

La construcción de Visión prospectiva al 2032 del Valle del Cauca, Colombia: Una lectura del proceso en clave de pensamiento estratégico.

Por Ernesto José Piedrahíta y Andrés Bastidas. Investigadores,
Instituto de Prospectiva - Universidad del Valle, Colombia-

“Somos artifices de un futuro a escoger. No víctimas de un porvenir que debemos soportar” H. de Jovenel.

Introducción

El presente trabajo consiste en un acercamiento, desde las teorías de la administración, al diseño metodológico de la Visión Valle del Cauca 2032. La Visión, un ejercicio de carácter prospectivo, aborda el análisis del estado actual del departamento del Valle del Cauca (Colombia) en sus distintos ejes o componentes del desarrollo con el fin de proponer futuros preferibles y que tiene en cuenta desarrollos teóricos y conceptuales y experiencias adelantadas entre otras instituciones, por el ILPES-CEPAL¹. Se trata, con el presente trabajo, de precisar interrelaciones entre la prospectiva y diversas vertientes del pensamiento en administración en el campo de la estrategia.

La Visión Valle del Cauca 2032 es un ejercicio de planificación regional de largo plazo (llamado también de prospectiva estratégica) liderado por el profesor Javier Medina en coordinación con el profesor Edgar Varela, especialista en políticas públicas. El proyecto se ejecuta actualmente en este departamento colombiano, uno de los de mayor nivel de desarrollo en el país².

La prospectiva es, un componente esencial del nuevo paradigma de la planificación en América Latina y el Caribe. De acuerdo con el célebre concepto de Ackoff (2001), la planificación es estratégica en cuanto involucra el diseño del futuro (prospectiva) y las rutas para alcanzarlo (estrategia).

¹ La orientación del ILPES El Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social ILPES-CEPAL, es la institución que ha empleado con mayor frecuencia y de forma continua las teorías y procesos de la prospectiva para su aplicación en los ámbitos nacionales así como el latinoamericano. El profesor colombiano Javier Medina Vásquez, reconocido experto mundial en prospectiva y desarrollo, participa desde hace más de dos décadas en la misión orientadora a los gobiernos nacionales de Latinoamérica en torno de esta opción metodológica para el establecimiento de futuros para el desarrollo.

² Los citados docentes y un equipo multidisciplinario de profesionales adelantan la asesoría técnica al Gobierno departamental del Valle del Cauca por parte del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad de Administración de la Universidad del Valle.

En su presentación del enfoque metodológico de la Visión Valle 2032, el profesor Medina plantea que “la metodología prospectiva resulta de la combinación de métodos, procesos y sistemas prospectivos ya utilizados y desarrollados en diferentes proyectos de esta naturaleza y en diferentes lugares del mundo. Incorpora este enfoque las especificidades requeridas por un departamento como el Valle del Cauca en el contexto regional, nacional e internacional actual. Precisamente, la combinación de estos métodos, procesos y sistemas ya utilizados y probados, son los que dan valor al componente metodológico y permiten sustentar la solidez y viabilidad de la propuesta metodológica planteada”.

Este segundo componente, el de la estrategia, es decir el diseño e implementación de las rutas para alcanzar el futuro y su interacción con la prospectiva, es el objeto de la reflexión de este documento. En el libro *Safari a la Estrategia*, Henry Mintzberg, establece una clasificación de diez escuelas de pensamiento estratégico que representan miradas necesarias y complementarias para la concepción y puesta en marcha del componente estratégico. Al respecto, vale la pena establecer como estas se complementan siempre (así no quede manifiesto) con los esfuerzos de diseñar futuros.

La prospectiva.

Se define la prospectiva como campo multi, inter y transdisciplinario. Los ejercicios y procesos prospectivos contemporáneos requieren una fuerte especialización en su diseño y organización, de modo que se pueda desplegar efectivamente la capacidad y el poder de convocatoria social con impactos de carácter técnico y político. La visión de futuro es el núcleo del aporte de esta disciplina.

Se aplica en proyectos como de la visión 2032 del Valle del Cauca (construcción prospectiva para una región) el uso de herramientas recomendadas por Bertrand de Jouvenel, tales como: la definición y constitución de los sistemas, la recolección técnica de la información, definición de las hipótesis de evolución, establecimiento de los diálogos estratégicos, elaboración de escenarios y visión de futuro, y por último, el diseño de opciones y respuestas estratégicas. Para el caso de la Visión 2032 del Valle del Cauca, se establece la relación entre la prospectiva y las funciones básicas de la planeación (que a su vez incorpora elementos de diversas escuelas de pensamiento estratégico), con lo cual se busca que haya una utilización efectiva de la metodología prospectiva para la conformación de políticas públicas de desarrollo.

El diseño de la intervención de un proceso prospectivo produce un conjunto estructurado y articulado de operaciones, que orientan las acciones necesarias para el fomento del desarrollo tecnológico y territorial y la generación de capacidades endógenas, teniendo en cuenta las condiciones, restricciones y requisitos que impone la singularidad de cada contexto (Medina & Vivas, 2003).

Recordemos que la prospectiva establece la elaboración de métodos, procesos y sistemas que permiten formular interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca de los futuros posibles de una organización en específico o de sociedades enteras.

Es una disciplina emergente de las ciencias sociales que reúne un conjunto de teorías, métodos, instituciones, autores y centros internacionales que generan conocimiento acerca de la reducción y la gestión de la incertidumbre frente a los cambios sociales, y la preparación para la toma de decisiones estratégicas, caracterizadas por ser irreversibles y por tener altos costos e impactos en la sociedad (véase De Jouvenel, 2004; Georghiou y otros, 2008; Ghemawat, 2000).

El desarrollo de dichos estudios, que alcanza alrededor de siete décadas en todo el mundo, ha avanzado desde la década de 1940 a la par de las transformaciones de la planificación y del entorno mundial, y a lo largo del tiempo han ido surgiendo nuevos enfoques y conceptos.

Los métodos son de naturaleza cualitativa, cuantitativa o semicuantitativa, e involucran herramientas intelectuales y participativas para la realización de ejercicios puntuales. Los procesos tienen por objeto promover la acumulación de conocimiento a través de ciclos sostenidos de actividad, y suponen la conformación sistemática de programas, agendas o ciclos de trabajo que permitan el desarrollo progresivo de capacidades.

Los métodos suponen un fuerte grado de desarrollo organizacional para incrementar el alcance y el grado de estructuración del conocimiento prospectivo y generar nuevas capacidades, visiones y valores prospectivos en las oficinas y en los sistemas de planificación, que permitan afrontar con solvencia entornos cambiantes, más complejos, inciertos y conflictivos.

Se busca el apoyo de la prospectiva para cumplir tres grandes propósitos de la gestión pública:

- 1) contribuir a la preparación y la formulación de políticas, al inspirar nuevas políticas.
- 2) Proporcionar nuevas ideas e identificar los principales retos de la sociedad futura, y
- 3) Brindar insumos calificados de información y conocimiento para el desarrollo futuro y la planificación de largo plazo a fin de dar respuesta frente a los grandes desafíos globales y la construcción de capacidades para abordar y manejar las transformaciones sistémicas.

La planificación es una actividad gubernamental, el papel que se le asigna al Estado constituye un elemento determinante del alcance y de la forma que la planificación adopta en cada país.

El despliegue de la planificación se inició en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, luego se produjo su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX, y posteriormente se revalorizaron sus aportes en los años recientes.

Contexto

El caso del desarrollo regional en Colombia en los últimos veinticinco años es muy interesante para observar las experiencias institucionales en planificación y aprendizaje regional. En este lapso de tiempo el país emprendió una serie de reformas que abrieron la posibilidad para que el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las universidades impulsaran procesos de desarrollo local y regional. Estas reformas se dieron progresivamente, con miras a sintonizar las tendencias de apertura económica a los mercados internacionales, y a producir una apertura interna que favoreciera la descentralización y la participación de nuevas fuerzas políticas en la toma de decisiones estratégicas al nivel local. La experiencia colombiana es muy rica porque desencadenó una serie muy amplia de procesos de planificación y prospectiva del desarrollo territorial para producir desarrollo económico y social, desde diferentes perspectivas: desde entidades del nivel nacional y regional, desde la perspectiva pública, privada y académica.

No obstante, al final del camino los resultados son muy desiguales en la promoción de la convergencia regional. Por ejemplo, unas ciudades y regiones han progresado notablemente como Medellín, Antioquia, Bogotá-Cundinamarca, Cartagena y Barranquilla), en relación al desarrollo de Cali, el Valle del Cauca, la Región Pacífico o el Eje Cafetero.

Estas experiencias de gobernanza y construcción social de regiones son relevantes debido al actual momento histórico que atraviesa Colombia. Pues, en la actual coyuntura se está gestando una nueva generación de iniciativas encaminadas al fortalecimiento de la regionalización en el país previstas en normas como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la reforma a la Ley de Regalías y la creación del Fondo de Compensación Regional, entre otras. Sin embargo, se presenta al tiempo un fuerte proceso recentralizador en que el Estado Nacional toma decisiones sin consultar las necesidades ni el parecer de las comunidades regionales.

La situación encontrada en el diagnóstico prospectivo:

De acuerdo con lo planteado por el director técnico del proyecto de construcción de visión, Javier Medina : “Luego de varias décadas de crecimiento y desarrollo, el Valle del Cauca afronta varias situaciones críticas: la intensificación de la competencia internacional de ciudades y regiones; un estancamiento en el crecimiento económico; cambios en los modelos de desarrollo a escala internacional que requieren un rol más activo de los Estados y la emergencia de macroproblemas con impacto en las ciudades y zonas rurales tales como el cambio climático.

También se presenta transformación de las estructuras productivas territoriales, nuevas convergencias tecnológicas; brechas sociales; y aparición de nuevas dinámicas en materia de seguridad, convivencia ciudadana, conflicto y paz, entre otros.

Estas tendencias ameritan una estrategia efectiva que de respuesta para mejorar la posición del Valle del Cauca en el contexto internacional y le permitan retomar la senda de liderazgo, crecimiento económico y desarrollo humano que le ha identificado. En este contexto existen profundas contradicciones entre el nivel Nacional y los niveles local y regional, las cuales dificultan la buena coordinación de políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas para el Valle del Cauca.

La implementación de una visión de futuro y una estrategia de largo plazo para el Valle del Cauca debe servir para acabar con la tradición de costoso aprendizaje a base de ensayo y error que ha caracterizado el devenir del desarrollo regional en Colombia en el período 1986-2013.

Se sugiere emprender la construcción de una Visión para el Valle en cinco etapas: Diseño, preparación de equipos y focalización (pre-prospectiva); escogencia e incorporación de personas e instituciones relevantes (preprospectiva); elaboración de la reflexión prospectiva y consulta ciudadana; (prospectiva); diseño de planes, programas y proyectos de respuesta (estrategia); y Comunicación y Promoción de resultados, Influencia en la esfera público/privada y Monitoreo y seguimiento (post-prospectiva).

Un proceso de prospectiva territorial como este no se realiza bajo un modelo metodológico estándar (igual para todo territorio) sino hecho a la medida de las necesidades particulares del contexto del departamento (modelo metodológico único). Por esta razón comienza con la fase de pre-prospectiva para obtener un perfil detallado de las opciones a implementar por el ente territorial departamental.

La fase de pre-prospectiva debe definir asuntos de contenido (temas a abordar), proceso metodológico (métodos a utilizar) y formas de participación y organización social (actores sociales a convocar). Debe tener en cuenta la singularidad y la diversidad regional (perspectiva de abajo hacia arriba), pero también la visión nacional sobre el desarrollo de la ciudad (perspectiva de arriba hacia abajo). Este factor exige combinar en forma única una serie de parámetros característicos. Estos tienen que ver con la delimitación del alcance (objetivos y cobertura), el tipo de participación, el horizonte temporal, el patrocinio y los recursos disponibles, la presencia de competencias relevantes y organismos representativos de la región, los modos de organización y la combinación de metodologías a utilizar, los tipos de resultados y las consecuencias esperadas. De esta manera se espera incorporar las experiencias y capacidades existentes en la ciudad/región actualmente, organizar con efectividad la visión de futuro, y preparar el terreno para que los resultados sean incorporados al diseño y ejecución de planes, programas y proyectos, ligando de forma efectiva la prospectiva con la estrategia territorial.

Estas experiencias son indispensables para que Colombia pueda rediseñar políticas e instrumentos que impulsen la innovación y la convergencia regional a fin de introducir cambios sustanciales institucionales y cognitivos concertados desde el centro y las regiones, para diseñar acuerdos y procesos nación-regiones, que proporcionen coherencia, consistencia y capacidad de aprendizaje a las políticas públicas, al sistema decisional y a los actores políticos.

De este modo, es de esperar que se introduzca realmente visión de largo plazo y coordinación de políticas públicas, se elimine la dispersión de esfuerzos y la fuga de energía que ha caracterizado los procesos de construcción regional, todo ello con miras a elevar la calidad de vida y desarrollo humano de sus ciudadanos.

Pensamiento estratégico y plan prospectivo regional

La estrategia, paso posterior a la visión prospectiva – en términos estrictamente formales- se basa según Henry Mintzberg³, “no solamente en la visión, la misión y en los valores, capacidades y actitudes de la organización. También es disciplina, sueños colectivos, transformación cultural, compromiso en las crisis, equilibrio, aprendizaje organizacional en todo tipo de organizaciones”.

A todo esto debe recurrir una sociedad para poner en marcha una Visión. “No se trata de la sumatoria de procesos formales sino de un caudal de procesos y de hechos sociales que deben conducir a un cambio esperado, ansiado y luchado” plantearía igualmente Mintzberg.

Las diversas “miradas” de los equipos de trabajo y actores que participan en la estructuración de los marcos de análisis y del diseño prospectivo de ejercicios tales como el de la Visión Valle del Cauca 2032 están influidos en buena medida por los paradigmas de diversas escuelas de pensamiento y para el presente análisis haremos reflexiones y comparativos teniendo en cuenta algunas de las diez escuelas que en su momento clasificó el investigador canadiense.

³ MINTZBERG Henri. Safari a la estrategia.

El hecho de que se busque que la metodología del proyecto responda “esencialmente a las necesidades y características del departamento – región-“ que interprete las tendencias internacionales sobre enfoques metodológicos de proyectos de desarrollo territorial y los antecedentes del departamento en esta materia, da cuenta de que se trata de un *diseño estratégico*.

En este contexto, los llamados “diálogos estratégicos” constituyen un elemento clave del diseño metodológico toda vez que promueven la participación, apropiación e interacción a nivel subregional y a nivel temático. Sobre el particular, es necesario resaltar así mismo que los actores que realizan estos diálogos estratégicos establecen criterios y demandan alternativas con base en modelos de pensamiento, escuelas y paradigmas (de forma tácita en general) que se han ido instituyendo en la cotidianidad de la administración pública, de las empresas privadas, de los medios de comunicación, en relación con las prioridades del mundo posmoderno tales como la competitividad y la productividad, y también en relación con múltiples aspectos relativos al desarrollo social, comunitario, empresarial y regional.

Ha habido una fuerte ampliación del número y variedad de los ejercicios y procesos prospectivos en los últimos años que ha generado un gran interés por sistematizar la experiencia internacional. Para el profesor Medina y el equipo de trabajo de la Universidad del Valle “el análisis de los éxitos y fracasos ha mostrado la gran utilidad de desarrollar métodos específicos para el diseño y gestión de proyectos prospectivos, esto es, para la planeación y operación de ejercicios y procesos, con el propósito de manejar la complejidad, ganar en pertinencia, disminuir los costos y los tiempos y maximizar los resultados obtenidos”. En la vía de este propósito vale la pena revisar, en el caso del ejercicio de la Visión Valle del Cauca 2032, cómo operan los paradigmas relativos a la definición del diseño, operación y evaluación de la estrategia con la cual se espera implementar la Visión en vista de que dichos paradigmas señalan expectativas y presentan oportunidades y limitaciones en relación con los alcances de lo que la prospectiva puede aportar.

Se plantea que una necesidad fundamental del diseño y gestión de los ejercicios y procesos prospectivos es racionalizar su estructura y complejidad, con ese objetivo se intenta mejorar y simplificar las intervenciones, de manera que aumente su impacto y disminuya su riesgo de fracaso. En nuestra opinión esta orientación sirve, para contrarrestar la excesiva formalización de los procesos tan propia de la planificación estratégica y también da cuenta de un énfasis en una manera de proceder propia de quienes aplican las herramientas propias de la escuela de diseño de estrategia.

El ejercicio de prospectiva conlleva un esquema técnico que pretende integrar y combinar un conjunto de opciones de participación, consenso, monitoreo y control del proyecto, de acuerdo con cada uno de los momentos y fases del mismo tales como diagnóstico, definición de apuestas estratégicas y establecimiento de planes estratégicos o rutas para su implementación. El esquema político, por su parte, busca potenciar los mecanismos de consolidación regional a escalas diferentes, para producir dinámicas de trabajo conjunto.

Por ejemplo, la expectativa constante y presente en relación con el papel y preponderancia de los líderes regionales (gobernantes, dirigentes y líderes) en el diseño de la estrategia hace parte de la tradición de pensamiento administrativo orientada al diseño estratégico. En esta misma escuela hay una premisa en relación con la secuencialidad entre planeación y ejecución. Es decir, entre el

planeamiento y la estructura que “deja un tiempo para cada cosa” que desconoce que el ciclo es constante y requiere “construir durante el hacer”.

Se busca concordancia entre capacidades internas y entorno externo. Las oportunidades y amenazas del entorno con su correspondiente (VFOA) fue la herramienta utilizada en la fase de diagnóstico de la Visión Valle del Cauca 2032. Y allí aparece la gran pregunta para fijar posteriormente el árbol de objetivos de la región vallecaucana ¿qué repercusiones tendrán los cambios – y continuidades- previsibles en los contextos social, político, macroeconómico, ambiental e institucional en la región vallecaucana?

Normalmente esta escuela propone cambios de orden estructural en la organización con base en los hallazgos de la planificación aplicada. Pero si la estructura es difícil de cambiar o replantear en una organización pequeña o una empresa privada de acuerdo con los criterios de la planificación, en las organizaciones estatales, en la organización socioempresarial y los procesos de carácter estatal es aún más difícil realizar cambios sustanciales sin que ello implique un enorme costo de orden económico y político, lo cual hace mucho más complejo este tipo de decisión y hace necesario el convencimiento no sólo de la cúpula organizacional o social en relación con la necesidad del cambio, sino que también requieren de consensos sociales para su aplicación.

La gran diferencia frente a lo que acontece con los cambios estructurales de las organizaciones empresariales, es que en el caso de las organizaciones regionales, es todo el aparato social, o buena parte de él el que debe propiciar y ser consciente de los cambios estructurales a realizar.

En el caso del Valle del Cauca, se propone, luego de los análisis realizados por los equipos de trabajo en planificación y prospectiva, en el marco de la construcción de la visión Valle del Cauca 2032, un cambio estructural que oriente a la región a nuevos rumbos del desarrollo. Ello a su vez se sustenta en tendencias que se pueden apreciar agrupando variables para revisar los factores económico, ambiental, social e institucional del desarrollo.

Entre las tendencias más fuertes que sustentan la necesidad de un cambio estructural aparecen:

La desindustrialización, el incremento de la desigualdad, alto nivel de desempleo y altos indicadores de violencia y homicidios entre otros. El impulso a una matriz productiva regional basada en el fortalecimiento del sector industrial.

Un cambio de esta magnitud requerirá también una dinámica de cambio gradual en la que deberán interactuar cambios en todos los ámbitos del desarrollo. Por ejemplo, difícilmente se logrará que mejoren los indicadores de conservación ambiental del recurso agua si los municipios no emprenden la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales o si las empresas privadas no hacen nada para ahorrar agua en sus procesos agroindustriales.

Para lo referente al buen manejo del recurso hídrico, habrá de todas formas aspectos del entorno y del momento histórico colombiano que ejercerán fuerte presión para que tanto los municipios como los privados apliquen esfuerzos económicos y sociales a este fin. La actual sequía que se

vive en Colombia como consecuencia del fenómeno de El Niño ocasiona todos los días desastres que van generando más conciencia en la población acerca del manejo racional del agua.

Otra premisa de la escuela de pensamiento de diseño de la estrategia y que es muy frecuente sobre todo en la administración estatal está en el presupuesto de que todo lo planificado se aplica al pie de la letra “si se hacen las cosas bien”. Esta filosofía se aplica a la labor de auditoría y control, con lo cual se desconoce la dinámica de cambio constante en la era actual en todos los frentes del desarrollo. La escogencia de indicadores sensibles al cambio que pueda operarse es una de las acciones más importantes para poder aplicar un seguimiento que dé cuenta de los reales cambios que se operan y que permita ajustar la estrategia de forma constante. El complemento a la medición es el compromiso de participación constante de los gerentes del cambio también la presencia y participación constante de la comunidad.

Uno de los aspectos teóricos de la escuela pensamiento del diseño estratégico, puede ser muy importante para ejercicios como el del 2032 y es la que establece que la estrategia debe ser concreta, comprensible y sencilla. Esta premisa contrarresta el hábito presente en la administración pública y en la planificación estatal caracterizado por la maraña de procesos, trámites y por una abigarrada y compleja estrategia que hace difícil establecer prioridades y que disfraza muchas ineficiencias con la excusa de que todo es urgente.

También se requiere cumplir como parte de la Visión el propósito de la formación y proyección constante de los gobernadores, alcaldes⁴ y gerentes públicos en su calidad de líderes de las organizaciones territoriales, así como mejorar la calidad de información y de los procesos que acompañan las decisiones sobre asuntos públicos. Esto comprende dar respuesta de forma constante a interrogantes como ¿Cuáles son las prioridades que el gobernante, como primera autoridad del departamento o del municipio se fijó y cuáles resultados alcanzó con unas herramientas determinadas y un sistema específico de gerencia?.

Si los cambios de profundidad en la estructura social requieren el involucramiento de diversos actores del desarrollo, también es necesario sondear de forma constante la expectativa social y el conocimiento de la opinión pública frente al tipo de gobernantes y líderes regionales requeridos para construir un mejor futuro para el territorio. Una condición para avanzar será sin duda que se difunda abierta y continuamente qué pasos está dando la cúpula del gobierno departamental (y con participación de quiénes: actores institucionales, academia, gremios, sectores sociales) para lograr que la región avance en los asuntos del desarrollo. Es decir, lo primero que debe fortalecerse antes de iniciar incluso el cambio estructural son los espacios de participación, los actores que participan en la reflexión, los espacios que abren los medios de comunicación para la reflexión sobre las realidades y necesidades regionales.

Lo atinente a propiciar que la comunidad regional defina qué tipo de líderes requiere en un momento histórico determinado y en unas condiciones concretas, apunta a resolver asuntos de orden estratégico es un aspecto que debe inscribirse en las prioridades de metas a alcanzar, previo

⁴ Principales autoridades públicas en los departamentos y en los municipios colombianos.

incluso a aquellas relativas a crecimiento económico. La calidad del liderazgo del gerente implica unas condiciones específicas para el alcance de metas públicas que requieren impulso, confianza social y continuidad en el tiempo.

Tal vez la escuela de pensamiento estratégico que más ha incidido en la estructura de los Estados modernos y en su operación, es la de planeación estratégica – sin duda también ha sido influida por el management público-. La separación entre objetivos y estrategias es una de sus herencias. Se reduce la planificación a la cuantificación y cumplimiento de unos objetivos determinados. La costumbre inveterada en la administración pública ha sido realizar pronósticos de futuro con base en la revisión de las llamadas condiciones externas. Pronosticar y preparar es la vocación de esta escuela de estrategia que rige la planificación estatal. Con su estructura basada en: políticas, programas, proyectos y tareas. Este esquema de planificación se asocia al control y la hace bastante constreñida.

Uno de los riesgos para un ejercicio prospectivo, es que una vez definidos los escenarios y el futuro preferible es la de construir un complejo plan lleno de detalles y tecnicismos, sobre el cual sea difícil establecer seguimiento y que además quede en manos solamente del gobierno departamental. Precisamente, la alta complejidad de un plan prospectivo requiere gran claridad y concreción de las metas estratégicas. Deben poder ser expresadas en frases precisas y tener la posibilidad de contar con un sistema de seguimiento muy preciso. La obsesión de la planificación estratégica por fijar fechas precisas para el cumplimiento de unos objetivos tampoco puede volverse camisa de fuerza en un plan de largo plazo.

Fijar objetivos con base en presupuestos también puede llevar a subvalorar las metas a alcanzar o a tomar la decisión de desistir por no contar con la gobernabilidad suficiente para decidir sobre los recursos. En este sentido se requiere de cierta flexibilidad para la fijación de metas en aspectos como: costos de mejoramiento de calidad educativa, costos de recuperación social e institucional en Buenaventura, costos de consolidación de la red hospitalaria y regional de salud, entre otros.

El otro gran riesgo en la instauración de este tipo de planificación pos diseño prospectivo, tiene que ver con el riesgo de establecer un solamente un nuevo listado de cuadros y casillas a llenar con cifras para hacerla parte de la rutina cotidiana de otras instancias de planificación con los planes departamentales de desarrollo.

La compleja secuencia de etapas para un plan a 18 años impediría hacer énfasis en uno de los aspectos vitales de la elaboración de estrategia: la innovación. A diferencia de la tradición estatal en el establecimiento de planes, programas y proyectos, para establecer la estrategia correspondiente a las metas prospectivas se deberán tener en cuenta no solamente a los llamados “directivos superiores” del desarrollo departamental tales como gobernantes y dirigentes gremiales, sino también distintos líderes, formadores de opinión, expertos y académicos que podrán aportar de manera cotidiana y permanente al diseño y aplicación de la estrategia.

Lo anterior no obstará de todas formas para que se aplique un riguroso seguimiento de la inversión pública en el periodo de aplicación de la estrategia y se promueva la destinación de

recursos a proyectos estratégicos abarcando varias vigencias. Esto, por cuanto uno de los esfuerzos que puede contribuir al desarrollo es la garantía de una continuidad de inversión que se realice con el apoyo también del sector privado regional y el aporte de organismos internacionales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que a la fecha esta continuidad en la inversión sólo es posible en muy pocos casos en lo atinente de los gobiernos locales y regionales. Las vigencias futuras⁵ en materia de inversión pública para proyectos que demanden más de un año de inversión, están reservadas para un tipo de obras públicas y deben ser aprobadas por las corporaciones públicas, es decir, por los concejos municipales y por las asambleas departamentales – que representan las juntas directivas en los entes territoriales-. Los proyectos de largo plazo así como la planificación de largo plazo son excepción a la regla en la gestión pública, razón por la cual los gerentes públicos tienden cada vez más a ser gerentes de coyuntura, que tienen claro que deben ejecutar al máximo el presupuesto respectivo entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del año respectivo y que deben cumplir todos sus propósitos en un marco temporal que no rebase los cuatro años. Es decir, que no vaya más allá de su período de gobierno. Por tanto, esfuerzo irá más allá de decisiones coyunturales y se orientará a cambiar elementos sustanciales de la cultura organizacional del Estado en la región y en Colombia.

En el país, algunos ex alcaldes y ex gobernadores señalan de forma pragmática y descarnada que los cuatro años de gobierno se subdividen en: un primer año de aprendizaje, diseño del plan de desarrollo, establecimiento de las prioridades y estrategia de inversión para los tres años subsiguientes. Un segundo año donde empieza la ejecución de programas, obras y macroproyectos de mayor proyección. Un tercer año de escogencia de congresistas, cambio de presidente, reacomodo del poder nacional y regional en materia del aparato legislativo y poder del congreso de la República y un cuarto año de cierre de gobierno donde ya no hay oportunidad de cambiar nada y hay que tratar de cerrar a toda marcha los proyectos pendientes. En medio de esta maratón en la gestión pública es difícil levantar la vista para pensar en el futuro y proyectar el desarrollo regional o local.

Todo esto hace que se requiera construir unos liderazgos que aprovechen las experiencias con que cuenta la región en materia de gestión pública, que se apliquen a metas específicas con objetivos muy bien definidos, que integren esfuerzos de distinto orden y armonicen fines colectivos corrigiendo yerros y dando salida a los conflictos. La gran preocupación acerca del líder, sus capacidades y sus características éticas nunca va a ser secundaria.

Otro aspecto que debe tenerse muy en cuenta es que deberá contarse con la opción de implementar estrategias emergentes y que contarán con la suficiente valoración pues las estrategias premeditadas nunca tienen garantizado su éxito. La creación de estrategia requiere una actividad constante y permanente que contrarreste la tendencia siempre presente de que la planificación socave el compromiso con el establecimiento de formas novedosas, ágiles, creativas y revolucionarias de establecer estrategias.

⁵ Las llamadas “vigencias futuras” son el nombre que reciben los rubros presupuestales que se destinan con posterioridad al tiempo de ejecución de un proyecto público en Colombia. Los cuales tienen como requisito ejecutarse con plazo máximo del 31 de diciembre del respectivo año.

La construcción de estrategia no podrá basarse únicamente en la consolidación de “datos fuertes” debido a que en la mayor parte de los casos esta información llega a destiempo. Es necesario saber “oler” en los hechos inmediatos y situaciones cotidianas los elementos de cambio que afectarán nuestro accionar en pos de un futuro preferible. La dupla pensamiento/acción nunca va en una secuencia única, porque la realidad y el cambio constante obligan también a actuar para pensar. Por esto, el aprendizaje constante frente a hechos concretos nos debe permitir actuar con presteza aún con altos grados de incertidumbre. En muchas ocasiones será mejor actuar que permanecer impasibles mientras llega la información que consideramos estrictamente necesaria para tomar la decisión. La aplicación de la estrategia también deberá informar a su planeación, con lo cual se establece un proceso constante de aprehensión de la realidad. Ideas, creatividad y síntesis deben entonces caracterizar las estrategias que implementen la visión prospectiva.

Así mismo será necesario complementar dos tipos de planeación: aquella que estimula el pensamiento estratégico y creativo, que plantea toda clase de preguntas difíciles y orienta a la organización hacia estrategias emergentes, y aquella que hace uso formal de la programación de estrategias que son muy valiosas en momentos de estabilidad.

Establecer el arsenal de competencias y características que hacen única a la región, confrontando estos elementos con los factores claves de éxito obtenidos de las amenazas y oportunidades vislumbradas en el entorno, es el ejercicio sobre el cual se sustentó el diagnóstico regional.

La escuela porteriana de los noventa orientada hacia el posicionamiento competitivo concentro la estrategia en los componentes del mercado y de la economía. Este modelo estratégico fue adoptado en los noventa para diseñar los planes prospectivos municipales en Cali, capital del Valle del Cauca. El modelo del diamante de competitividad se utilizó para el diseño de iniciativas que llevaran a la ciudad a proyectarse nacional e internacionalmente. En 2014, Michael Porter visitó de nuevo a Cali tras veinte años, esta vez para ofrecer su asesoría en la orientación de los cluster que puedan consolidar a la región vallecaucana como una de las de mayor desarrollo en Colombia, basada en sus ventajas competitivas y comparativas. Sin embargo, esta vez Porter no hizo hincapié en los asuntos de competitividad estrictamente económico, sino que les dijo a dos mil empresarios que abarrotaban el Centro de Convenciones del Pacífico que si el país y la región no avanzaban en la reducción de las condiciones de desigualdad social, el esfuerzo en lo empresarial estaría perdido. Así mismo instó a los empresarios a liderar desde sus empresas los cambios requeridos por la región y a exigir de los actores públicos el esfuerzo y la actitud de sacrificio necesarios para el logro de las metas sociales y colectivas. Señaló que para el logro de las metas de desarrollo se requiere una alianza público-privada eficiente y que los empresarios no pueden permanecer “tras el burladero” sino que deben afrontar los retos de país para lograr competir a escala internacional.

Este hecho da cuenta de cómo en los últimos años la estrategia de competitividad se ha ido convirtiendo en una metodología de mayor complejidad que necesariamente debe incorporar el componente social de la mano con los aspectos de carácter económico para poderse cumplir.

Oportunidades estratégicas genéricas para seleccionar es el mecanismo que utiliza esta escuela para aplicar este proceso. Este tipo de estrategia sirve para aplicar en especial en los subcomponentes económico y de competitividad regional. Sin embargo, deben estar articulados con estrategias generales diseñadas especialmente para la promoción del desarrollo integral regional, de lo contrario se van a quedar estrictamente en el ámbito de lo sectorial-empresarial.

La estrategia tampoco puede quedar dominada por el corto plazo. Los éxitos transitorios no deben confundirse con el trabajo permanente. Flexibilidad, firmeza, fe en la causa y devoción al deber del enemigo, son aspectos a tener en cuenta en la estrategia de posicionamiento. También debe tenerse en cuenta la opción de trabajar de la mano con y no en contra de. En muchos casos, son mejores las alianzas que la lucha frontal por lograr posicionamiento. Principios como aquel de conservar los recursos en una ventaja competitiva significativa pueden servir sobre todo en el componente táctico.

La estrategia efectiva debe brindar concentración, balance y concentración con sentido de posición frente a un adversario inteligente.

Las estadísticas sobre competitividad, PIB regional, capacidad exportadora e ingresos per cápita no se pueden convertir en los únicos ni en los principales para fijar la estrategia de región. Normalmente la reflexión sobre dichos indicadores aparece orientada hacia los balances en cuanto a competitividad y capacidades de la región para compararlas con las de otras regiones

Es necesario entonces elaborar indicadores para medir iniciativas que la región quiere sacar adelante y que no necesariamente corresponden a prioridades de país. Un ejemplo de ello, es tener datos actualizados sobre los estudiantes de la región que salen a realizar estudios de posgrado. Las áreas de mayor elección, las características de la formación que reciben, entre otras.

Uno de los aspectos que no se indaga cuando se asume la propuesta de posicionamiento, es aquel que pasaría si por ejemplo la región deja de ser agroindustrial a una región que por ejemplo, base su economía en la prestación de servicios o fortalezca la producción de determinados bienes industriales. Es decir, se debe impedir que la preocupación por la competitividad de la región en las condiciones actuales, no deje olvidar a los encargados de la planificación y de la gerencia de los asuntos regionales de que es igualmente necesario avizorar cambios de vocación productiva.

Los cambios coyunturales que generan datos no tan fuertes como los provenientes de situaciones estables deben también ser tenidos en cuenta como elementos que pueden transformar la realidad de manera más profunda que la esperada, razón por la cual, quienes participen en la acción estratégica deben tener la sensibilidad suficiente para valorar en forma debida las señales del entorno y actuar en concordancia.

El nombre de la experiencia emprendida en este proceso prospectivo, conocida como “visión” da cuenta de una metáfora de pensamiento estratégico correspondiente a la escuela empresarial que

apunta a lo visual. En este orden de días la estrategia se plantea como una vista hacia adelante pero con arraigo en la comprensión del pasado.

También es una vista desde arriba que busca abarcar una visión total que dé cuenta del “bosque”. Pero también debe ser sustentado con ver desde abajo, es decir, igualmente debe ser un proceso inductivo. Pero según esta escuela de pensamiento estratégico lo que más se requiere fuera del lugar de las miradas es la creatividad. Es decir, se deberá ver de costado y más allá. Y tal vez ninguna metáfora de mirada sea mejor para hablar de prospectiva que esta y, como lo señala Mintzberg, al ver más allá construye futuro, inventa un mundo que de otra manera no llegará a ser. Por último, se trata de ver a través, es decir, el pensamiento estratégico es algo visual. La clave, según Schumpeter estará en las nuevas combinaciones, en hacer las cosas de una nueva forma. En este sentido el generar estrategia es un acto de innovación y creatividad. Esta propuesta da un enorme preponderancia al papel del líder. Al igual de lo que puede acontecer con los sistemas democráticos, que depositan su expectativa en el gobernante de turno, en su creatividad y en sus capacidades. Al igual que el empresario calculador que proponen teóricos como McClelland, lo que se espera de un gobernante es que actúe de forma racional.

Dependiendo de los tiempos, el cambio que para un analista es incremental, para otro puede ser revolucionario. También, en el marco del uso fructífero de una combinatoria de las estrategias, es importante recordar que podemos adentrarnos en precisar cómo piensan los estrategas si revisamos los conceptos de la escuela cognoscitiva; si queremos comprender cómo saltan (es decir, como crean o reinventan) deberemos revisar la escuela empresarial, mientras que adentrarnos en la escuela cultural nos mostrará cómo se aterrizan las estrategias.

Los modelos de actor racional, proceso organizacional y de política gubernamental de Graham Allison, también son ilustrativos de los procesos decisionales presentes en las organizaciones públicas departamentales pues muestran el papel de los actores racionales, burocráticos y políticos presentes en las decisiones estratégicas de región. Ellos responden en su orden a criterios de gobierno como: medidas más o menos intencionales los gobiernos (referente a los actos de gobierno); como proceso sistémico de gobierno con virtudes, procedimientos operativos estándar y repertorios, y el tercero se concentra en las políticas de gobierno como juegos de negociación entre actores de poder.

Es también un planteamiento constante de esta escuela que el éxito y la calidad de la visión proceden de un profundo conocimiento de los asuntos que el líder asume. Por ello, la inspiración debe ir acompañada de la experiencia. Por esto, el establecimiento del grupo de actores que impulse la visión Valle del Cauca 2032 debe involucrar líderes jóvenes y también personas de gran experiencia en la escena política, en las actividades gremiales y en la gestión y dirección empresarial. También se debe interpretar en el llamado y contacto con los líderes, cuáles de ellos seguramente estarán en sitios decisivos para el futuro regional.

No sobra recordar que la Visión 2032 es una visión colectiva de región, lo cual quiere decir que en ella participan múltiples actores del desarrollo y debe gozar del respaldo generalizado de la población para su ejecución. Sin embargo, la participación de líderes visionarios y comprometidos

será lo que le dé también un carácter único y especial y le permita salir adelante por cuanto se requieren grandes voluntades para su logro. Por lo anterior, lograr el vínculo de grandes mentes y de probados líderes le dará mayor solidez a la visión. Las decisiones de todas formas tendrán que ser compartidas y atravesar medios democráticos para su concreción, allí hay un reto colectivo que también obliga a generar experiencias en la construcción de acuerdos y en el establecimiento de consensos colectivos.

Cómo establecer cambios en los mapas mentales de los decisores y de los actores del desarrollo o mostrarles opciones en relación con uno u otro rumbo para la región, es uno de los grandes retos que se impone una visión que tiene como propósito presentar las bondades de un cambio estructural. Ello conlleva aspectos analizados en el marco de la escuela cognoscitiva de estrategia. Los mapas causales en relación con las problemáticas que afectan a la sociedad vallecaucana atribuyen los problemas a una serie de factores que son conmensurables y que activan en algunas personas una sensibilidad intuitiva que les permite captar la estructura. El factor inspiración fluye también para conformar las estrategias de cambio necesarias, pero para ello hay que motivar y reconocer su aparición.

Quienes recogen información de reuniones, foros, sesiones de grupo, entrevistas, durante la construcción de la visión deben tener la sensibilidad suficiente para identificar esta información valiosa y para recolectarla de la mejor manera.

Los mundos subjetivos o modelos mentales interpretan la realidad y le dan una dinámica cognoscitiva específica, aspecto al cual es necesario dar el valor necesario a la hora de buscar construir propuestas que respondan a pensamientos o planteamientos grupales en torno a un tema determinado.

La inspiración debe ser también motivada con distintos modelos o modos de abordaje del cambio estructural y con la posibilidad de utilizar distintos “lentes” para el análisis de las problemáticas. Es decir, se requieren imágenes alternativas de la realidad analizada. También es necesario advertir a los participantes en la construcción de visión, que hay la posibilidad de generar tendencias y que no necesariamente se deberá avanzar con base en las tendencias existentes.

Las configuraciones que se hallan en la organización y en el contexto y la transformación presente en la creación de estrategia. Los momentos de coherencia y de cambio se suceden y ellos corresponden las estrategias establecidas. Las estrategias buscan estabilizar una dirección a partir de un cambio en la misma. La reinención de una región requerirá por supuesto de un redireccionamiento en su rumbo de progreso y en ese sentido se parece a una organización que emergente. De acuerdo con la escuela de configuración planteada por Mintzberg, se requiere una transición a un nuevo estado que implique una transformación total o una revitalización (muy probablemente de una combinación de estas dos en el caso de la visión Valle del Cauca 2032).

La subdivisión de la historia de la organización: “departamento del Valle del Cauca” en momentos de desarrollo durante el último siglo, así como la identificación de las estrategias de desarrollo asumidas” es un ejercicio que va en la vía de la escuela de configuración. También aparecen las

interrupciones de estos procesos de configuración en transformaciones que han permitido dar saltos cualitativos para establecer una nueva configuración. Se busca, de acuerdo con los preceptos de esta escuela de estrategia “reconocer la necesidad de transformar y ser capaz de administrar ese proceso perturbador sin destruir a la organización”. Esta es básicamente la propuesta de la visión. El asunto es que el esfuerzo social, económico y político que ella implica es de una magnitud tal que difícilmente puede lograrse sin el concurso de múltiples actores sociales y de grupos de población amplios.

Y, recogiendo las opciones que traza Mintzberg, el proceso de creación de la estrategia prospectiva deberá ser: de diseño conceptual y de planificación formal, de análisis sistemático y de liderazgo participativo e imaginativo, de aprendizaje cooperativo y de política competitiva, centrado en la socialización colectiva e incorporando conocimiento individual, que ofrezca respuestas a las fuerzas del entorno y establecido en momentos y contextos bien determinados, analizados y delimitados. Se buscará aprovechar lo mejor de las escuelas de pensamiento estratégico a configuraciones particulares en el marco de un nodo de estrategias complejas.

A diferencia de una organización privada en la cual las estrategias se establecen y se identifican de forma relativamente simple, en el caso de la lectura de las estrategias de región es frecuente que la mayoría de ellas se hayan establecido de forma tácita o de acuerdo con circunstancias entremezcladas que es complejo dilucidar. En este sentido, las herramientas de disciplinas como la historia y la sociología pueden aportar importantes elementos o herramientas de análisis.

La clasificación establecida por Mintzberg puede aportar para realizar un análisis en cuanto a la región vallecaucana y su historia estratégica durante el último siglo en períodos de: Desarrollo, estabilidad, adaptación, esfuerzo y revolución.

Si se tiene en cuenta el postulado que señala que el éxito en general no se obtiene por el cambio de estrategias sino a través de la explotación de las existentes, es claro que deberá revisarse cuáles de las estrategias existentes y en qué campos siguen siendo eficaces o pueden mejorarse para alcanzar mejores logros. Hay también patrones de estrategia emergentes que todavía no han cobrado protagonismo y que pueden activarse para lograr cambios profundos en la organización territorial.

Bibliografía.

- Bell, Wendell (1997) Foundations of futures studies, Transaction, London.
- Boisier, Sergio (2003) El desarrollo en su lugar (el territorio en la sociedad del conocimiento), Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio (2006) América Latina en un medio siglo (1950-2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo?, Investigaciones Regionales 9, pp. 145-167.
- Centre for Social Innovation (2010) <<http://socialinnovation.ca/about/social-innovation>>.
- CEPAL (2008) La transformación productiva 20 años después. Viejos Problemas, nuevas oportunidades. Documento preparado para el Trigésimo Segundo Período de Sesiones, Santiago de Chile.

CEPAL (2010) Ciencia y tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y competir. Sexta Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano. Cusco (Perú).

CEPAL (2010) La hora de la Igualdad, Documento preparado para el Trigésimo Tercer Período

de Sesiones, CEPAL, Brasilia – Santiago de Chile.

Georghiou, Luke; Cassingena-Harper, Jennifer; Keenan, Michael, Miles, Ian & Popper, Rafael (2008) *The Handbook of Technology Foresight*, Edward Elgar, Cheltenham.

Godet, Michel (2004) *Creating futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool*, Economica, London.

Goux-Baudiment, Fabienne (2006) *Las Apuestas de la Prospectiva Territorial en Europa*, en: *La previsión tecnológica e industrial: fundamentos y aplicaciones*, Medina, Javier & Rincón, Gladys –Editores-, Colciencias-CAF, Bogotá.

MedinaVásquez, Javier (2001) “Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo a nivel mundial”, Seminario de Alto Nivel Sobre Las Funciones Básicas de la Planificación y Experiencias Nacionales Exitosas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), La Habana, noviembre, 2000.

Medina Vásquez, Javier & Ortegón, Edgar (2006) *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Manuales, No. 51, Santiago de Chile.

Medina Vásquez, Javier (2003) *Las transformaciones de la prospectiva territorial y la formación de los futuristas: etapas, perfiles, desafíos*, Cuadernos de Administración, No. 29.

Medina Vásquez, Javier (2009) *Experiencias Colombianas en Prospectiva Tecnológica y Territorial*, Summer School: *The role of the social sciences in the construction of the Journal Regional Development Dialogue (RDD)*. Volume 33, N. 1 Special Edition: *Evolving Regionalisms. Latin American Regions in the Twenty First Century*. California University, Berkeley – United Nations Centre for Regional Development (UNCRD).

Montecinos, Egon (2005) *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la Temática*, Revista Eure (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto.

Montero-Muñoz (2009) *Beyond Global Competitiveness- The construction of the Bogotá City-Region*, *Regional Development Dialogue*. Vol. 30. No. 2. Autumn; pp. 122-138.

Ortegón, Edgar (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá, Colciencias. Bogotá.

Ortegón, Edgar (2011) *Conferencia sobre Prospectiva y Política Pública*, Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle, Cali.