

# LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA



JULIO LÓPEZ MAS\*

E-mail: JOHANS\_jlopez@yahoo.com

En el mundo global caracterizado por el cambio acelerado y profundo, las organizaciones, empresas y también los países actúan en ambientes cambiantes, de inestabilidad permanente e incertidumbre. En este contexto turbulento no son suficientes los análisis ambientales, convencionales para el pronóstico de los cambios, que se alimentan desde y con datos exclusivos del pasado, por lo que se hace indispensable que la administración estratégica disponga de nuevas herramientas que expliquen las posibles evoluciones futuras de problemáticas complejas, posibiliten reducir la incertidumbre y sus riesgos asociados permitan adoptar las estrategias más adecuadas para mejorar la toma de decisiones enfocada al futuro.

Como señala el profesor Charles Handy: «Debemos aprender a vivir con el caos y la incertidumbre, tratar de sentirnos cómodos con ella y no buscar certeza donde no la hay. Así como tener una especie de visión general del camino que el mundo ha tomado y la forma en que van a desarrollarse, no se puede predecir realmente con certeza en que posición nos encontraremos en ese futuro a más de 2 ó 3 años vista. En realidad, debemos ver el futuro como una serie de discontinuidades y debemos aprender a seguir el paso»<sup>1</sup>.

La administración estratégica está incorporando la prospectiva, una disciplina con visión glo-

bal, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros no sólo por los datos del pasado, sino fundamentalmente teniendo en cuenta las evoluciones futuras de las variables claves, así como del comportamiento de los actores implicados, de manera que reduzca la incertidumbre, ilumine la acción presente, y aporte con elementos que conduzcan al futuro conveniente o deseado. Si bien es cierto, que este enfoque se conoce desde los años 70, su interés actual como herramienta gerencial, data de finales del Siglo XX.

En el mundo existen importantes centros de análisis prospectivo, destacan las experiencias nacionales de Japón, Reino Unido, Francia, Alemania y España. La ONUDI, alienta la formación de grupos nacionales de prospectiva tecnológica a nivel de gobierno. Países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela, cuentan ya con su respectivo grupo gestor de programas nacionales de prospectiva tecnológica, en el Perú se están dando los primeros pasos promovidos por el ex Ministerio de Industria, y en la actualidad, dicho esfuerzo esta siendo alentado por CONCYTEC.

En un Seminario reciente (2001), sobre el Presente y Futuro de la Dirección Empresarial en el Perú se señala que es imprescindible conocer hacia donde van los cambios y se recomienda

\* Economista y Sociólogo, tiene un doctorado en Economías e Historia Latinoamericana en la Universidad de París, Francia; es Profesor Principal de la facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y ha sido Miembro de la Secretaria Técnica para el proceso de Descentralización del Ministerio de la Presidencia.

estar «bien entrenados para que no se transforme la urgencia del cambio en úlceras sino en mentes entrenadas y debidamente encauzadas hacia el manejo de los hechos, y por supuesto, cada día más hábiles. Solo así las organizaciones podrán aportar al futuro»<sup>2</sup>. Las tres características (conocimiento, globalidad y velocidad) se combinan con cuatro medios (Tecnología de información, Comunicaciones, Multiculturalidad e Idioma extranjero) y dan base a la configuración de los escenarios futuros de los negocios<sup>3</sup>.

En el campo de la acción pública, el balance todavía es deficiente, luego de la desactivación de la función pública de planeamiento durante la década pasada, en años recientes se está promoviendo la elaboración de planes estratégicos en distintas instancias del gobierno local y nacional, sin embargo siguen prevaleciendo metodologías de elaboración centradas en la autoidentificación de la demanda y con sesgos por enfoques sectoriales. En el campo de la planificación regional son escasos los desarrollos, siendo importante resaltar la actuación del MEF que viene promoviendo la elaboración de planes concertados departamentales, como un mecanismo de control del gasto público.

El presente ensayo forma parte de un estudio más amplio y en esta oportunidad nos proponemos realizar una presentación breve de la Prospectiva Estratégica, su concepto, enfoques y metodologías, y asimismo proponemos una guía de investigación para construir Escenarios para el Desarrollo Endógeno Competitivo como orientación para el actual proceso de descentralización que ha iniciado el país el 1 de enero del presente año con la formación de los Gobiernos Regionales.

El resultado previsto de la investigación es la construcción de escenarios con una visión futura del proceso de descentralización para un periodo de 10 años, las instancias subnacionales, regionales y locales, deberían haber culminado su organización, la configuración de competencias y conformación vía referéndum de regiones sostenibles para lograr el despliegue de sus potencialidades y su consolidación estratégica hacia el año 2021.

## ¿QUÉ ES LA PROSPECTIVA?

La Prospectiva es una actitud de análisis que viene del futuro hacia el presente. El análisis anticipa la configuración de un futuro deseable y desde allí se retrocede hasta el presente para

construir planes adecuadamente insertados en la realidad y que permitan construir momento a momento un accionar eficaz orientado hacia dicho futuro considerado como deseable.

La prospectiva se apoya en la prognosis con el análisis de tendencias, ya que necesita una configuración anticipada del mundo, siendo una parte del análisis las técnicas que permiten adentrarse en el futuro basándose en la experiencia del pasado<sup>4</sup>.

En el análisis prospectivo desempeña un rol muy singular la creatividad, dado que el desafío es lograr objetivos diferentes a los conseguidos en el pasado y no copiar lo realizado anteriormente<sup>5</sup>. La creatividad y la imaginación permiten despertar insatisfacción por lo existente y desarrollar inquietudes, expectativas y aspiraciones a lograr.

El análisis prospectivo considera que el futuro no está totalmente determinado, siempre está abierto a múltiples desenlaces: que son denominados futuribles. Con dos opciones: adaptarse o influir en el futuro. El futuro está por hacer, es múltiple y podemos influir en él.

El profesor CK Prahalad señala que «no basta imaginar el futuro, tenemos también que construirlo. Necesitamos un anteproyecto para poder crear nuevos negocios. En un sentido corporativo se necesita una arquitectura estratégica que una el presente y el futuro. Nos dice qué debemos hacer en el presente, qué aptitudes debemos construir, qué nuevos grupos de clientes debemos dedicarnos a atender, qué nuevos canales de distribución debiéramos explorar para crear una posición de ventaja competitiva para nosotros mismos en una lista de oportunidades. Una arquitectura estratégica no es un plan detallado sino un cuadro general. Es la amplia agenda que permite el despliegue de nuevas funcionalidades y la adquisición de nuevas aptitudes nivelando las aptitudes que ya existen y reconfigurando la interfase con el cliente»<sup>6</sup>.

El análisis prospectivo elabora conjuntos de hipótesis sobre panoramas de futuro que tienen las siguientes características:

- Se considera que no existe un único futuro sino que pueden darse múltiples futuros: los Futuribles.
- El enfoque del análisis es global, cualitativo, más que cuantitativo.
- El análisis es estructural y sistémico: cada variable tiene importancia en tanto se relaciona, influye o depende de otras variables.

- Se estudia la evolución probable de las variables claves: el análisis tiene carácter dinámico.
- Los proyectos, objetivos, comportamiento, fuerzas y medios de los actores (agentes que intervienen y/o influyen en el sistema estudiado) son esenciales para evaluar las alternativas estratégicas: análisis del juego de actores.
- Las combinaciones de hipótesis que se elaboran son de carácter explicativo, coherente y facilitadoras de los procesos de reflexión-decisión-acción-desarrollo estratégico.

## PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

La Prospectiva permite explorar posibles y/o probables evoluciones futuras de instituciones o problemáticas de mediano y largo plazo, mediante el análisis de las variables que más influyen en su evolución y teniendo en cuenta los comportamientos de los actores implicados <sup>7</sup>.

Se elaboran escenarios probabilizados, a partir de los cuales se obtienen *inputs* que servirán para definir las estrategias más adecuadas.

Se habla frecuentemente de prospectiva estratégica, ya que al tiempo de la anticipación se le ubica con una reflexión prospectiva (¿Qué puede ocurrir?). Y al tiempo de la acción, como una realización colectiva a la estrategia donde se requiere la participación y el trabajo colectivo (¿qué puedo hacer?). En consecuencia, la prospectiva aporta una actitud y orientación de cómo abordar el análisis, así como una variedad de instrumentos y técnicas <sup>8</sup>.

El profesor Gary Hamel indica que «el gran reto acerca de crear el futuro no es predecirlo. No es como si hubiera un solo futuro y que el reto fuera intentar predecir cuál de los futuros potenciales será el correcto. En vez de eso, la meta es tratar de imaginar un futuro que sea verosímil: el futuro que podemos crear. Durante muchos años hemos seguido un enfoque equivocado al pensar en el futuro. El enfoque primordial era predecir y tratar de identificar un futuro particular en lugar de desarrollar un sentido profundo de discontinuidades de las cosas que están impulsando al cambio o que potencialmente podrían ser canalizadas para impulsar el cambio. Y entonces, gracias a esa comprensión, tratar de imaginar o construir un punto de vista sobre las oportunidades únicas que podríamos crear» <sup>9</sup>.

Para realizar estas tareas se requiere un pensamiento estratégico anticipador, que se adelante a los acontecimientos en vez de adaptarse, y que posea capacidad de respuesta frente a las

variaciones del entorno lo que facilita una correcta elección de opciones estratégicas.

## LA PROSPECTIVA COMO DISCIPLINA

La Prospectiva es una mirada al porvenir dirigida a esclarecer la acción presente. Como hemos indicado se analizan los cambios en el entorno y también los cambios internos para actuar sobre los factores dinámicos (fortalezas) de la organización (cultura, aptitudes, estrategias, estructura, sistemas, personal y estilo de gestión) y aprovechar las oportunidades para desplegar y consolidar sus ventajas competitivas duraderas.

La Prospectiva es una disciplina con visión global, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros, tomando en cuenta no sólo los datos del pasado sino fundamentalmente las evoluciones futuras de las variables (cuantitativas y principalmente cualitativas) así como los comportamientos de los actores implicados, de manera que reduce la incertidumbre, esclarece la acción presente y aporta con elementos para conducir la acción de la organización al futuro aceptable, conveniente o deseado.

## MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN PROSPECTIVA PARA LA TOMA DE DECISIONES

La escuela del pensamiento prospectivo, uno de cuyos principales es el profesor francés Michel Godet, plantea una integración de esta escuela con la escuela de la planificación estratégica, cuyo encuentro y posterior desarrollo conjunto aquel considera inevitable.

Una característica que cabe destacar de las técnicas adecuadas a la prospectiva es que ésta privilegia hasta ahora, en general, la información cualitativa, complementando los métodos clásicos para desarrollar proyecciones, y los cuales ponen su mayor énfasis en los aspectos cuantitativos. Otra característica que conviene señalar es que estas técnicas permiten incorporar diversos tipos de actores para su operación, lo cual fortalece la política de participación.

La prospectiva estratégica es un enfoque multidisciplinario que utiliza métodos (cuantitativos o cualitativos) que se consideran idóneos para la temática objeto de estudio.

Entre los métodos cualitativos destacan:<sup>10</sup>

- Método de escenarios.
- Método de análisis estructural.
- Método Mactor (estrategia de actores).
- Método de análisis de actores.

- Método de análisis morfológico.
- Método Delphi.
- Método Ábaco de Regnier (interacción entre individuos).
- Método Consensor (opiniones de expertos).
- Método de impactos cruzados.
- Método estructuras de árbol (análisis de problemas).
- Método múltipol (método multicriterio para toma de decisiones).
- Método Brainstorming (tormenta de ideas).
- Método interax (escenarios alternativos).
- Matriz ideológica de predicción.
- Método de analogías históricas.

## MÉTODO DE ESCENARIOS FUTUROS

Se trata de construir una memoria del futuro. Sabemos que memoria solo se tiene del pasado, pero si imaginamos con profundidad cómo pueden ser los diferentes futuros y proyectamos los cambios que pueden suceder, empezamos a entender el futuro. De esta forma tendremos la posibilidad de tener alguna experiencia sobre algo que aún no ha pasado<sup>11</sup>.

### ¿Qué son los escenarios?

El modelo de escenarios pretende lograr una imagen que, aunque simplificada, reproduzca en la forma más fiel y ajustada a la realidad que sea posible el devenir del comportamiento contextual, en el que tendrá lugar el accionar de la organización.

Los escenarios tratan de estructurar el entorno de las organizaciones con toda su gama de situaciones complejas e interrelacionadas donde se interrelacionan recíprocamente lo político con lo cultural, con lo económico, con lo tecnológico y lo competitivo.

Cabe remarcar la diferencia del método de escenarios en relación a los pronósticos que son considerados proyecciones factibles de lo que podría suceder y con que rapidez, como resultado de la identificación de los cambios y las tendencias que se detectan mediante el rastreo y la supervisión del ambiente externo de la organización<sup>12</sup>.

A diferencia de lo que puede suponerse con la analogía teatral, todo escenario debe estar compuesto por un cuadro de situación y por un guión que va eslabonando en forma sucesiva el presen-

te con un futuro cercano, éste con otro futuro más distante, y así sucesivamente.

Estos guiones de futuro deben hipotetizar y probar el sentido de los cambios, las razones en que se fundamentan los mismos, las posibilidades de amenazas u hostilidades, así como también los motivos supuestos de situaciones positivas o favorables.

Por lo tanto un escenario es una representación de futuribles que describen la evolución del sistema estudiado (empresa, grupo, problemática, etc) tomando en consideración las evoluciones más probables de las variables claves y a partir de juegos de hipótesis sobre el comportamiento de los actores<sup>13</sup>.

Las etapas del método de Escenarios son:

- a) Delimitación del sistema y búsqueda de las variables claves (externas, internas, motrices, dependientes, etc.)
- b) Análisis estructural: Determinación y estudio de las interacciones entre variables: relaciones directas e indirectas, ocultas, potenciales, que configuran el sistema en estudio.
- c) Análisis Retrospectivo: se estudia la evolución pasada del sistema, se identifican los mecanismos, actores y tendencias de mayor peso que han determinado la evolución hasta hoy.
- d) Análisis de Estrategias de Actores: Análisis matricial que estudia los retos, objetivos, fuerzas, posiciones, jerarquías, convergencias y divergencias, alianzas y conflictos de los actores implicados en el sistema. Se plantean recomendaciones estratégicas.
- e) Elaboración del conjunto de hipótesis probabilizadas sobre las variables claves del futuro, resultado de los posibles conflictos entre actores y posibles rupturas de tendencias. Se utiliza la «consulta a expertos» para las probabilidades de cada hipótesis.
- f) Elaboración de los Escenarios con las referencias obtenidas en los pasos anteriores. Se elige uno o varios escenarios de referencia (con gran probabilidad de ocurrencia) y unos escenarios contrastados que exploran situaciones futuras mediante trayectorias de evolución de probabilidad no nula.
- g) Definición de las Opciones Estratégicas: la elección de aquellas acciones que sean más razonables, teniendo en cuenta los objetivos de la organización y las restricciones. Cada acción debe evaluarse en sus consecuencias en los distintos contextos, juzgarse por multicriterios (político, social, tecnológico, fi-

nanciero, etc.), anticipar el conjunto de acciones a emprender prioritariamente tomando en cuenta las probabilidades de surgimiento de los diferentes escenarios.

El Profesor Paul Schoemaker de la Universidad de Pennsylvania, reconocido consultor empresarial recomienda las siguientes etapas para la planificación por escenarios <sup>14</sup>:

1. Defina el horizonte de planificación para sus escenarios de acuerdo a las variables críticas de su empresa.
2. Identifique las tendencias básicas del entorno que afectarían directa o indirectamente su negocio.
3. Identifique los eventos cuyos resultados son inciertos en este momento y que podrían afectar significativamente a su empresa. Identificar estos aspectos es un aspecto fundamental en la construcción de escenarios puesto que pueden determinar el cambio de rumbo de un conjunto de variables. Para cada elemento de incertidumbre debe establecerse diversos resultados y su posible impacto en la empresa.
4. Llegado a este punto, se pueden construir los temas iniciales de los escenarios posibles a través de la combinación de los diversos resultados de las variables anteriormente identificadas. Un procedimiento puede ser identificar con rapidez los «mundos extremos», es decir, un mundo en el cual todo lo que puede salir mal, sale mal, y otro en el cual todo lo que puede salir bien, sale bien. A estas historias extremas se les bautiza con nombres tales como «el caballo perdedor» y «el trébol de cuatro pétalos», de manera que el efecto de la interacción de las diversas variables es fácilmente identificable con el escenario. Luego se construyen escenarios intermedios con combinaciones diferentes de los resultados de las variables críticas.
5. A partir de este momento, el proceso de construcción de escenarios se va refinando a través de los chequeos de consistencia interna (obtención de mejor información sobre las tendencias e incertidumbre, desarrollo de mejores modelos estadísticos, etc). Los escenarios finales deben cumplir con cuatro características: ser relevantes para los miembros de la organización; ser internamente consistentes; describir futuros esencialmente diferentes y no solamente variaciones sobre un mismo tema; describir un estado de cosas que podría durar por cierto periodo de tiempo significativo y no ser muy transitorio.

6. Finalmente, el paso más valioso para el gerente es tomar los resultados y aplicarlos al proceso de toma de decisiones del presente. Esto implica someter las estrategias actuales a los nuevos escenarios encontrados y determinar si son apropiadas para enfrentar ese nuevo mundo. Si las estrategias necesitan ser afinadas (o cambiadas) el gerente habrá descubierto una probabilidad de contingencia (o nuevas oportunidades) para lo cual todavía tiene tiempo para preparar su organización.

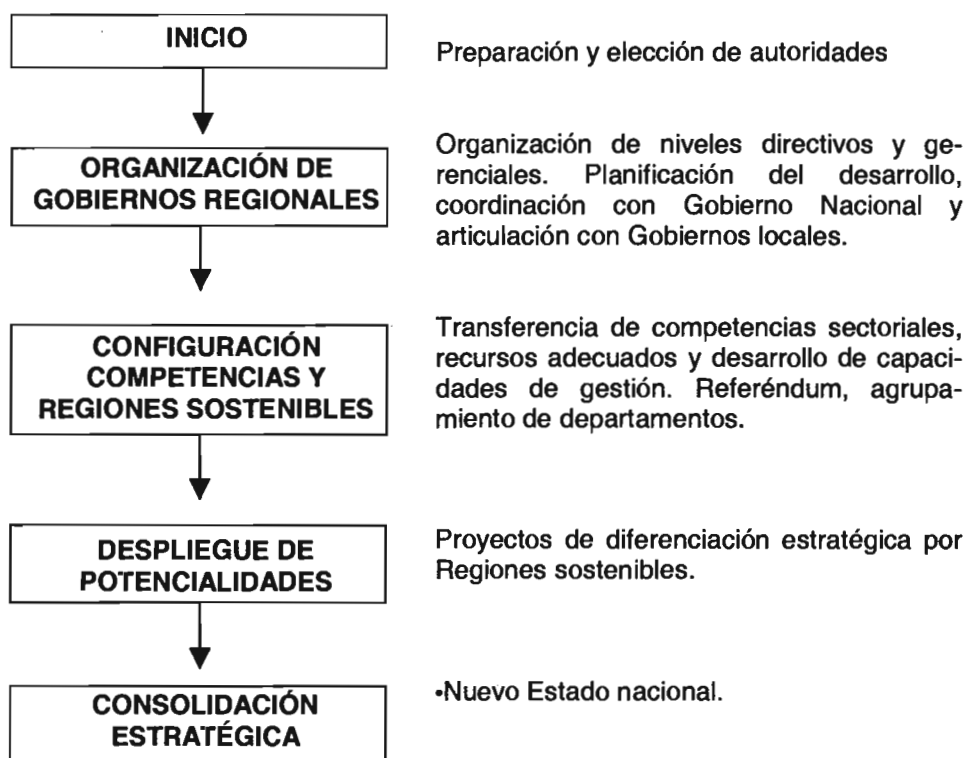
En conclusión, la Construcción de Escenarios no nos dirá cual será el suceso que realmente se presentará. Pero mediante el tratamiento probabilístico se va logrando una aproximación y un aprendizaje que posibilita una mayor y mejor comprensión de las reglas del comportamiento del fenómeno. Y sobre todo, el análisis de espectro amplio nos asegura, con alto grado de posibilidad, que el suceso a presentarse está incluido como alguna de las alternativas viables. Aún sin saber cual será, se puede apreciar el probable impacto de sus consecuencias<sup>15</sup>. A continuación estaremos en condiciones de elaborar y aplicar creativas estrategias anticipatorias.

#### **MODELO PARA LA PLANIFICACIÓN DE ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO DESCENTRALIZADO**

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, considera la descentralización como una reforma fundamental para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país. La descentralización se entiende como un proceso permanente y por etapas que cubre aspectos económicos, sociales y políticos.

En lo referente a la descentralización política es entendida como el proceso por el cual se transfiere competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, esto implica la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), en beneficio de la población. Según la Ley de Reforma Constitucional (Cap. XVIII), la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio. El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

**DIAGRAMA 1**  
**VISIÓN FUTURA DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN**



El proceso de descentralización en el país prevé un mecanismo para la transferencia progresiva de competencias y recursos desde las instancias del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Asimismo, este proceso requiere el desarrollo de las capacidades de gestión y planificación del desarrollo en los ámbitos subnacionales. El Consejo Nacional de la Descentralización es la institución encargada de la dirección, seguimiento y asistencia técnica hacia las nuevas instancias gubernamentales, las cuales implican la activa participación de los demás agentes del desarrollo, de la empresa privada y de la sociedad civil.

El proceso de descentralización se ha iniciado, los gobiernos regionales instalados el 1 de enero del presente año, se están organizando en base a la transferencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional. El marco legal y presupuestario ya ha sido aprobado por el Congreso.

Sin embargo, el proceso de descentralización está empezando en un contexto de incertidumbre y de alta inestabilidad, conflictos<sup>2</sup> e importantes demandas sociales generadas por el hipercentralismo económico y político de la década pasada y de una reactivación económica len-

ta, luego de 3 años de recesión productiva y empobrecimiento de la población.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la experiencia del pasado reciente del proceso de regionalización fue fallido (1989-1992), y a nivel latinoamericano tanto Argentina como Colombia han tenido experiencias negativas en materia económica debido al sobre endeudamiento de las instancias gubernamentales subnacionales. En un balance sobre la descentralización en América Latina, la CEPAL concluye que la descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica<sup>16</sup>.

Por último debemos señalar, que existe reconocimiento sobre la contribución del análisis prospectivo en el proceso de planificación del desarrollo regional en la medida que aporta en la identificación de las tendencias, propósitos y eventos posibles de ocurrir y de alta incidencia para la evolución regional. Permite dinamizar los diagnósticos (prognosis), a través del análisis del comportamiento de actores y la construcción de escenarios futuros y alternativos de alta probabilidad<sup>17</sup>.

## Escenarios de mediano y largo plazo de la economía nacional

El crecimiento económico constituye un factor fundamental para el desarrollo de las economías regionales. Una mayor actividad económica permitirá ampliar los niveles de empleo tanto de mano de obra calificada como no calificada, generará posibilidades para aumentar ingresos laborales en sectores que tengan ganancias de productividad y permitirá obtener mayores recursos, vía recaudaciones tributarias para destinarlos a inversión y gasto social que tendrán efectos sobre la redistribución del ingreso a favor de los pobres, y de la pobreza extrema localizada en zonas de sierra y selva.

El mantenimiento del entorno macroeconómico estable y una mayor seguridad jurídica, brindarán la oportunidad de atraer mayores inversiones nacionales como extranjeras. Se requiere una mejora importante de la competitividad nacional del país. En la medición de los niveles de competitividad internacional elaborados por el Foro Económico Mundial se clasifica al Perú en el puesto 54 en un estudio que comprendió 80 países del mundo.

El país tiene mucho que avanzar para lograr el crecimiento económico sostenido con equidad, para ello se deben poner en práctica dos tipos de políticas que corran paralelamente: políticas económicas responsables que no engendren inflación y políticas de inversión en conocimiento que son específicamente las políticas de salud y educación. Sabemos que la proliferación de oportunidades de educación y la reducción de la pobreza,

permiten una acumulación de capital humano favorable al bienestar e inserción económica al mundo laboral.

Hemos elaborado 3 escenarios de desarrollo futuro de la economía considerando como factores claves: el nivel de la tasa de crecimiento y su sostenibilidad en el tiempo, la inserción de la economía nacional a los mercados globales, medida por el nivel de las exportaciones y los flujos positivos de financiamiento externo, la promoción del ahorro nacional, el desarrollo empresarial de la pequeña y mediana empresa y los niveles de gobernabilidad que se presentarían con el actual proceso de descentralización y regionalización.

Según los análisis y proyecciones realizados por entidades especializadas<sup>18</sup>, se considera factible un crecimiento promedio de 5.5% en el mediano plazo entre el periodo 2002-2005, lo cual abona a favor del escenario optimista que estamos planteando y que a su vez coincide con la voluntad política del gobierno, así como condiciones favorables para el crecimiento de las exportaciones nacionales mediante el aprovechamiento de las Preferencias Arancelarias Andinas – ATPDEA. Con una tasa de crecimiento del 6% se lograría que el ingreso per cápita crezca en 2.9% y la inflación tienda a estabilizarse en 3.6% al año y asimismo, se daría una recuperación en 10% del tipo de cambio real, al hacer más atractivos los proyectos relacionados con los sectores transables de la economía, lo cual contribuye a un ingreso de inversiones extranjeras y una balanza comercial más equilibrada en el largo plazo.

### DIAGRAMA 2 TRES ESCENARIOS DEL PERÚ FUTURO

	<b>FACTORES CLAVES</b>	<b>IMPACTOS SOCIALES</b>
<b>Nº 1 ESCENARIO PESIMISTA ESCENARIO DESIGUALDAD ECONÓMICA</b>	Recuperación lenta de Economía mundial Restricciones externas y déficit. Tasa de crec. 3% o menos Conflictos GN vs. GRS	Reducción lenta pero sostenida pobreza con estrategias innovadoras.
<b>Nº 2 ESCENARIO MODERADO HETEROGENEIDAD ECONÓMICA</b>	Recuperación cíclica de Economía mundial Financiamiento intern Favorable. Crecimiento 3-5% Alianzas GN y GRS.	Reducción localizada de pobreza.
<b>Nº 3 ESCENARIO OPTIMISTA ESCENARIO IGUALDAD ECONÓMICA</b>	Recuperación dinámica de economía mundial Reforma fiscal exitosa Crecimiento más 6% Armonía GN y GRS	Reducción acelerada y amplia de la pobreza y extrema pobreza

Para los próximos años se espera que las tasas de inflación domésticas sigan estables y similares a los niveles internacionales, pero con tasas de crecimiento del PBI moderadas (alrededor del 5.5% anual) y déficit fiscales persistentes, pero no menores al 2% del PBI. El propósito de largo plazo es que la economía tome un ritmo sostenido de crecimiento del 6% anual, con un déficit fiscal y un déficit en Cuenta Corriente no mayor al 1% del PBI. Para ello se requiere mayor inversión, manejo austero de las cuentas fiscales, mejora en la posición competitiva en el mercado internacional y una carga de la Deuda Externa Inferior al 30% del PBI.

Si consideramos que la posición competitiva peruana en el contexto internacional es aún débil, su mejora requiere dedicar todo el esfuerzo necesario para potenciar los recursos humanos (educación y capacitación del personal), invertir en infraestructura productiva (especialmente vías de comunicación), se tendrá que modernizar la tecnología y los procesos de producción de las empresas y cambiar radicalmente la eficiencia y moralidad de las instituciones del Estado, en especial de Justicia y los órganos de control.

Este escenario optimista y que tiene bastante probabilidades de ser llevado a la práctica, permitiría un crecimiento económico sostenido con redistribución hacia los sectores poblacionales más pobres, con lo cual el país podría cumplir con los compromisos internacionales de reducir la pobreza extrema a la mitad hacia el 2011-2015.

## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE VOCACIONES Y ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL COMPETITIVO

### Escenarios y Vocaciones

1. *Roles nacionales e internacionales durante los últimos 20 años*
2. *Potencial endógeno*
3. *Especialización: vocaciones para el desarrollo departamental*
4. *Análisis de situaciones estratégicas.*
5. *Opciones de intervención estratégica*

### Resumen

Este acápite del Plan tiene como finalidad principal establecer la identidad o las vocaciones del desarrollo regional-departamental, se sustenta en una comprensión del potencial endógeno terri-

torial. Las situaciones y opciones estratégicas posibilitan el planteamiento de tendencias presentes y futuras y el diseño de cursos de acciones probables para una gestión estratégica del desarrollo.

### 1. Roles Nacionales e Internacionales durante últimos 20 Años

*Estimación del impacto de las políticas macro económicas y del ambiente internacional sobre el proceso del desarrollo departamental.*

#### Concepto

La economía nacional ha sufrido cambios drásticos, durante la década del 80 existía un sistema cerrado, de protección del mercado nacional y de importante presencia pública, y en la década del 90, las políticas de reformas estructurales neoliberales conducentes a la liberalización de los mercados y la apertura externa.

En este contexto debe describirse como ha variado la economía departamental en sus aspectos de integración de mercados nacionales y regionales, así como distribución de ingresos de bienestar (niveles de pobreza). En suma debe contestarse las siguientes preguntas: ¿cuál es la relación de la economía regional con la competitividad nacional e internacional del país?, ¿cuáles son los niveles de rivalidad competitiva o de cooperación interdepartamental?, ¿existen ventajas que vinculan al departamento directamente con la economía global?

#### VARIABLES Y FORMA DE PRESENTACIÓN

Realizar una caracterización general, de índole cualitativa y cuantitativa que considere las principales características del sistema productivo regional en relación a los otros departamentos y su propia dinámica, tomando en consideración las siguientes variables:

- Ubicación relativa en Producto bruto interno por departamento, 1980-2000.
- Ubicación relativa en Producto bruto interno per cápita, 1980-2000.
- Índice de exportaciones valor FOB por productos del departamento.
- Distribución de la actividad sectorial y de la PEA a nivel departamental.
- Participación del departamento en los principales sectores a nivel nacional.



*Factibilidad de la puesta en valor del potencial de recursos endógenos.*

## 2. Potencial Endógeno

### Concepto

El potencial de recursos endógenos de un determinado espacio regional, está constituido por el conjunto de **recursos físicos**: infraestructura económica, técnica, social; **recursos humanos**; **recursos económico**, financieros y empresariales; **recursos tecnológicos**, **recursos socioculturales** y de capital social.

Por **potencialidades** se entienden los factores humanos, tecnológicos, económicos, socio-culturales y los otros mencionados anteriormente, que

se pueden aprovechar para impulsar el desarrollo regional.

Las **limitaciones** comprenden los factores o situaciones que obstaculizan, dificultan o impiden el desarrollo de las potencialidades.

Los **problemas** se refieren a las principales restricciones que se están verificando para el desarrollo del área respectiva.

### Forma de Presentación

Desarrollar la matriz de potencialidades, limitaciones y problemas para cada región.

DIAGRAMA 3

ÁREAS TEMÁTICAS	POTENCIAL	LIMITACIÓN	PROBLEMA
Recursos espaciales			
Recursos naturales y ambientales			
Recursos económico-productivos			
Demografía y mercado de trabajo			
Infraestructura económica y social			
Recursos socio culturales			
Aspectos organizativo-institucionales			

*Establecer la característica especial de la localidad, mediante la identificación de un número limitado de vocaciones centrales de desarrollo alcanzados a mediano plazo.*

### 3. Especialización: Vocaciones para el desarrollo regional

Establecer la característica especial de la localidad, mediante la identificación de un número limitado de vocaciones centrales de desarrollo alcanzables a mediano plazo.

#### Concepto:

La vocación de desarrollo es la aptitud, capacidad o característica especial, que le da la identidad singular a un territorio; se define a partir de la matriz de potencialidades y limitaciones, estableciendo el o los ámbitos sectoriales más relevantes en los que se debería concentrar el proceso de desarrollo territorial.

#### Variables:

Seleccionar dos o tres sectores en torno a los cuales la economía regional pueda articularse, especializarse, desarrollarse, tomando en cuenta sus vinculaciones con el conjunto de la economía nacional y las condiciones de integración de ésta a los mercados internacionales.

Para seleccionarlos es necesario responder a las siguientes interrogantes:

- Qué posiciones relevantes en los sectores productivos tiene el departamento: Vocación o especialización en base al análisis señalado.
- Qué escenario plantea para la conectividad regional la existencia de ciudades intermedias o centros rurales dispersos. Cuán articulado se encuentra a corredores económicos dinámicos y de economía tercerizada.
- Qué demandas plantea la ubicación regional en materia de:
  - √ Políticas de desarrollo sustentable y sostenible
  - √ Vínculos entre los sectores público y privado
  - √ Modernización de la gestión pública
  - √ Políticas regionales
  - √ Políticas de integración económica o binacionales de integración fronteriza
- Qué tareas plantea para la reactivación productiva y la economía con rostro humano en:
  - √ Empleo de calidad
  - √ Ingresos
  - √ Mejora de la Calidad de Vida ◊
  - √ Erradicación de la pobreza y pobreza extrema

La especialización permite señalar la produc-

ción prioritaria la cual va a permitir el abastecimiento de bienes esenciales (y el ahorro de divisas si estos bienes eran importados), para el consumo interno así como su exportación con la consiguiente generación de divisas.

A manera de ejemplo citamos un estudio reciente sobre la competitividad del departamento de Cajamarca en la cual se determina que los sectores que poseen las mayores posibilidades de crecimiento y expansión, de acuerdo con sus ventajas comparativas (recursos naturales y otros), y potencialidades, son el turismo, la minería, la ganadería lechera y en el mediano plazo el sector forestal.

La competitividad sectorial tiene que estar especificada a nivel de producto (bien o servicio), tomando en consideración las siguientes variables:

#### I. Descripción del producto o servicio

- √ Nombre
- √ Nombres vulgares
- √ Clasificación arancelaria
- √ Descripción
- √ Características
- √ Climas y suelos
- √ Composición química
- √ Usos
- √ Variedades
- √ Clasificación Comercial

#### II. Producción

- √ Zonas de producción
- √ Estacionalidad producción
- √ Costos
- √ Superficie
- √ Producción
- √ Rendimiento
- √ Producción mundial

#### III. Procesamiento en cadena de valor

- √ Productos procesados
- √ Principales usos
- √ Sustitutos
- √ Procesos productivos
- √ Empresas productoras
- √ Ubicación de las empresas
- √ Insumos
- √ Maquinaria y equipo requerido
- √ Empresas proveedoras maquinaria
- √ Requerimientos de actividades previas
- √ Impulso a actividades complementarias
- √ Impacto en actividades posteriores

#### IV. Comercialización

- ✓ Precios
- ✓ Consumo interno
- Abastecimiento
- Demanda interna
- Balance
- ✓ Canales de comercialización
- ✓ Exportaciones
- ✓ Importaciones
- ✓ Países demandantes
- ✓ Costos

#### 4. Criterios para el Análisis de Situaciones Estratégicas

*Establecer las condiciones de una acción sistémica de los diversos factores o dimensiones del desarrollo humano y territorial.*

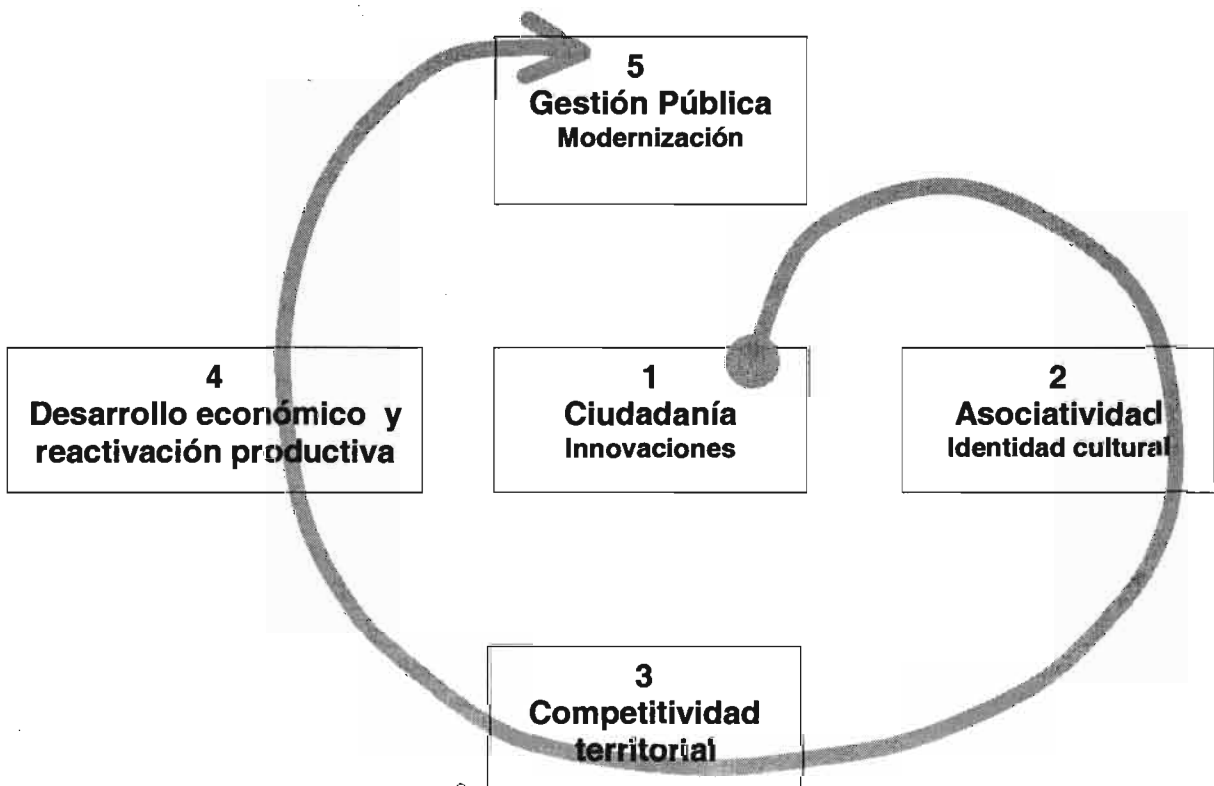
#### Concepto

Las dimensiones básicas del desarrollo son: las personas, su desarrollo humano; la utilización de sus capacidades y potencialidades y de los recursos naturales y físicos para alcanzar el desarrollo económico y social, con la participación activa del sector público y privado y de la sociedad civil; este conjunto de factores debe actuar de manera integrada impulsado por la asociatividad y la concertación de los agentes del desarrollo.

#### Situaciones Estratégicas

Identificar la situación predominante en el departamento o describir experiencias exitosas de participación ciudadana y gestión pública concertada, según las alternativas que en relación a las dimensiones del desarrollo a continuación se establecen:

DIAGRAMA 4



## SITUACIÓN ESTRATÉGICA Nº 1

### a) Ruta Ascendente de simultaneidad: de 1 a 5

La sinergia se produce con la acción simultánea y una ruta ascendente. El punto de partida y el centro de desarrollo es la persona, sus valores, capacidades y creatividad (1); el fortalecimiento de su identidad cultural y su compromiso, favorece la institucionalidad y la asociatividad con efectos sinérgicos en la sociedad civil (2). Su asociación con el estado y el mercado permite la competitividad territorial (3), el desarrollo económico y empresarial (4) y una gestión pública moderna al servicio del hombre y de la sociedad (5).

## SITUACIÓN ESTRATÉGICA Nº 2

### b) Ruptura de la cadena: entre 1 a 5

El proceso virtuoso del desarrollo humano y territorial se ve frustrado o bloqueado si se produce una interrupción de la dinámica integradora de los distintos componentes; evidentemente no se trata de un proceso lineal, es un proceso permanente y dinámico no exento de contradicciones y discordancias, por lo que requiere por parte de los agentes una actitud de tolerancia y habilidades para armonizar visiones e intereses, así como solucionar conflictos mediante el diálogo.

## SITUACIÓN ESTRATÉGICA Nº 3

### c) Retroceso: de 5 a 1

La tercera situación estratégica es de retroceso, se produce cuando se altera el eje clave del proceso, se le sustituye por otro elemento, ya sea por el Estado, con efectos de burocratización y voluntarismo o por el exclusivismo del mercado, la empresa y su lucro, o una visión rentista y clientelista de los actores sociales.

## 5. Escenarios y opciones de intervención estratégica

*Establecimiento de distintos cursos de acción en base al estudio de las tendencias y de las estrategias de los agentes de cambio para facilitar una toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre y de restricciones de recursos.*

- Escenario 1: Desarrollo Regional con restricción de inversiones
- Escenario 2: Desarrollo Regional con atracción de inversiones externas

- Escenario 3: Desarrollo regional con diferenciación estratégica

### Concepto

Se trata de determinar 2 o más caminos entre la situación actual (el diagnóstico preexistente), y la situación deseada (las vocaciones de desarrollo departamental). Este análisis se hace tomando los objetivos y prioridades provenientes de las demandas sociales, así como de las capacidades y estrategias de los agentes del desarrollo, y los criterios de análisis estratégicos presentados anteriormente.

Para el establecimiento de opciones estratégicas se utiliza el método de escenarios entendido como actividad intelectual que posibilita anticipar el futuro mediante la construcción de una visión sistémica de las situaciones posibles derivada de un estudio de las principales tendencias en curso.

Las opciones estratégicas o curso de acción señalan alternativas acerca de lo que conviene hacer y como hacerlo, y asimismo, se necesita un inventario de los instrumentos disponibles y el señalamiento del actor principal.

Estas 3 opciones representan un ejercicio de simulación sobre el desarrollo de la economía nacional en el mediano plazo. De acuerdo a las proyecciones macro económicas para el periodo 2002-2004 se estima un crecimiento lento de la economía basado en la reactivación de la inversión privada y un incremento de la actividad exportadora minera. Sin embargo, el peso de la deuda pública sobre el sector fiscal seguirá siendo muy importante y las condiciones de captación de inversiones y de financiamiento externos son escasas y requieren de productos y/o actividades de gran rentabilidad y competitividad.

- El desarrollo regional con restricción de inversiones es una situación con bastantes probabilidades de realización y supone procesos sociales, económicos y tecnológicos para articular la economía y establecer los clusters o sistemas empresariales necesarios para desarrollar las vocaciones de desarrollo departamental.

- El desarrollo regional con atracción de inversión externa requiere la presencia en el espacio económico departamental de productos y/o servicios con competitividad internacional probada. Se basa sobre todo en los proyectos mineros en implementación de antiguos y nuevos asientos mineros sobre los cuales se requeriría no menos de US\$. 14,000 millones de dólares hasta el año

2006, según las estimaciones del Proyecto Empresarial Peruano de la CONFIEP. Otra línea de desarrollo en este sentido sería los proyectos de agroindustria de exportación, forestales, turismo receptivo y la explotación del gas de camisea. Sin embargo, la experiencia actual nos señala que estos proyectos funcionan en mayor o menor medida en una modalidad de enclave sin establecer articulaciones dinámicas con la economía territorial endógena. Las políticas que deberán establecer los gobiernos regionales deben estar orientadas a convertir dichos proyectos en polos de desarrollos, cabezas de clusters y/o sistemas de encadenamiento productivo o fuentes de aporte de financiamiento a una diversificación productiva.

- El desarrollo regional con diferenciación estratégica es la situación óptima para alcanzar las condiciones y/o factores para las vocaciones

de desarrollo departamental; con este propósito la región deberá contar con políticas y estrategias para manejar las variables claves del desarrollo económico territorial sobre todo las referidas a la construcción de los factores de producción avanzados principalmente la innovación y el desarrollo tecnológico, así como un nivel adecuado de inversión pública para el desarrollo de la infraestructura económica y de apoyo a la producción.

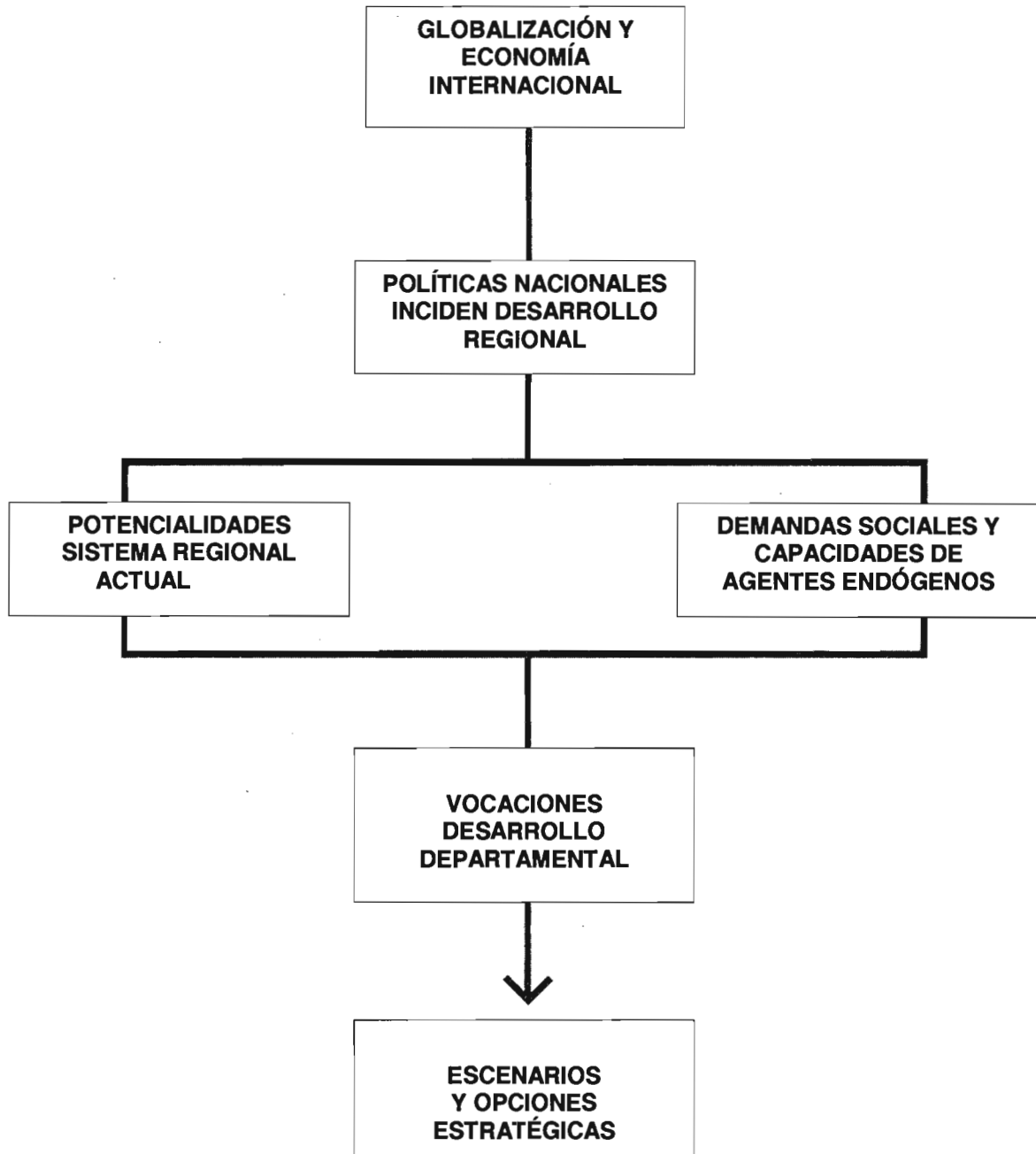
#### Análisis y Forma de Presentación

Realizar un análisis de las capacidades y estrategias de los agentes así como de las variables claves en base a las tres opciones: desarrollo regional con restricción de inversiones, desarrollo regional de diferenciación estratégica y desarrollo regional con atracción de inversión externa.

DIAGRAMA 5  
ACTORES, VARIABLES CLAVES Y ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

AGENTES DE CAMBIO	VARIABLES CLAVES	ESCENARIOS
Autoridades municipales	Potencialidades con alto o bajo nivel de inserción internacional.	Desarrollo regional con restricción de inversiones.
Gobiernos regionales	Potencialidades con alto o bajo nivel de competencia con otro departamento.	Desarrollo regional con diferenciación estratégica.
Asociaciones empresariales	Potencialidades con alto o bajo nivel de inversión pública.	Desarrollo regional con atracción de inversión externa.
Universidades	Potencialidades con alto o bajo nivel de inversión local.	
ONGs	Potencialidades con alto o bajo nivel de factores, de producción avanzados (tecnología, capacitación servicios especializados).	
Productores	Potencialidades con mercado económico departamental o con redes interregionales.	
Empresarios	Potencialidades con organización de clusters, cadenas de valor o redes productivas.	
	Potencialidades con políticas públicas promocionales.	

**DIAGRAMA 6**  
**MARCO GENERAL DE ESCENARIOS Y OPCIONES ESTRATÉGICAS**



**Notas**

- 1 Charles Handy. "Encontrar sentido en la incertidumbre" en *Repensando el Futuro*, Ediciones Norma, Colombia, 1998, pp. 28-29.
- 2 Universidad Católica-Centro de Negocios «Foro: La Gerencia en el Perú en el siglo XXI», Lima, junio, 2002, p. 130.
- 3 *Idem*, p. 144.
- 4 Para una evaluación del análisis de tendencias y de las predicciones véase Spyros G. Makridakis: *Pronósticos*,

*estrategia y planificación para el siglo XXI*, Ediciones Diaz de Santos, Madrid, 1993, capítulos 3, 4 y 5; Sir Duglas Hague: «El ambiente de negocios del Siglo XXI», en Richard Boot y otros: *Manejo de lo desconocido; creando nuevos futuros*, McGraw Hill, Colombia, 1996, Cap. 1; Igor H. Ansoff : *La dirección estratégica en la práctica empresarial*, Addison Wesley Iberoamericana, Delaware, USA, 2.ª Edición, 1997, cap. 7.3: "Pronósticos de las Tendencias en la tecnología de la dirección estratégica".

- 5 Jorge Hermida y Roberto Serra: *Administración y Estrategia*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, Argentina, 1989, pp. 203-205.

- 6 CK Prahalad. "Estrategias para el crecimiento" en *Repensando el futuro*, Ediciones Norma, Colombia, 1998, p. 82.
- 7 Instituto de Prospectiva Estratégica- IP, Zaragoza, España, [www.prospecti.es](http://www.prospecti.es)
- 8 Gobierno de Chile- Ministerio de Planificación y Cooperación. *Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional*. Nuevos escenarios, Santiago de Chile, Mayo, 2000, p. 139 y 140.
- 9 Gary Hamel. "Reinventado las bases para la competencia" en *Repensado el Futuro*, Ediciones Norma, Colombia, 1998, p. 98.
- 10 PNUD-Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. *Métodos y técnicas de planificación regional*, Santiago de Chile, 1994, Cap. III.
- 11 Xavier Gimbert. *El Enfoque Estratégico de la Empresa*, Ediciones Deusto S.A., España, 2001, p. 64.
- 12 Hitt-Irrelad, Hoskisson. *Administración estratégica*, Thomson editores, México, 1999, 3 a edic. pp. 48-49.
- 13 Instituto de Prospectiva Estratégica- IP, Zaragoza, España, [www.prospecti.es](http://www.prospecti.es)
- 14 Julio David Castellanos H. "Planificación por Escenarios, una herramienta gerencial", *Revista Gerencia*, Lima, Mayo, 1999, pp. 8 y 10.
- 15 Jorge Hermida y Roberto Serra, Ob. cit., p. 208
- 16 Iván Finot. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, ILPES-CEPAL, serie Gestión Pública nº 12, Santiago de Chile, mayo, 2001, p. 133.
- 17 Gobierno de Chile-Ministerio de Planificación y Cooperación. *Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional*. Nuevos escenarios, Santiago de Chile, Mayo, 2000, p. 21 y 22.
- 18 Santiago Roca y colaboradores. *La Inversión en el Perú, 2002-2003*, ESAN Ediciones, Lima, Enero, 2002, Cap. 9.