otras instituciones
<b>Dinámica económica y demográfica:</b> Tendencias del crecimiento demográfico y el empleo	<b>Empleo y Pobreza:</b> Condiciones de pobreza, distribución del ingreso y empleo	<b>Sostenibilidad del modelo territorial:</b> Conflictos y vulnerabilidades en las formas de uso de los recursos	
Tasa de crecimiento de la población // Dinámica de empleo y desempleo	Distribución de la renta // Tasa de desempleo de larga duración // Tipo de empleo recurrente // Tasa de informalidad laboral // Tasas de pobreza e indigencia	Grado de sostenibilidad del modelo de crecimiento territorial // Conflictos por uso del suelo // Actores de conflictos de uso // Intervención y regulación en conflictos // Sustentabilidad del territorio	

<b>Desarrollo económico y fomento productivo</b> Dinámica reciente y la situación actual de las condiciones económicas del territorio	<b>Desarrollo social y capital humano</b> Sectoros sociales, participación y relación con las políticas locales, regionales y nacionales	<b>Ordenamiento del territorio e infraestructura</b> Configuración del territorio, identificación de unidades espaciales e infraestructura	<b>Desarrollo institucional y capital social</b> Instituciones del territorio y articulación con actores locales y con otros niveles
<b>Políticas de fomento productivo:</b> Principales políticas y programas de fomento productivo	<b>Participación ciudadana:</b> Empoderamiento ciudadano, sentido de pertenencia y percepciones	<b>Reglas estratégicas:</b> Normatividad para el ordenamiento territorial	
Políticas para Pyme // Políticas de promoción de empleo // Otras políticas de fomento	Actitud de las personas frente a adversidades // Expectativas de movilidad social // Identificación y apropiación del territorio // Percepción sobre vinculación ciudadana en toma de decisiones // Clima de confianza y solidaridad social // Percepción sobre justicia, empleo, instituciones, democracia, política y partidos políticos  <b>Políticas sociales municipales, regionales y nacionales</b> Características de las políticas y programas  Políticas de empleo, protección social, salud, educación // Sistema de financiamiento de programas sociales // Focalización de los programas // Sostenibilidad de los programas // Perspectiva de género de programas en formulación, implementación y seguimiento	Principales problemas de ordenamiento territorial // Grado de preocupación social por el ordenamiento territorial // Existencia de estudios de ordenamiento del territorio // Utilidad de estudios como instrumentos de gestión // Alineación del plan de desarrollo con el plan de ordenamiento	

Fuente: Metodología para la formulación de estrategias de desarrollo local, ILPES



## Anexo 2. Convenciones fórmulas para análisis de redes sociales

Notación	Descripción
$n$	Número de actores encontrados
$L$	Número de relaciones de entrada existentes en la red (se calcula sumando los resultados de cada una de las sumatorias de los vectores columna de la matriz de adyacencia)
$Cn_i$	Número de vínculos directos de cada uno de los nodos de la red (resultado de las sumatorias de cada uno de los vectores columna de la matriz de adyacencias o la frecuencia de cada uno de los nodos).
$Cn_{max}$	Número de vínculos del nodo que tiene más vínculos directos en toda la red (nodo que tiene más relaciones de entrada o el que tiene mayor frecuencia)
$Cn_{min}$	Número de vínculos del nodo que tiene menos vínculos directos en toda la red (nodo que tiene menos relaciones de entrada o el que tiene menor frecuencia)
$K$	Último nodo identificado en la red
$Cn_a \cap Cn_b$	Número de veces en las cuáles coincide el <u>origen</u> de las relaciones de entrada del actor $a$ y el actor $b$
$Sn_a$	Sumatoria del vector fila del actor $a$
$Sn_b$	Sumatoria del vector fila del actor $b$
$Sn_a \cap Sn_b$	Número de veces en las cuáles coincide el <u>destino</u> de las relaciones de salida del actor $a$ y el actor $b$

=

=