



Instituto Superior Mínero Metalúrgico
"Dr. Antonio Núñez Jiménez"
Facultad de Humanidades
Carrera Economía

TRABAJO DE DIPLOMA

La Planificación Prospectiva Estratégica. Aplicaciones en el municipio Moa.

Presentado en opción al Título de Licenciado en Economía

Autor: Yoandris Coello Reyes
Tutor(a): Lic. Eglis Martín Astorga

*Moa, Julio del 2012
Año del 54 de la Revolución*



“La prospectiva es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles (...) es la anticipación al servicio de la acción”.

Michel Godet



AGRADECIMIENTOS

- ❖ *A mi tutora Eglis Matín Astorga por su apoyo incondicional.*
- ❖ *A la compañera Anieska Vázquez Góngora por su entrega y sacrificio.*
- ❖ *A los profesores que me transmitieron sus conocimientos para formarme como profesional.*
- ❖ *A los que permitieron que esta investigación se realizara.*
- ❖ *A mis compañeros.*

A todos gracias.



DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a las siguientes personas:

- ❖ *A mi madre y a mi padre que siempre me brindaron su mano para ayudarme en todo momento.*
- ❖ *A la Revolución por permitirme forjarme como profesional.*



RESUMEN

El trabajo de diploma “La Planificación Prospectiva Estratégica. Aplicaciones en el municipio Moa” tiene como objetivo fundamental proponer métodos prospectivos para el proceso de planificación territorial en el municipio Moa que estimulen el desarrollo socio-económico de la región.

Para cumplir dicho objetivo se emplearon métodos teóricos y empíricos como: análisis y síntesis, histórico-lógico, hipotético-deductivo y entrevistas.

Se emplearon, además, técnicas y software de prospectiva estratégica que permitieron caracterizar la situación del municipio en función de las variables internas y externas, así como definir aquellas que tienen un mayor nivel de influencia o dependencia en su desarrollo a través del método MIC-MAC.

El programa MACTOR estableció la relación entre actores y la influencia de cada uno de ellos en el cumplimiento de los objetivos del municipio, significando cual actor es de mayor influencia, ya que de él depende el funcionamiento adecuado del resto de los actores. La investigación ofrece además, la metodología para la construcción de una visión compartida de futuro y la elección de líneas estratégicas.

La tesis constituye una dirección general de trabajo, en la cual se evidenció la posibilidad de aplicar técnicas avanzadas de planificación en el municipio y además se mostraron las variables, actores y objetivos que sirven de punto de partida para confeccionar el Plan Único de Desarrollo Económico - Social en el territorio.

La proposición de confeccionar un plan único en el territorio, en el cual se incluyen dimensiones económica, social y ecológica y cada una de ellas con estrategias a seguir para lograr una superior aplicación de la planificación en el municipio, debe ser tarea primordial de las instituciones y actores locales.



ABSTRACT

This Diploma Work "Planning Strategic Prospective, Applications in Moa municipality". Its main objective is to propose prospective methods for process planning in the municipality of Moa to stimulate the economic development in the region. To carry out this objective, some methods were used such as theoretical and empirical: analysis and synthesis, historical - logical, hypothetical-deductive and interviews. In addition, technical and strategic prospective software were used, allowing characterizing the situation of the municipality in terms of internal and external variables, and defining those that have a higher level of influence or dependence in their development through the MIC MAC method.

The program MACTOR established the relationship between actors and the influence of each in achieving the objectives of the municipality, representing which is the most influential actor as it determines the proper functioning of the rest of the actors. The research also provides the methodology for building a shared vision for the future and the choice of strategic lines.

The thesis is a general direction of work, which showed the possibility of applying advanced techniques of planning in the municipality and the variables were also showed, actors and objectives that serve as a starting point to make the Single Plan for Social Economic Development in the territory.

The Proposal of making a plan that's unique in the territory, which includes economic, social and ecological dimensions and each of them with strategies to achieve a superior application of planning in the municipality, must be the primary task of the local institutions and actors.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. FUNDAMENTOS TEORICOS SOBRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO.	6
1.1. Surgimiento y evolución de la planificación en el plano internacional.	6
1.1.1. <i>Evolución y etapas de la planificación en Cuba</i>	7
1.2. Conceptos básicos acerca de la planificación económica, prospectiva, estratégica y territorial.	12
1.2.1. <i>Planificación</i>	12
1.2.2. <i>Planificación Económica</i>	13
1.2.3. <i>Planificación Prospectiva</i>	15
1.2.4. <i>Planificación Territorial</i>	18
1.2.5. <i>Planificación Estratégica</i>	19
1.3. Instituciones que inciden en la conducción de la planificación territorial.	22
1.4. La Prospectiva en el proceso de Planificación Territorial.	24
1.4.1. <i>Prospectiva</i>	24
1.4.2. <i>Utilidad y Factibilidad de la Prospectiva</i>	26
1.4.3. <i>La prospectiva territorial como evolución en el ámbito social</i>	27
1.4.4. <i>Planificación estratégica prospectiva para la conformación de las visiones de desarrollo territorial</i>	31
CAPITULO II: APLICACION DE METODOS PROSPECTIVOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO MOA.	34
2.1. Diagnóstico. Caracterización del municipio Moa.	34
2.2. Metodologías y Técnicas para el estudio prospectivo.	36
2.2.1. <i>Método de análisis estructural o MIC-MAC</i>	36
2.2.2. <i>Método MACTOR. Juego de actores</i>	40
2.3. Aplicación de los Métodos de Prospectiva MIC-MAC y MACTOR	43
2.3.1. <i>Análisis de las variables</i>	43
2.3.2. <i>Formulación de objetivos estratégicos e identificación de actores claves</i> . 47	
2.4. Análisis de los resultados.	49
CONCLUSIONES	51



RECOMENDACIONES	52
BIBLIOGRAFIA	54
ANEXOS	57

INTRODUCCION

Por medio de la planificación el hombre moderno se propone resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio enfrentando múltiples desafíos, haciendo un amplio uso de los recursos que le proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura para buscar soluciones.

La teoría de la planificación moderna se ha desarrollado a partir de varias fuentes disciplinarias por lo que constituye un campo interdisciplinario y multidisciplinario. Para hacerse viable y lograr sus fines y objetivos, la planeación tiene siempre la necesidad de tomar en cuenta las condiciones y limitaciones del contexto político, económico y socio-cultural en que opera.

El plan o esquema de actuación integral encaminado a la obtención de los objetivos trazados deviene entonces como parte medular del proceso de planificación.

En la historia de la planeación es posible identificar por lo menos cuatro corrientes teóricas principales, que se denominan: administrativa, de sistemas, del cambio o desarrollo y prospectiva o de innovación. Estas dos últimas se relacionan más con nuestra investigación, la primera guía a los procesos de planificación y a la promoción del desarrollo a los diferentes sectores, o bien considera a la planeación como un instrumento necesario para el desarrollo de un país, sector o territorio.

No hay un concepto unificado de desarrollo. En la literatura especializada sobre este tema aparecen por lo menos cinco conceptos o formas de entender el desarrollo de los pueblos o de los grupos humanos: crecimiento, autosuficiencia, interdependencia, autodeterminación y la denominada estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad que combina varias de las anteriores.

Por otro lado la corriente prospectiva aborda los conceptos como fenómenos estratégicos para la construcción del futuro que se desea. Warren Ziegler considera que la planeación "busca la preparación para el futuro y puede también servir como instrumento para cambiar ese futuro".

Las experiencias sobre planificación en América Latina en las últimas décadas convergen en dos temas centrales que prevalecen en la mayoría de las propuestas: un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público y la participación de los actores

sociales en la definición de un programa integrado de desarrollo con una visión a largo plazo, que incluya no sólo aspectos económicos, sino que otorgue prioridad a aspectos sociales, institucionales, ecológicos, entre otros. En dichos planteamientos prevalece la concepción de que no existe contradicción entre el mercado y la planificación estratégica y que la democracia y la participación son condiciones necesarias para lograr un desarrollo integral.

Estudios realizados por investigadores cubanos demuestran que actualmente la planificación territorial presenta problemas que la alejan del rol que debe jugar y que, a pesar de los intentos, no se ha logrado establecer una gestión estratégica participativa desde una perspectiva local, no se posee una concepción esencial del territorio como factor estratégico de desarrollo y no se formulan estrategias que garanticen un desarrollo sostenible a largo plazo.

En el municipio Moa este proceso se desarrolla sobre la base de un plan económico a partir de indicadores de empresas seleccionadas de subordinación local, otras como la del consumo energético, inversiones, mantenimiento constructivo y el sector del níquel de subordinación nacional, todos de forma independiente y para un horizonte de tiempo de un año, esto conlleva a que exista poca unidad entre los actores que participan en el proceso de planificación.

El perfeccionamiento de la planificación territorial constituye en estos momentos una tarea de vital importancia para el país. Consecuente con estos elementos el Ministerio de Economía y Planificación se ha propuesto entre sus objetivos de primer orden, perfeccionar el proceso de elaboración de planes a nivel de sus Direcciones Provinciales y Municipales. Por otro lado se está potenciando el fortalecimiento de la planificación en los municipios a partir de una mayor iniciativa local y el empleo de elementos de planeación prospectiva que permitan pensar con objetividad sobre el futuro y definir las acciones presentes para su construcción.

En los lineamientos de la política económica y social cubana (*Anexo I*) ocupa un significativo lugar la correlación entre el plan y el mercado. En los lineamientos 1 y 5 se destaca que la planificación continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía y a su vez que esta se transformará en sus aspectos metodológicos y

organizativos para dar cabida a las nuevas formas de gestión y dirección de la economía nacional.

También se aborda el tema de la centralización-descentralización y las formas de gestión del modelo económico, así como la reducción de la cantidad de unidades presupuestadas, debiendo primar el ahorro de personal y del presupuesto del estado en recursos materiales y financieros.

Los municipios y las provincias deben contar con mayores facultades, de manera que se fomente el desarrollo local auto sustentable desde el punto de vista económico y ecológico. El desarrollo de proyectos locales en especial los referidos a la producción de alimentos, deberá constituir una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional.

Por su parte se destaca que las empresas pagarán a los Consejos de Administración Municipal donde operan sus establecimientos, un tributo territorial definido centralmente para contribuir al desarrollo de la localidad.

El enfoque metodológico que plantea la prospectiva ha sido implementado en algunos de los municipios del país como es el caso de Urbano Noris en la provincia Holguín. No obstante la experiencia sobre una metodología adaptada a las condiciones de los territorios con el empleo de los métodos de prospectiva estratégica es pobre.

La siguiente investigación se realiza en el Municipio Moa, en el cual las estrategias de los procesos de planificación territorial son insuficientes y el conocimiento de fundamentos teórico-metodológicos para la proyección de un futuro deseado es limitado.

Por otro lado no se aplica de forma sistémica un modelo prospectivo que sea capaz de integrar, coordinar y proyectar todo el sistema de indicadores socio-económicos que se derivan de las instituciones del municipio.

Considerando estos elementos se ha estimado definir como **problema científico** a resolver la necesidad de la aplicación de métodos prospectivos en el proceso de planificación territorial.

Es por eso que el **objeto de estudio** de esta investigación es el sistema de planificación territorial y el **campo de acción** el proceso de planificación territorial en las unidades presupuestadas.

Como objetivo general se plantea; aplicar los métodos prospectivos MIC-MAC¹ y MACTOR² en el proceso de planificación territorial en el municipio Moa para estimular el desarrollo socio-económico de la región.

La investigación se realiza a partir de la **hipótesis**: de que la aplicación de los métodos prospectivos MIC-MAC y MACTOR permitirá un efectivo proceso de planificación territorial para el desarrollo.

Tareas Específicas:

1. Analizar los fundamentos teóricos relacionados con la planificación en su dimensión territorial.
2. Analizar los fundamentos teóricos para la aplicación de la metodología prospectiva.
3. Diagnosticar las limitaciones que presentan las entidades presupuestadas en el proceso de planificación territorial.
4. Determinar las variables estratégicas en el proceso de planificación territorial para el desarrollo socio-económico del municipio desde un enfoque prospectivo.
5. Identificar los actores que tendrán una influencia sobre el futuro del municipio y el papel que juegan en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

La actualidad del tema descansa en la contribución a la generación de un modelo de gestión de dirección para la planificación territorial del desarrollo en el municipio Moa, aspecto que responde a la estrategia económica del estado cubano como premisa para alcanzar un desarrollo socio-económico en el país.

Los métodos a emplear en la investigación son los siguientes:

Métodos teóricos:

- Análisis y síntesis de fuentes para la caracterización de los diferentes sectores del municipio.

¹ **MIC-MAC**: Matriz de Impactos Cruzados, Metodología Aplicada a una Clasificación.

² **MACTOR**: Matriz de Alianza, Conflictos, Tácticas, Objetivos, Recomendaciones.

- Hipotético-deductivo para la formulación de la hipótesis.
- Método histórico-lógico: revisión bibliográfica, interpretación, análisis de los procesos o fenómenos.

Se utilizarán métodos empíricos como:

- Entrevistas grupales e individuales.
- La observación para constatar el problema.

Además, se utilizan los métodos prospectivos MIC-MAC y MACTOR, que nos brinda la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos. Ofrece además las metodologías para la construcción de una visión compartida de futuro y la elección de líneas estratégicas.

Para dar cumplimiento al objetivo general se estructuró el trabajo de diploma en dos capítulos. En el primero se refieren los aspectos teóricos acerca de la planificación prospectiva estratégica territorial que sirven de marco contextual para el desarrollo de la investigación. En el capítulo dos se hace una propuesta de métodos prospectivos para el proceso de Planificación territorial. Además, se presentan las Conclusiones y Recomendaciones derivadas de la investigación; así como, la Bibliografía consultada y los Anexos, complementos de los aspectos tratados en cada uno de los capítulos.

CAPITULO I. FUNDAMENTOS TEORICOS SOBRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO.

El propósito de este capítulo es construir el marco teórico-referencial de la investigación a partir de la revisión de los fundamentos teóricos que rigen la planificación prospectiva estratégica territorial.

1.1. Surgimiento y evolución de la planificación en el plano internacional.

La planificación es la vía que tiene el hombre para prevenir y prepararse para las eventualidades futuras, surge como la necesidad para enfrentar el mañana. Si se quiere definir cuando surgió la planificación, habría que remontarse a épocas remotas desde el mismo surgimiento del hombre como ser pensante y cuando comienza como tal a desarrollar el pensamiento.

El hombre casi inconscientemente programaba desde un comienzo las actividades que iba a realizar en el día ya fuera de caza, pesca, elaboración de herramientas o recolección de frutas, para su alimentación diaria. El mismo no se conformó con esto, sino que buscó la vía para tener provisiones para casos específicos, es decir, guardaba provisiones para las épocas del año en que los alimentos escaseaban o las inclemencias del tiempo no le permitieran realizar las tareas que acometían diariamente, ya desde ese entonces existía la planificación.

Por lo que asociar la planificación con el desarrollo del pensamiento humano no es casual, ya que la planificación es un proceso que amerita el pensamiento organizado del hombre para poder ejecutarlo.

Con el triunfo de la Revolución Socialista en la Rusia zarista en 1917, con Lenin a la cabeza, se comenzó a llevar a cabalidad lo enunciado por Marx y Engels sobre dirigir a la economía mediante un plan, surgiendo así el grandioso plan GOELRO, que tenía como objetivo la electrificación del país. Este plan cumplió las expectativas en un corto período de tiempo debido a su correcta argumentación científica. Luego de los contundentes resultados de este se empezó a implementar en la antigua Unión Soviética, los famosos planes quinquenales producto a los cuales la economía soviética alcanzó índices sorprendentes.

La crisis económica sufrida entre los años 1929-1933 por los países capitalistas demostró a los políticos y economistas de dicho sistema que el capitalismo era incapaz de sostenerse por sus propios mecanismos.

Además, los resultados obtenidos por los soviéticos y los países socialistas mediante una economía planificada tuvieron una gran repercusión en los países capitalistas, así como, en los recién independizados y creó una conciencia en el pensamiento económico de estos, que hizo que los economistas de estos países alabaran la planificación. Esto trajo como resultado que ya en la actualidad se hable de planificación en todo el mundo y se utilicen nuevas técnicas y métodos, por lo que se hace necesaria la consulta de estas técnicas para utilizarlas y adaptarlas a nuestras condiciones con el objetivo de complementar la planificación tradicional que realizan las empresas cubanas, sin renunciar a nuestras convicciones y principios.

El gran teórico de la estrategia Igor Ansoff, identifica la aparición de la Planificación Estratégica en la década de 1960 y la asocia a los cambios en los impulsos y capacidades estratégicas.

Para otros autores, la Planificación Estratégica como sistema de gerencia, emerge formalmente en los años setenta, como resultado natural de la evolución del concepto de planificación.

Es desde finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta donde aparecen los primeros trabajos de planificación estratégica, liderados por autores como George A. Steiner, quienes dieron los primeros pasos para dar metodología a la misma y si bien muchas de sus aplicaciones fracasaron inicialmente, dieron inicio a un camino que se profundiza año tras año, hasta la actualidad.

1.1.1. Evolución y etapas de la planificación en Cuba.

Los orígenes y rasgos del diseño territorial y local en la isla se remontan al pasado colonial y se extienden al período republicano previo al triunfo revolucionario; con la constitución de 1901 se dan los primeros pasos relacionados con las estructuras y poderes locales. Más tarde en la constitución de 1940, entonces una de la más avanzada del continente, se asentó la necesidad de fortalecer la actividad de las

localidades o municipios. Hacia mediados de siglo, Cuba contaba con 126 municipios distribuidos irregularmente en las seis provincias existentes; pero muy lejos estaba la economía cubana dependiente económicamente del imperialismo yanqui, de poder empezar a ver con éxito los verdaderos problemas del desarrollo económico planificado.

El desarrollo territorial en Cuba parte de las grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas previas al triunfo de la Revolución en enero de 1959, y por tanto, de las necesidades impostergables de encaminar los esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios en aras del desarrollo demandado por el proceso revolucionario en auge.

Primera etapa 1959-1975.

En 1959 las deformaciones de la economía cubana ya habían agravado las desproporciones territoriales del país; las relaciones de producción imperantes dificultaban el desarrollo de las fuerzas productivas y además, existían diferencias socioeconómicas significativas entre los territorios del occidente (sin considerar a Pinar del Río) y los territorios del oriente del país, donde existía mayor atraso socio-económico.

La situación crítica del país forzó la consolidación de un fuerte aparato estatal que concentró las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas. El 11 de marzo de 1961 se creó la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN)³ y se le encomendó la elaboración del primer plan cuatrienal de fomento económico para el período 1962 - 1965. El 19 de mayo de 1960 se creó el Grupo de Planificación Física, formando parte del Ministerio de Obras Públicas, el que se convirtió posteriormente en 1965 en el Instituto de Planificación Física (IPF).

A partir del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1975 se crean las condiciones organizativas y económicas que permiten integrar la planificación territorial a la metodología, procedimientos y funciones del órgano de planificación. Se destaca como premisa fundamental la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), la creación de los Órganos Locales del Poder

³ JUCEPLAN Organismo encargado en Cuba de la Planificación de las actividades económicas durante la primera etapa del desarrollo económico y social del país.

Popular (OLPP) y la nueva División Político Administrativa (DPA). El IPF se integra al sistema de planificación y se subordina metodológicamente al JUCEPLAN.

El IPF fue el principal responsable de la planificación territorial con base en los planes sectoriales hasta 1975. La creación de los sectores económicos globales en las provincias en 1972, sin embargo, representó uno de los primeros indicios de un nuevo enfoque territorial en el plan económico nacional, con base en los informes de las delegaciones provinciales de los organismos, aunque no se puede afirmar que en aquellos años había planificación territorial; cabe destacar, sin embargo, el fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo cual abrió paso a un proceso de institucionalización que contribuyó al desenvolvimiento de la planificación territorial. Como ejemplo se puede citar la constitución de los órganos del poder popular, aunque de modo experimental, en la provincia de Matanzas.

Segunda etapa 1975-1985.

En este período se sentaron las bases para un desarrollo superior de la planificación territorial en Cuba con base en la nueva división político-administrativa, el establecimiento de los Órganos del Poder Popular en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía. La nueva división político-administrativa fue necesaria por las notorias deficiencias de la estructura anterior con tres eslabones intermedios (provincia, región y municipio). Además, la estructura no respondía a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo planificado y de mejoramiento de las instituciones estatales.

La institucionalización permitió también perfeccionar y desarrollar la democracia, al igual que la participación directa de los trabajadores en las decisiones políticas del país, los asuntos del Estado y la gestión de la economía. El SDPE se instituyó para ofrecer respaldo institucional a la actividad económica, así como amplitud y complejidad en los diferentes niveles de dirección; en tal sentido se crearon los Gobiernos Provinciales y Municipales a los que se les subordina la administración local, denominadas Consejo de Administración Provincial (CAP) y Municipal (CAM) quienes dirigen las entidades económicas de producción y de servicios locales con el propósito de satisfacer las necesidades sociales, de salud, educación, deporte y recreación de la colectividad del

territorio. Su papel consiste en diseñar estrategias que se traduzcan en acciones para el desarrollo del territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, las que son conciliadas con los organismos ramales. En estas instancias son creadas las Direcciones de Economía y Planificación, las que mantienen una doble subordinación: al Órgano de Gobierno de la localidad en lo ejecutivo y administrativo y al MEP en cuanto a su conducción metodológica.

Tercera etapa 1986-2008

Durante el quinquenio 1986-1990 la discusión del plan económico se trasladó a las asambleas municipales y provinciales, donde se analizaron problemas de su competencia y se trasladaron a los organismos centrales los que exigían decisiones de otra instancia; no obstante, diversos factores impidieron la integración territorial del plan económico. Entre ellos sobresalió la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultó un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona; otro fue la ausencia tanto de un procedimiento y una organización estable en la elaboración de los planes en cuanto a cifras y estadísticas adecuadas.

Para mejorar la planificación territorial se solicitó la cooperación del profesor Horst Kummel, mediante el Comité Estatal de Planificación de la entonces República Democrática Alemana (1).

De septiembre a diciembre de 1988 el especialista germano oriental, catedrático de la Escuela Superior de Economía Bruno Leuschner, colaboró con la JUCEPLAN, organismos nacionales, direcciones de planificación provinciales y otras instituciones. La cooperación se realizó por medio de trabajos y conferencias encaminadas a mejorar lo desarrollado hasta entonces.

Al inicio de la década de los años 90 el país se vio obligado a enfrentar una contracción de su economía, la que estuvo acompañada de la desaparición del campo socialista en Europa y el recrudecimiento del bloqueo que ejerce los Estados Unidos; algunos aspectos que caracterizaron esos años de crisis, son la caída del Producto Interno Bruto (PIB) en un 35% entre 1989-1993, la reducción de las importaciones en un 75% en esos cuatro años de (8000 a 2000 MMP), la pérdida acelerada de mercados tradicionales, de precios, tarifas y créditos preferenciales (blandos), el déficit del

Presupuesto Estatal en un 33% del PIB en 1993 (5000 MMP), el desbalance comercial externo, el exceso de liquidez en las finanzas internas (11.0 MMP en 1993), la utilización de las capacidades productivas en un 30% como promedio, la insuficiencia de alimentos, energía, insumos, inversiones, equipos (medios fundamentales de producción y consumo) y el descenso de la eficiencia, caída de la motivación laboral e incremento del subempleo.

En esas condiciones, necesariamente hubo que concentrarse en la solución de los problemas más inmediatos y postergar por un tiempo la visión a largo plazo. Todo lo anterior exigió un cambio en los métodos de trabajo que prevalecieron hasta finales de los años ochenta, consistente fundamentalmente en la proyección o pronóstico, cambiando enfoques de tipo genético por métodos adecuados a las nuevas condiciones.

Con la reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado se crea el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en 1996 quien asume las funciones de la Junta Central de Planificación. A partir de 1997 se revitaliza el trabajo de planificación territorial tanto nacional como local, rescatándose el papel de las direcciones provinciales de economía y planificación como estado mayor de la economía en el territorio.

Por otra parte el MEP trabaja en la configuración de los escenarios económicos y sociales hasta el 2010, así como en la elaboración de 13 programas estratégicos de desarrollo económico que abarcan un grupo de actividades que resultan determinantes para un avance progresivo hacia la solución en el mediano y largo plazo de los problemas fundamentales de la economía y de este modo propiciar una trayectoria de desarrollo estable y sostenida. Estos programas a su vez se expresan espacialmente en aras de continuar la gradual reducción de las desproporciones entre los territorios.

Por lo que, en el año 2010 fue necesario reorientar algunas políticas para enfrentar los complejos problemas derivados del entorno internacional, así como en el orden interno; planteándose los lineamientos de la política económica y social, discutidos en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, bajo el principio de que sólo el socialismo es capaz de vencer las dificultades y preservar las conquistas de la Revolución y que en la actualización del modelo económico, primará la planificación y no el mercado; ya que

“la conducción de la economía a través del sistema de planificación se ha centrado en lo fundamental en los problemas del sector externo, lo que, unido a la insuficiente integralidad entre los objetivos del plan, ha contribuido a mantener las desproporciones y la no correspondencia de los planes de las empresas con el de la economía nacional. El Ministerio de Economía y Planificación dedicó su tiempo fundamentalmente a buscar un equilibrio a corto plazo entre lo que se demandaba en cada momento y los recursos, lo que conllevó a que no desempeñara el papel que le correspondía como organismo rector de la economía”⁴.

1.2. Conceptos básicos acerca de la planificación económica, prospectiva, estratégica y territorial.

1.2.1. Planificación.

La planificación es una actividad natural y peculiar del hombre como ser racional, que considera necesario prever el futuro y organizar su acción de acuerdo con sus previsiones, por lo que la planificación es tan antigua como el hombre mismo.

Para lograr sus objetivos, la planeación, tiene la necesidad de tomar en cuenta las condiciones y limitaciones del contexto político, económico, social y cultural en que opera.

Relacionada con estas ideas se encuentran múltiples definiciones de planificación no ligadas a ninguna disciplina en particular, que brindan una idea general de los elementos esenciales. Algunos como sistema, metodología, proceso, instrumento, son los términos que aparecen en la inmensa mayoría de las acepciones revisadas:

- “Un sistema de acción humana organizado racionalmente y dirigido conscientemente al futuro.” (2).
- “Se ocupa de definir y alcanzar objetivos para el futuro, de tal modo que los cambios que acaezcan no sean determinados sólo por circunstancias fortuitas o externas, sino a través de las decisiones y acciones deliberadas de algunos o de todos los habitantes de esa sociedad.” (3).

⁴ VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social. 2010.

- “El concepto de planificación comprende la posibilidad de intervención social y de cómo contrastar ideas y realidades. La existencia de actores sociales con ciertas capacidades y poder se encuentra en la base de lo que se entiende aquí por planificación” (*Giordani, 1986*).
- “La planificación consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él”. (*Rusell Ackoff*).

1.2.2. Planificación Económica

El camino recorrido en la teoría y práctica de planificación se considera aún insuficiente, apreciándose la existencia de múltiples enfoques con alcances diversos que complejizan su tratamiento.

Podría afirmarse que casi todo proceso en una sociedad es susceptible de ser planificado, desde el comportamiento de los más variados aspectos de la economía, la defensa nacional, los sistemas educacionales y la evolución urbanística, hasta la familia y el proyecto de vida individual por insignificantes que puedan parecer estos últimos.

En la actualidad (teniendo en cuenta la complejidad que alcanzan hoy los procesos económicos) este rasgo exige que las diversas unidades económicas por su condición de no autosuficientes, se coordinen entre sí. Esto último, como condición para que la economía en su conjunto produzca los bienes y servicios necesarios y lo haga además en las cantidades precisas que se requieren. La coordinación de las fuerzas productivas o lo que es lo mismo, del conjunto de elementos humanos y materiales que componen el acervo productivo de un país, es condición necesaria para satisfacer el principio de proporcionalidad económica, referido a la correspondencia entre la producción y la demanda (4).

La planificación como forma de coordinación de las fuerzas productivas ha estado acompañada a lo largo de la historia de una variada lista de adjetivos que le confieren un matiz diferente. Por ejemplo los apelativos de “indicativa”, “imperativa”, “concertada”, “normativa” y “operativa”, son algunos de los más frecuentes.

Lo que se conoce como planificación indicativa o flexible tiene la misión de formular una previsión sobre la evolución de la economía y proponer unas medidas correctivas y orientadoras de política económica. Las disposiciones de estos planes tendrán entonces, un carácter obligatorio para el sector público y meramente indicativo para el sector privado.

Por tanto, los medios en este caso son en su mayoría indirectos, basados en la utilización de un sistema de estímulos que motive a los actores a evolucionar por los derroteros deseados.

Por su parte, se ha asumido como planificación imperativa aquella que dirige de manera directa diferentes elementos de la economía para conseguir los objetivos particulares del plan. En este caso el plan sustituye al mercado íntegramente como mecanismo para la asignación de recursos. A esta planificación se asocian medios directos de tipo administrativo. Las tareas de las distintas entidades se distribuyen mediante un sistema de indicadores a través de los cuales se puede juzgar su desempeño en el cumplimiento de las orientaciones recibidas. Esta planificación se viabiliza cuando la casi totalidad de los medios de producción se encuentren en manos del Estado y este pueda ejercer una autoridad sobre el resto de la economía.

Lo que ocurre en la práctica es que en función de la organización económica del Estado, las relaciones sociales predominantes y la distribución de las formas de propiedad, la balanza favorecerá a uno u otro tipo de planificación.

En este sentido, Lange⁵ señala que “la planeación no consiste sólo en la coordinación de las actividades de diferentes ramas de la economía nacional. Es algo más, a saber, es una determinación activa de las principales líneas de desarrollo de la economía nacional. Si la planeación es mera coordinación, el desarrollo de la economía socialista sería elemental; no estaría realmente dirigido por la voluntad de la sociedad organizada”.

En particular señala que “la planeación del desarrollo económico es un rasgo esencial del socialismo (...). La planeación es el medio de someter la acción de las leyes

⁵ **Oskar Ryszard Lange** (Londres, octubre de 1965) Economista, diplomático y político polaco. Sus trabajos se concentraron en el campo del cálculo económico en la formación de precios y la asignación de recursos en las economías socialistas.

económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana”. (5)

Un punto de vista afín, es el que sugiere Bettelheim⁶ al entender la planificación económica como una actividad que se plantea precisar objetivos coherentes y prioridades hacia el desarrollo económico y social.

A nuestro juicio es preciso comprender el proceso de planificación desde una visión que trascienda incluso el tratamiento a los aspectos meramente económicos. Se entenderá a la planificación como el proceso a través del cual se conduce a la sociedad – a través de la cultura, la política, la educación, la ideología, la economía y otros aspectos de la existencia humana – hacia un estado deseado.

1.2.3. Planificación prospectiva.

Los enfoques de desarrollo territorial necesitan estar protegidos por procesos de planificación estratégica territorial con perspectiva a largo plazo, de manera que se consiga la integración entre los mecanismos técnicos que componen las extensiones del desarrollo territorial y a la vez se concentren los actores y organizaciones que se deben encargar verdaderamente de la concepción y construcción de su futuro, persiguiendo el ciclo iterativo de reflexión, empoderamiento, acción y aprendizaje, propio de la prospectiva territorial.

Los procesos de planificación estratégica prospectiva territorial, como su nombre lo indica, deben dominar dos componentes, interrelacionados: el desarrollo territorial y la prospectiva. Desde el punto de vista del primero, se trata de un abordaje del territorio departamental como factor de desarrollo multidimensional y para el efecto se deberá realizar un análisis y comprensión sobre la forma como se interrelacionan y estructuran en el espacio los elementos territoriales tangibles e intangibles (naturales, construidos, económicos, sociales e institucionales) para alcanzar más productividad, equidad y sostenibilidad. Por su parte, el abordaje prospectivo analiza el territorio como espacio o escenario donde es posible concebir múltiples futuros y desde el cual actores y

⁶ **Charles Bettelheim** (París, 20 de noviembre de 1913 - 20 de julio de 2006) filósofo y economista marxista francés. Fue catedrático de Economía Política en la École Pratique des Hautes Études y profesor en la Universidad de la Sorbona. Posteriormente fue nombrado director del Centro de Estudios Sociales y de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Trabajo de Francia y consejero económico del gobierno de Cuba.

organizaciones, con actitud proactiva, utilizando pensamiento creativo y herramientas como estudios de futuro y construcción de escenarios, logran llegar a acuerdos sobre visiones de desarrollo compartidas y sobre las estrategias para hacerlos realidad .

Entendiendo el desarrollo territorial como una estrategia que busca potenciar las capacidades endógenas, ampliar las opciones de futuro y constituir a actores y organizaciones locales y regionales en auto gestoras del desarrollo y el ordenamiento territorial como la organización del espacio en función de la estrategia de desarrollo territorial, teniendo en cuenta la capacidad de carga del ambiente natural y construido y el reordenamiento necesario para mantener la calidad del medio ambiente, facilitar el crecimiento económico y el progreso social.

El desarrollo territorial se entiende como un proceso de cambio estructural emprendido por una sociedad organizada territorialmente, sustentado en la potenciación de los capitales y recursos (materiales e inmateriales) existentes localmente, que tiene como finalidad el progreso permanente del territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella, así como aprovechar las oportunidades externas, con el fin de dinamizar la economía y de mejorar la calidad de vida de la población.

La comprensión de la complejidad de la estructura territorial y su análisis sistémico son básicos para concebir una visión y unas estrategias integrales potentes para el desarrollo territorial y para el efecto es necesario contar con referentes conceptuales de desarrollo regional, urbano, rural, competitividad territorial, sistemas productivos territoriales, cohesión social, capital social, identidad cultural, etc.

El proceso de planificación estratégica territorial requiere acompañarse, desde el inicio, con una actitud prospectiva, inicialmente por parte de quienes lideran y orientan institucional y técnicamente el proceso. Tal actitud debe transmitirse finalmente a toda la sociedad. En particular, es importante promover una actitud proactiva, en el sentido de advertir y explorar múltiples futuros y además de emprender las acciones que sean necesarias, a través de la estrategia prospectiva, para alcanzar los cambios necesarios.

Un proceso de planificación estratégica territorial de largo plazo se caracteriza por su carácter técnico y político.

1. El componente técnico guarda relación con los requerimientos de información y conocimiento que se necesitan para aplicar los instrumentos propios de la planeación estratégica de largo plazo. Además, a través del mismo ejercicio técnico es posible avanzar en la formación de un tejido social, académico e institucional, dirigido hacia la construcción social de futuro, que incorpore en los actores y organizaciones, conocimiento, cultura de la planificación y la acción experta con perspectiva de largo plazo.
2. El componente político corresponde a las formas de captar e incorporar los intereses y propuestas de los tomadores de decisión, como líderes y representantes de las diversas organizaciones que integran el territorio y como artífices de las políticas y acciones públicas y sociales.

Los componentes técnico y político de los procesos de planeación estratégica territorial, requieren ser desarrollados y/o soportados por las siguientes instancias: (*Méndez Delgado y Lloret Feijoo: 2009*)

- Las instituciones gubernamentales, lideradas por la gobernación y las alcaldías, podrán promover la gestión de largo plazo.
- Las organizaciones económicas, a través de los gremios, cámaras de comercio, así como de las Comisiones Regionales de Competitividad y las organizaciones empresariales aportarían su liderazgo, emprendimiento económico y su visión de negocios, a través de prácticas que reconozcan la responsabilidad social y el compromiso con la sostenibilidad del desarrollo territorial.
- La academia, representada por las organizaciones educativas, universidades, instituciones técnicas y centros de investigación, con el fin de respaldar el rigor técnico del proceso, aportar su conocimiento y experiencia en materia de ciencia, tecnología e innovación, así como en la formación de talento humano .
- Las organizaciones sociales, a través de *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, u otros grupos comunitarios, con el fin de garantizar la participación proactiva de la base poblacional, como constructora de futuro.

1.2.4. Planificación territorial.

El Desarrollo Territorial puede verse como un proceso de cambio social que tiene como finalidad el progreso del territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella; además de estar vinculado a un proceso de crecimiento económico, el Desarrollo Territorial requiere de las siguientes condiciones.

1. Un proceso de autonomía para emprender un estilo propio de desarrollo.
2. Capacidad del territorio de apropiarse de una parte de los ingresos, lo que permite superar en forma paulatina las estructuras de producción obsoletas y promover la diversificación de la base económica.
3. Protección ambiental y uso racional de los recursos naturales.
4. Propiciar el incremento del nivel de vida de la población.
5. Identificación de la población con su territorio; lo que da sentido de pertenencia al desarrollo territorial; esto se vincula a la historia, psicología, lengua, tradición y arraigo socio - cultural de la población.
6. Necesidad de lo cotidiano como requisito indispensable para ejercer las diferentes actividades del individuo en la sociedad. Esto posibilita el diálogo, que es lo que permite adentrarse en los problemas del territorio.
7. Los ingresos deben repartirse entre la población con justicia y equidad; además de garantizar la participación constante de esta en la toma de decisiones.
8. Protagonismo como requisito indispensable para este proceso, entendido este como el liderazgo de los gestores del desarrollo territorial.
9. Coordinación entre los agentes del desarrollo.

La planificación territorial (región, provincia, municipio o localidad) parte de reconocer el valor del territorio para un análisis integrado, la adecuada identificación y priorización de los problemas, la articulación multisectorial de iniciativas y el descubrimiento y movilización de nuevas capacidades. Contribuye, además, a incorporar las actividades de subordinación local tanto a los resultados de los territorios como a los programas nacionales de desarrollo.

Algunos autores afirman que la planificación territorial, urbana y sectorial se presentan subordinadas a la planificación física en un mismo nivel, como el soporte a partir del cual se materializa este objetivo. (*Pujadas; Font, 1998*)

Una perspectiva diferente es la que presenta *Juan Carlos Rodríguez (2003)*, quien asume a la planificación territorial como similar al ordenamiento territorial. Señala como aspectos básicos a tener en cuenta en la planificación u ordenamiento territorial los siguientes: su carácter público; la escala: regional (ordenación territorial) y local (urbanismo); la diferenciación entre planificación física que coordina aspectos territoriales de las políticas sectoriales y planificación económica centrada en la consecución del desarrollo socio-económico y su carácter a la vez científico, técnico-administrativo y político.

Por otra parte, la planificación territorial económica debe considerar en el proceso de elaboración de los planes, los resultados de la planificación física en relación a la factibilidad y conveniencia de las diferentes soluciones técnico-económicas elaboradas para un determinado territorio y plasmarlas en decisiones económicas específicas de acuerdo a los objetivos del período y la correspondiente disponibilidad de recursos. (*González⁷*) (6)

En la presente investigación se sostiene a partir de analizar estos enfoques, que la planificación territorial debe concebir antes que nada, la planificación del desarrollo territorial. Apoyándose para ello en las instituciones locales que estudian y coordinan las transformaciones al espacio físico, socio-económico, urbano, sectorial y las iniciativas de desarrollo local, logrando integrar los intereses y objetivos entre estas importantes dimensiones responsables del proceso en el territorio.

1.2.5. Planificación estratégica.

La planificación estratégica es un proceso de evaluación sistemática de una organización o territorio, a través del cual se definen objetivos a largo plazo y se desarrollan estrategias para alcanzarlos. Proporciona un modelo de análisis que adaptado a la realidad pone énfasis en los aspectos fundamentales para establecer los

⁷ **Luis Mauricio Cuervo González** (Bogotá, Diciembre 8 de 1957) Doctorado en Urbanismo y Planificación Territorial (1990) (Nuevo régimen). Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII

temas claves del desarrollo regional a través de un análisis DAFO⁸, al mismo tiempo que define la misión, visión (imagen-objetivo), los objetivos y opciones estratégicas. Además ayuda a explorar nuevas y diferentes oportunidades futuras, en contraste con la planificación a largo plazo.

El principal campo de acción de la planificación estratégica está en el sentido de ir más allá de la tendencia a privilegiar los problemas y las carencias inmediatas, para centrar la atención en los aspectos estructurales para el crecimiento y el desarrollo sustentable. Es una planificación centrada en lo fundamental para transformar problemas acumulados y oportunidades desaprovechadas que no han podido resolverse a través de planes de gobierno que responden solo a las necesidades acumuladas y que dependen únicamente de recursos gubernamentales.

Por su parte la prospectiva territorial se dirige hacia el análisis de las alternativas de futuro de un espacio geográfico determinado (municipio, departamento, país, región, sub región, provincia, etc.), tratando de proveer referentes de cambio con respecto a bienes, servicios, tecnologías, conocimientos que podrán adoptar los actores y organizaciones territoriales con el fin de lograr un desarrollo sustentable con respecto a las dimensiones del desarrollo territorial (competitividad, equidad, desempeño institucional, sostenibilidad).

Para abordar la realidad con prospectiva territorial es necesario dar un salto cualitativo en la forma de atender los problemas; para ello se requiere pasar de salidas inmediatas a soluciones estructurales, que solo son posibles de concebir en un horizonte de planificación a largo plazo. Es indispensable crear las condiciones necesarias para aprovechar exitosamente las oportunidades que ofrece el futuro y también realizar acciones de protección para evitar los impactos de posibles eventos negativos.

La prospectiva territorial se utiliza cada vez más como una herramienta privilegiada para pensar sobre el futuro de los territorios y como un instrumento de gobernabilidad local en las ciudades o en las regiones; en su mayoría quienes están a la cabeza de

⁸ Metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada)

estos ejercicios son en esencia colectividades locales (regiones, departamentos y establecimientos públicos).

La prospectiva territorial, desde la escuela francesa, se aborda como un proceso de anticipación y exploración de futuros, a través de las perspectivas de expertos y del conocimiento y percepciones de los actores y las organizaciones de cada territorio (líderes, redes de personas, instituciones gubernamentales). Estos actores, en forma estructurada, interactiva y proactiva a través de los espacios de participación y de movilización de potenciales endógenos que se pueden generar utilizando metodologías apropiadas de planificación, podrán concebir sus visiones compartidas de desarrollo, establecer el modelo de organización territorial y adelantar las estrategias para hacerlas realidad.

En planificación territorial se habla de la prospectiva estratégica como herramienta para promover la competitividad y el desarrollo integral de los habitantes. Sirve para articular el territorio con las dinámicas globales a través de estrategias nacionales, planes de desarrollo local y regional, planes exportadores y de ordenamiento territorial.

La aplicación de la prospectiva estratégica a la planificación territorial de municipios, ciudades y naciones es la respuesta a la necesidad de solucionar y enfrentar los desafíos que los habitantes y sociedades en conjunto, tienen cotidianamente en sus continuas transformaciones.

La prospectiva permite visualizar el modelo territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación de los principales actores de la comunidad implementando los talleres y utilizando técnicas especialmente diseñadas para tal fin.

La prospectiva es consustantiva en la planificación territorial y se inserta en la etapa de modelación de los escenarios; puede aplicarse en igual medida a cualquier nivel territorial.

Se entiende que la combinación de problemas y prioridades de una región puede ser diferente de la de un país entero, dada la inmediatez de los distintos agentes socio-económicos.

1.3. Instituciones que inciden en la conducción de la planificación territorial.

Si bien el concepto de “territorio” por lo general hace referencia a un espacio geográfico determinado por un conjunto de características económicas, productivas, sociales, físico - geográficas e institucionales propias, la elección entre unas u otras como criterio delimitante responde a los objetivos de cada autor en cuestión.

En este trabajo se parte de considerar el municipio como la unidad de desarrollo local por diversas razones. En el caso de Cuba, el municipio es la unidad básica de la organización político-administrativa del Estado; y la Asamblea Municipal del Poder Popular representa a los Órganos del Poder del Estado en la base. Además de contar con potenciales a los cuales se hará referencia para la autogestión del desarrollo, las decisiones están más cercanas a la comunidad y tiene menos complejidades que en la provincia.

En el municipio Moa se cuenta con un sistema de información para ese nivel que descansa principalmente en el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, y/o el Plan General de Urbanismo que elaboran las Direcciones Municipales de Planificación Física; el Plan de Gestión Ambiental elaborado por la dirección municipal del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente. En la actualidad también se suman a este grupo varias instituciones que conducen el desarrollo territorial a través de su comisión, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), Dirección de Finanzas y Precio (DFP), Dirección Municipal de Trabajo, Oficina Nacional de Estadísticas, todas presididas por la Vicepresidenta para la Economía del OLPP y los trabajos realizados por las Direcciones Municipales de Economía y Planificación que sirven de base para la evaluación de las condiciones sociales, económicas y ambientales. Todo esto regido por una serie de resoluciones dictadas por el estado para llevar a cabo un mejor funcionamiento y utilización de la planificación en el país, todas pertenecientes al Ministerio de Economía y Planificación.

Resolución. **276/2003** Base legal de implementación de los planes de la economía.

Resolución. **2378/2005** Funcionamiento de las comisiones territoriales.

Resolución. **91/2005** Planificación de las inversiones.

Resolución. **2253/** Sistema de contratación.

Por todo eso, por lo general, cuando se habla de desarrollo territorial se está hablando de desarrollo municipal. La implementación de iniciativas de desarrollo territorial en los municipios debe tener en cuenta un conjunto de potencialidades presentes en esta escala factibles de aprovechar en su beneficio; así como obstáculos a afrontar pertenecientes a la propia escala municipal o a las condiciones del país en general.

En esta investigación se limitó a las entidades presupuestadas de subordinación local del municipio. Estas entidades por las funciones que realizan son las que mayor influencia pueden ejercer para agrandar la autonomía de los territorios, para instalar “planes políticos con visión de largo plazo” que consideren las decisiones de los dirigentes y el electorado. Obtener consensos entre autoridades y ciudadanos para implicarlos en la cimentación del futuro de su territorio. Dotar a la institución territorial de un proyecto colectivo de desarrollo con visión de largo plazo que alcance acoplar esfuerzos, con el fin de conducirlos a un bienestar continuo y prosperar hacia mejores perspectivas en las clasificaciones de capacidad y desarrollo.

Las mismas son:

UP. Educación.

UP. Salud Pública.

UP. Órgano Local del Poder Popular (Dirección Finanzas y precios, Dirección de Economía y Planificación)

UP. Hospital Guillermo L Hernández F Baquero.

UP. Deporte y Cultura Física.

UP. Cultura.

UP. Comunales.

UP. Dirección municipal de trabajo y seguridad social.

1.4. La Prospectiva en el proceso de Planificación Territorial.

1.4.1. Prospectiva.

En pocas palabras, es la reflexión antes de la acción. Nos permite anticiparnos y preparar las acciones con menores dosis de riesgo e incertidumbre. Según Michel Godet⁹ (1990), permite hacer del futuro la herramienta del presente.

Se entiende por prospectiva la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir. La trayectoria de la prospectiva viene del porvenir hacia el presente, rebasando la proyección exclusiva de tendencias para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado.

La prospectiva es un acto imaginativo y de creación, luego, una forma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual y por tanto un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidades de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila deseable. Se presenta una actitud activa hacia el mañana a través de la construcción y elección de futurables y futuribles.

La prospectiva es una reflexión para la acción y la antifatalidad que ofrece una clave para comprender y explicar las crisis. (Godet, 1991)

Del concepto anterior se deducen siete ideas claves:

1. Esclarecer la acción presente a la luz del futuro.
2. Explorar futuros múltiples e inciertos.
3. Adoptar una visión global y sistémica.
4. Tener en cuenta los factores cualitativos y las estrategias de los actores.
5. Recordar siempre que no hay neutralidad entre la información y la previsión.
6. Optar por el pluralismo y la complementariedad de los enfoques.
7. Cuestionar los estereotipos.

Estas siete ideas claves constituyen el fundamento de los análisis prospectivos y del método de escenarios.

⁹ **Michel Godet** (9 de abril de 1948). Economista francés. Profesor en el Conservatoire National des Arts et Métiers, titular de la cátedra de prospectiva estratégica y autor de obras económicas sobre el trabajo o la evolución demográfica.

Un buen estudio prospectivo supone desde el inicio, un esfuerzo considerable de análisis y reflexión retrospectiva. El pasado tiene la ventaja de haber sido menos agitado y más tranquilo y sereno que el presente y resulta fácil conocerlo. Sin embargo, lo que más preocupa del pasado es lo que trasciende. Al acercarnos del pasado hacia el presente, se puede percibir como, con el tiempo han ido desapareciendo señales débiles del pasado que en aquel momento eran consideradas portadoras de futuro. Al llegar al presente, resulta fácil detectar cuáles han sido las verdaderas tendencias fuertes y con gran inercia que se conservan del pasado y cuáles son las tendencias que han surgido y se reconocen como nuevas.

El análisis del pasado es significativo, sobre todo a la hora de poder medir, con precisión, las inercias que condicionarán el futuro. Desde la prospectiva estratégica se puede tener conciencia de que muchos de los hechos futuros tienen su raíz en su pasado lejano. Sin embargo, también la gran mayoría de los hechos surgen como nuevos y derivados de los gérmenes actuales, que actualmente ocupan un gran espacio en el futuro.

La prospectiva trata de hacer una reflexión sobre el futuro que queremos, para definir las acciones que se deben implementar. Este futuro puede tomar diferentes matices y por ende se pueden establecer tantos escenarios como se consideren necesarios. Sin embargo, en cada uno de ellos se deberá tomar en consideración los efectos interactuantes de dos factores principales: la aceleración del cambio técnico, económico y social que requiere de una visión de largo plazo y los factores de inercia relacionados con las estructuras y con los comportamientos que exigen sembrar hoy para cosechar mañana.

Tomar en cuenta estos dos factores le permite a la prospectiva acercarse a una realidad deseada y determinar los mecanismos por los cuales se puede lograr el futuro ambicionado, fundamental en este mundo de constantes cambios e incertidumbres, consecuencias del marcado desarrollo científico y tecnológico.

La prospectiva estudia el futuro para influir en él. No pretende predecirlo, sino conocer los futuros posibles. Por lo tanto, no tiene una visión determinista y única, siendo la actitud frente al futuro proactiva o preactiva, para poder influir en su evolución o por el contrario, adaptarse anticipadamente a él. La prospectiva es un proceso permanente de

anticipación y acción que permite generar imágenes de futuro que orienten las decisiones estratégicas, de tal forma que se pueda aprender continuamente de las variaciones locales y nacionales y además, permite rectificar las acciones necesarias para el logro de objetivos comunes (*Sergio Boisier*¹⁰, 1996).

1.4.2. Utilidad y Factibilidad de la Prospectiva.

Realizar un ejercicio prospectivo implica un cambio cualitativo en la forma de hacer planificación, pues se trata de involucrar y comprometer a los actores e instituciones que inciden en la transformación de la realidad del territorio y de la sociedad, para lo cual se requiere de creatividad e innovación, para diseñar y adaptar metodologías e incorporar nuevos conocimientos que contribuyan a explicar la realidad de manera holística.

Las metodologías para la construcción de una visión compartida de futuro y la elección de líneas estratégicas, con enfoque prospectivo territorial, son diversas, dependen de los alcances que inicialmente se propongan sus gestores, de los recursos disponibles tanto monetarios como humanos y de tiempo.

Para lograr el objetivo propuesto en este trabajo investigativo, se utilizará un enfoque prospectivo a través del método MIC- MAC.

La utilidad de una reflexión prospectiva depende sobre todo de los objetivos que se hayan fijado aquellos que la emprenden o la dirigen. Entre los objetivos a los cuales contribuye la prospectiva pueden citarse los siguientes:

Objetivos Estratégicos:

- Orientar la acción presente (el plan) a la luz de los futuros posibles y deseados, buscando, por ejemplo, el máximo de flexibilidad frente a la incertidumbre.
- Identificar los futuros posibles con puntos de referencia (como luces direccionales) que ayudan a distinguir, dentro de la avalancha de los hechos del presente, aquellos que pueden ser portadores de futuro, es decir “los hechos

¹⁰ **Sergio Boisier** (Chile, 1939) Ingeniero Comercial (Economista) por la Universidad de Chile, Master of Arts in Regional Science por la Universidad de Pennsylvania en Estados Unidos y en Economía Aplicada por la Universidad de Alcalá de Henares en España.

ínfimos en sus dimensiones presentes pero inmersos en sus consecuencias potenciales”. (P. Massé).

Objetivos Tácticos:

- Hacer intervenir el efecto de la predicción para tratar de impedir que ocurra un acontecimiento o para intentar favorecer su aparición (tasa de inflación, tasa de crecimiento económico...)
- Calibrar una hipótesis o una idea para, por ejemplo, justificar una decisión y prevenir las posibles críticas.
- Construir una imagen emprendedora y dinámica (efecto de la moda).
- Desarrollar la comunicación interna en la organización y su apertura hacia el exterior.
- Cuestionar los estereotipos y los comportamientos nefastos (escepticismo, creencias ciegas, visión a corto plazo).

De aquí que sea muy importante la evaluación ex-ante de los futuros, (aunque también los ex-post, confrontada a la realidad y a la acción). Esta evaluación casi siempre requiere ser cuantitativa en la que es importante trabajar con criterios múltiples, con técnicas de jerarquización que ordenen las opciones y así preparen la elección o toma de decisiones de la planeación.

La utilidad en consecuencia, no es una propiedad de los fenómenos, sino de la percepción de los mismos, de aquí, que si tiene sentido la búsqueda de utilidad máxima, esta se presenta ante los ojos del prospectivista como una oportunidad en el tiempo, es decir transcurrido un cierto tiempo, lo que era máximo puede dejar de serlo.

1.4.3. La prospectiva territorial como evolución en el ámbito social.

Los retos que afronta el mundo hoy, hacen inevitable la reflexión sobre cuál será el futuro de cada país y sus territorios; con el fin de extraer soluciones encaminadas a la caracterización de un recorrido común de desarrollo, que rijan las acciones de corto, medio y largo plazo. La prospectiva territorial es un excelente instrumento para superar las acciones de corto plazo que por su exigencia tienden a ser resueltas de manera inmediata para evadir la crisis; pero estas soluciones no solventan las dificultades, pues

en ellas prima la inmediatez, hundiéndose en acciones reactivas, con un costoso grado de improvisación y lo que verdaderamente se necesita es tener en cuenta lo importante mediante soluciones estructuradas. Con la práctica de pensar y proceder prospectivamente se despliega una actitud proactiva para emprender la planificación y el desarrollo del país y sus territorios.

Ante este hecho, la prospectiva territorial permite implantar los posibles escenarios y a la vez adoptar estrategias para predecir el desarrollo de un territorio en un mundo cambiante.

Las técnicas utilizadas en los diversos países y regiones son semejantes. Sin embargo, las circunstancias de aplicación son desiguales. En general se distinguen dos razones comunes para su uso:

- Implantar políticas y estrategias para obtener un desarrollo territorial.
- Instruir a las instituciones y comunidades en pensamiento y quehacer proactivo frente al futuro.

Los efectos de la prospectiva territorial se pueden clasificar en cuatro grupos: políticos, económicos, estratégicos y con correspondencia a la inteligencia colectiva.

Político:

- Contribuir a agrandar la autonomía de los territorios.
- Instalar “planes políticos con visión de largo plazo” que consideren las decisiones de los dirigentes y el electorado.
- Obtener consensos entre autoridades y ciudadanos para implicarlos en la cimentación del futuro de su territorio.

Económico:

- Originar el beneficio óptimo de los recursos teniendo en cuenta su sostenibilidad y posicionar competitivamente al territorio en el perímetro nacional e internacional.

Estratégico Territorial:

- Implantar imagen atractiva del territorio y situarlo destacadamente en la red urbano-regional.

Inteligencia Colectiva:

- Establecer una sociedad informada y actualizada de las iniciativas de futuro y dispuesta a la creación.
- Dotar a la institución territorial de un proyecto colectivo de desarrollo con visión de largo plazo que alcance acoplar esfuerzos, con el fin de conducirnos a un bienestar continuo.
- Prosperar hacia mejores perspectivas en las clasificaciones de capacidad y desarrollo.
- Fructificar la disponibilidad de recursos implantando objetivos, estrategias y proyectos integrales territoriales, que permitan explotarlos y generar desarrollo local.
- Originar e implantar instrumentos de planificación y gestión con visión de largo plazo, que establezcan la base para edificar la visión de desarrollo por medio de acciones de corto y mediano plazo.
- Examinar y recapacitar continuamente sobre el progreso futuro del desarrollo y concretar las estrategias que facilitarán actuar proactivamente frente a ciclos económicos recesivos, de recuperación o auge.
- Instalar un documento sobre la visión de desarrollo de la entidad territorial, con objetivos y metas que podrán articularse con los propuestos en otros procesos de planificación de largo plazo que se interponen en el desarrollo territorial.

La prospectiva territorial se ha extendido considerablemente en Europa, Estados Unidos, América Latina y Australia. Los procedimientos empleados son semejantes, pero los contextos en cada territorio donde se utiliza, hacen que se originen resultados únicos y afines a cada lugar.

La prospectiva, puede ser considerada como un suceso de ilusión y de creación; luego como una toma de conciencia y una reflexión sobre la realidad actual; y por último un proceso de articulación y convergencia de las perspectivas, deseos e intereses y la capacidad de construir ese futuro que se concluye como una visión anhelada. En otras palabras la prospectiva es una cualidad hacia la problemática del porvenir, o la voluntad de hacer posible el futuro ansiado.

La prospectiva puede beneficiar al abordaje de los desafíos con que se enfrentan las entidades territoriales; tales como: salud, educación, servicios públicos, medio ambiente, déficit presupuestales, desequilibrios internos, entre otros. Al mismo tiempo, tiene que resistirse a cambios que impone el proceso de globalización e internacionalización de la economía. La prospectiva además de consentir el proyecto del futuro, aporta mecanismos a la planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica amenazas y oportunidades de determinados escenarios futuros, ofrece opciones de elección y acción, además provee información de gran importancia y favorece el establecimiento de acuerdos para alzar mancomunadamente el futuro en el día a día. El segundo gran dispositivo de los ejercicios de prospectiva lo compone la estrategia, pues no basta, con tener una visión de futuro, sino que es preciso diseñar las rutas y medios para alcanzar esta visión; luego ejecutarlas y realizar los ajustes pertinentes de acuerdo con el monitoreo que se haga tanto de las estrategias como de las metas previstas para conseguir la visión.

La gestión de la estrategia consiste en: la puesta en ejecución, monitoreo y control. En esta se determina ¿quién hace qué?; ¿cuándo lo hace, dónde lo hace, cómo lo hace?, se observan y evalúan los resultados obtenidos y lo que falta para lograr los objetivos de la formulación de la visión y las estrategias para su ejecución.

Cabe recalcar que la prospectiva puede contribuir representativamente al desarrollo de un país, un departamento, un municipio o una comunidad en la medida en que el ejercicio se componga en un referente programático para la acción de los diferentes actores de la sociedad y de los diversos ámbitos del Estado.

Sin embargo es importante resaltar que el instrumento por sí solo no resuelve los problemas, es solo un vía, que ayuda a desentrañar los problemas, las limitaciones, las expectativas de futuro y las estrategias para su evolución, pero lo antes dicho depende de los convenios, del grado de responsabilidad y de la voluntad de los actores para el cumplimiento de los mismos. El triunfo de los ejercicios de planeación estratégica depende, por una parte de la interpretación adecuada del futuro y por otra del compromiso político y social de los actores para su elaboración.

1.4.4. Planificación estratégica prospectiva para la conformación de las visiones de desarrollo territorial.

Planificar un determinado territorio, significa reconocer anticipadamente las posibilidades de desarrollo existentes y aquellas que es posible construir, cuando se comprenden y movilizan los potenciales de desarrollo por medio de sus actores y organizaciones y se articulan iniciativas sociales y económicas sobre un medio natural, una red de centros urbanos, empresas e infraestructuras. La planificación territorial es un medio para lograr transformaciones sustantivas socioeconómicas, teniendo en cuenta el contexto espacial (interno y externo) en que se espera inducir los cambios deseados, uniendo esfuerzos alrededor de una visión de desarrollo.

Alcanzar una visión de desarrollo compartida exige un ejercicio constante de planificación estratégica participativa que posibilite comprender las trayectorias pasadas, presentes y posibles rumbos del desarrollo, combinando las perspectivas económicas, sociales, políticas, institucionales y teniendo en cuenta las condiciones del medio natural y construido, con el fin de establecer los factores de cambio y de concebir y construir los escenarios que permitirán pasar de la situación presente al futuro deseado, a través de estrategias que comprometan a los principales actores y organizaciones para que sean gestores de su futuro .

La planificación estratégica aplicada al desarrollo territorial tiene dos connotaciones generales complementarias según (*Espinosa Cuervo y Osvaldo José*).

1. Construir participativamente un “mapa” que permita entender de manera sistémica la ubicación y las interrelaciones entre las dimensiones de desarrollo que facilite identificar los asuntos clave (interdimensionales) con mayor potencial transformador. Orientar sobre la forma de estructurar la cadena de acciones (intersectoriales e interinstitucionales), con referencia a un territorio determinado, que permitirá alcanzar los objetivos y metas que concretarán los cambios definidos.
2. La construcción de una visión compartida de desarrollo necesita sustentarse en los capitales tangibles (recursos naturales, infraestructuras, equipamientos) e intangibles desarrollo territorial, porque es a través de estos que finalmente toman forma concreta en el territorio los diversos aspectos del desarrollo y allí se

teje la mediación entre el espacio y los actores e instituciones locales y de los demás niveles, departamentales, regionales y nacionales. Para la construcción de las visiones de desarrollo territorial, con sus correspondientes objetivos, metas, estrategias y planes de acción, es recomendable incorporar a los métodos de planificación estratégica instrumentos de prospectiva territorial, de manera que se puedan analizar y comprender las condiciones de desarrollo del territorio y su organización y explorar las tendencias y posibles futuros, llegando a acuerdos sobre escenarios de desarrollo deseables y posibles, y sobre los objetivos y estrategias para alcanzarlos.

Realizar un ejercicio prospectivo implica un cambio cualitativo en la forma de hacer planificación, pues se trata de involucrar y comprometer a los actores e instituciones que inciden en la transformación de la realidad del territorio y de la sociedad, para lo cual se requiere de creatividad e innovación, para diseñar y adaptar metodologías e incorporar nuevos conocimientos que contribuyan a explicar la realidad de manera holística.

La Prospectiva Estratégica.

La prospectiva estratégica consiste en una reflexión previa que al tiempo que se anticipa a la acción, también la prepara. También sirve para iluminar y discernir las causas y razones de las contradicciones que hoy sufren los sistemas. El futuro no debe contemplarse como una extrapolación, única y predeterminada, que se prolonga desde el pasado, porque el futuro es múltiple e indeterminado por definición. La pluralidad del futuro y los grados de libertad de la acción humana se explican mutuamente.

La prospectiva estratégica supone, una unión lógica de la prospectiva con la estrategia en el momento en que la herramienta exige anticiparnos a los acontecimientos y gozar del necesario margen de libertad e impedir que nos arrastren. “Las imágenes del futuro que queremos alcanzar diseñarán el escenario apuesta y las acciones y objetivos consecuentes determinarán nuestra estrategia”. De este modo el futuro se convierte en la razón de las acciones del presente. *(Gabiña, 1995)*

El modelo prospectivo comprende una serie de pasos, los cuales podemos resumir en:

- Análisis situacional (*dónde estamos*).

- Identificación de variables claves o análisis estructural (*para dónde vamos*).
- Análisis de la estrategia de actores (*con quién podemos ir*).
- Elaboración de escenarios de futuro (*hacia dónde queremos ir*).
- Diagnóstico estratégico o selección del escenario (*hacia dónde podemos ir*).
- Establecimiento de un plan de acción (*cómo podemos ir*).

CAPITULO II: APLICACION DE METODOS PROSPECTIVOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN EL MUNICIPIO MOA.

2.1. Diagnóstico. Caracterización del municipio Moa.

Moa es el municipio más oriental de la provincia Holguín, localizado al nordeste de esta, fue fundado en el año 1963; el cual tiene una extensión territorial de 730 kilómetros cuadrados. El relieve del territorio se caracteriza por tener una franja costera llana con alturas hasta de doscientos metros, bastante estrecha y las altas montañas del sistema Sagua – Baracoa; que se extienden hacia el sur con alturas superiores a los mil metros, la mayor de las cuales es el Pico Toldo en las Cuchillas de Moa, con mil ciento setenta metros sobre el nivel del mar.

La zona montañosa del municipio alcanza trescientos sesenta y tres kilómetros cuadrados, ubicándose el cincuenta por ciento del total dentro del Plan Turquino, con una gran parte reconocida por el Parque Nacional Alejandro de Humbolt, Patrimonio de la Humanidad.

El clima de Moa está fuertemente influenciado por su orografía, en la que las barreras montañosas sirven de pantalla a los vientos alisios del nordeste, lo que facilita que se produzcan copiosas lluvias en la vertiente norte y crean el microclima especial que existe en la región, por lo que el régimen de lluvias es uno de los más altos del país. En las montañas de las Cuchillas de Moa se registran más de dos mil milímetros de lluvia anuales, así como mil milímetros en la zona costera.

El suelo se caracteriza por extensos territorios de rocas serpentinitas, material rojizo con alto contenido de hierro en niveles superiores al cincuenta por ciento, además de otros metales como magnesio, cromo, cobre, níquel y cobalto. Tanto el suelo como las rocas son explotados para la extracción selectiva del níquel y el cobalto. Por su bajo contenido en material orgánico, los suelos rojos lateríticos son muy ineficientes para la explotación agrícola.

Existe además en Moa, extensiones de terrenos con suelos del tipo Estrella y Holguín, amarillento el primero y rojo claro el segundo, en los que crecen diferentes tipos de árboles cuya sombra beneficia el cafeto que se cultiva en la región, localizados en las zonas montañosas de Calentura, Farallones y Gran Tierra.

En 2011 el municipio registraba una población de 75 227 habitantes con un área total de 766.0 Km² para una densidad poblacional de 102.76 habitantes por kilómetros cuadrados; el 16.4% de su población total trabaja en la Unión del Níquel.

Este municipio posee una infraestructura de 29 escuelas entre primarias y secundarias, dos institutos preuniversitarios, un instituto politécnico, además de, una escuela especial, una escuela de oficios, 6 círculos infantiles, una universidad conocida por el nombre de “Instituto Superior Minero Metalúrgico” y una filial de ciencias médicas, dos hospitales, un hotel, un puerto y un aeropuerto, tres bancos uno de ellos internacional y una casa de cambio.

La economía local es una de la más prominentes del país siendo éste el municipio de mayor exportación de níquel en Cuba, líder en el mundo con sus fábricas Ernesto Che Guevara y Pedro Soto Alba estableciendo récord en la producción del preciado mineral, contando con los principales yacimientos de minerales lateríticos con altos contenidos de hierro, níquel, cobalto y otros minerales a nivel nacional.

También cuenta con 156 entidades que desarrollan la actividad económica del territorio tales como:

- 13 Empresas (12 empresas de subordinación nacional, 1 de subordinación local).
- 3 Empresas Mixtas. (PSA, Ferroníquel y Moa Diesel)
- 2 Sociedades Anónimas (General Níquel S.A. y Yamanigüey S.A.)
- 8 Unidades Presupuestadas.
- Organizaciones Económicas Estatales (Grupo Empresarial Cuba Níquel, Industrias Locales y Transporte Moa)
- 2 Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)
- 5 Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS).
- 72 Establecimientos Productivos.
- 48 Establecimientos no Productivos.

2.2. Metodologías y Técnicas para el estudio prospectivo.

Los escenarios son quizás el método más popular de los estudios de futuro, concebidos primero por Herman Kahn a mediados de los sesenta. Los escenarios hoy en día indican un nombre genérico para diferentes metodologías, entre otras, la del Stanford Research Institute (SRI), el Instituto Batelle, la planeación estratégica por escenarios, el método de prospectiva estratégica de Michel Godet (*Anexo II*) y la previsión humana y social de Elenora Masini.

La prospectiva se vale del auxilio de distintos recursos metodológicos y técnicas para su ejercicio, entre los más usados se destacan el Análisis Estructural o MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados Metodología Aplicada a una Clasificación), el MACTOR (Matriz de Alianza, Conflictos, Tácticas, Objetivos, Recomendaciones), el de Escenarios o SMIC¹¹, el Morfológico, el Delphi y el Ábaco de Reignier. Cada uno de ellos tiene un campo de aplicación específico en el cual es el método principal y en otros, es complementario.

Durante los últimos treinta años, las matrices de impacto se han convertido en una de las herramientas que más se utilizan en el campo de futuros. Con el objetivo de investigar sistemas y sus dinámicas, las matrices de impacto se pueden dividir en tres categorías: análisis estructural, estrategias de los actores y matriz probabilística de impacto cruzado.

Este trabajo está basado en la aplicación de los métodos MIC-MAC y MACTOR, con las adecuaciones necesarias para ser aplicados en las condiciones de la economía cubana. Como objeto de estudio se escogieron unidades presupuestadas del municipio y otras entidades que por su objeto social ejercen una gran influencia en el desarrollo local de Moa.

2.2.1. Método de análisis estructural o MIC-MAC.

Esta técnica es de gran utilidad para identificar las variables del objeto de estudio que deben constituir centros de atención de los directivos en la toma de decisiones asociadas al futuro, es decir, cuáles son los factores claves de la organización. Para su

¹¹ SMIC: Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados

identificación resulta de vital importancia el trabajo en grupo, la participación de representantes de todas las áreas que puedan dar criterios y fundamentar sobre cualquier aspecto que se analice y la influencia o relaciones que se establecen entre las variables, de manera tal que permita identificar cuáles son aquellas variables que más influyen sobre las otras y cuáles son las más dependientes. El principal mérito de este método consiste en la ayuda que presta al grupo para plantearse las buenas preguntas y construir su reflexión colectiva. La composición de los consejos de dirección de las entidades cubanas facilita la aplicación de este método.

El análisis estructural para estudios prospectivos comprende tres etapas:

1. Identificación de las variables.
2. Localización de las relaciones en la matriz del análisis estructural.
3. Búsqueda de las variables claves a través del método MIC-MAC.

Identificación de variables.

Para la identificación de las variables, es conveniente no solo realizar entrevistas dirigidas a los expertos que supuestamente participan en el sistema estudiado, a quienes se le formulan preguntas abiertas, tales como: ¿En su opinión, cuáles son los factores que condicionarán la evolución de este u otros fenómenos?, sino que se hace necesario para descubrir estas variables, adoptar diferentes puntos de vista (político, económico, tecnológico, social), crear archivos y algunas sesiones de trabajo colectivo. También puede realizarse a través de la elaboración de listas de comprobación, pidiendo mencionar a su entender cuáles son las variables que influyen en el sistema del objeto de estudio, su explicación detallada, que permite guardar en la memoria todo lo que está implícito en la definición de una variable y facilita el proceso de análisis de la información. Además de su correspondiente clasificación en debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

En la localización de las relaciones en la matriz del análisis estructural es necesario conocer qué relación existe entre ellas pues como se conoce unas influyen sobre otras y a su vez dependen de terceras formándose un complejo tejido estructural.

Para concluir que existe una relación entre dos variables, el grupo de análisis prospectivo debe responder sistemáticamente a tres preguntas:

- a) ¿Ejerce la variable (i) una acción efectiva sobre la variable (j), o la relación será más bien de (j) hacia (i)?
- b) ¿Ejerce (i) una acción sobre (j), o existe más bien una colinealidad, es decir, que una tercera variable (k) actúa sobre (i) y (j)?
- c) ¿La relación entre (i) y (j) es directa, o más bien se realiza a través de otra variable (r) de las incluidas en la lista?

Este procedimiento de interrogación sistemático permite evitar muchos errores que podrían cometerse al rellenar la matriz.

Relaciones entre las variables.

Es bueno advertir que el relleno de la matriz es en general cualitativo (existencia o no existencia de relaciones), pero también cuantificado. Así se distinguen varias intensidades de relaciones directas: muy fuertes, fuertes, débiles y nula. Es común que estas intensidades sean anotadas respectivamente por los valores (3, 2, 1 y 0). También se puede establecer un sistema binario donde la influencia fuerte y muy fuerte será representada cuantitativamente por el número (1) y la débil y nula por el cero (0). Este último es el que se utiliza en el presente trabajo.

Búsqueda de las variables claves

La tercera y última etapa permite que el software una vez que establece la lista de variables que se tendrán en cuenta y sus interrelaciones, reduzca la complejidad del sistema y detecte las variables claves que habría que estudiar con prioridad.

El objeto del método MIC-MAC es identificar las variables más motrices y más dependientes (variables claves), construyendo una tipología de las variables mediante clasificaciones directas e indirectas. Así, se obtiene para cada variable un indicador de motricidad y un indicador de dependencia, lo que permite clasificar las variables según estos dos criterios.

Además de las relaciones directas también existen relaciones indirectas entre variables, mediante cadenas de influencia y bucles de reacción (retroalimentación). Una matriz corriente que incluye varias decenas de variables puede comprender varios millones de interacciones en forma de cadenas y bucles. Para la mente humana es imposible

imaginar e interpretar una red de relaciones de tal magnitud y de ahí la importancia del empleo de este programa.

En el siguiente gráfico (motricidad-dependencia) se muestra cómo se establece una jerarquía de variables y su denominación de acuerdo a la ubicación en las zonas definidas.

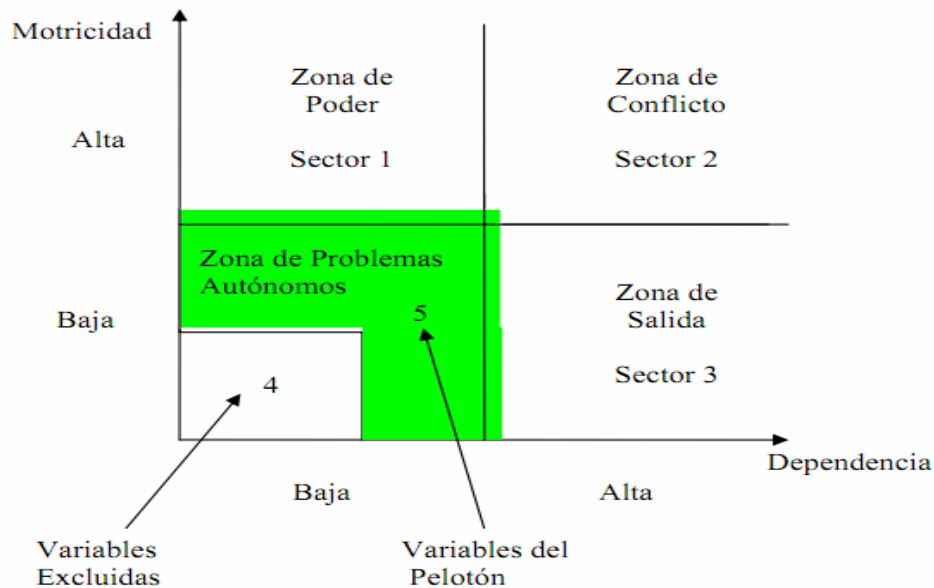


Fig. 1 Gráfico de influencia por dependencia

En la zona de poder o sector 1, se encuentran las variables que tienen la más alta motricidad y la más baja dependencia. Estas variables son, en consecuencia, las más importantes de la problemática porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas. Son muy fuertes y pocos vulnerables. Cualquier modificación que ocurra en ellas irá a tener repercusiones en todo el sistema.

En la zona de conflicto (también llamada de trabajo) o sector 2, se hallan variables de alta motricidad y alta dependencia. Estas variables muy influyentes son también altamente vulnerables. Influyen sobre las restantes pero son así mismo influidas por ellas. Por esta razón están en conflicto. Son importantes porque cualquier variación que suceda en ella tendrá efecto en la zona de salida y en ellas mismas.

En la zona de salida o sector 3, están todas aquellas que son producto de las anteriores, lo cual se evidencia si se tiene en cuenta que esta zona se caracteriza por tener baja motricidad pero alta dependencia.

La zona de problemas autónomos se llama así porque las variables que allí aparecen son ruedas sueltas con respecto a las demás, ni influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas. Por esta razón tienen poca motricidad y poca dependencia. Esta zona se divide en dos sectores:

- Sector 4: variables poco motrices y poco dependientes (próximas al origen) las cuales constituyen tendencias fuertes o factores relativamente autónomos; no son determinantes de cara al futuro, por lo que pueden ser excluidas del análisis.
- Sector 5: variables medianamente motrices y/o dependientes. Nada se puede decir a prioridad de estas variables de pelotón.

Por tanto las disfunciones que se deben solucionar son prioritariamente las de la zona de poder, porque su efecto se sentirá en todas las restantes. En segundo lugar, las de la zona de conflicto, porque cumplen una función de enlace entre la zona de poder y las restantes y porque sus consecuencias se hacen sentir en la zona de salida y sobre ellas mismas. Pero sería un error comenzar por solucionar las disfunciones de la zona de salida, porque estas son consecuencias de las anteriores.

2.2.2. Método MACTOR. Juego de actores

El juego de actores tiene como objetivo el analizar de qué manera los actores se pueden posicionar en el futuro con relación a las variables y objetivos claves. La metodología a utilizar es altamente estructurada que requiere el análisis de una gran cantidad de matrices y de gráficos por lo que puede convertirse en una herramienta un tanto tediosa. Sin embargo, su importancia es significativa si se tiene en cuenta que los únicos capaces de cambiar el futuro son los propios hombres y sus acciones. Como dicen autores franceses, el futuro no existe, está por construirse y los que lo construyen (o lo destruyen) son los mismos seres humanos. Todo dependerá de la voluntad y de la fuerza de los actores de una determinada realidad.

Cada actor tiene un punto de vista específico con respecto a los objetivos, ya que cada uno lo ve desde su propio ángulo, el de sus intereses individuales o los del grupo al cual pertenece. Sin embargo, esos puntos de vista no son siempre diametralmente diferentes uno del otro. Un actor puede tener divergencia con otro sobre algún punto,

pero también puede estar de acuerdo con él en otros aspectos, creándose una estructura o un sistema donde las relaciones de sus elementos estarán dadas por alianzas o conflictos.

Las alianzas entre los actores ocurren en virtud de las funciones que cada uno desempeña dentro del sistema. Los conflictos, por su parte, se originan en disfunciones causadas porque algún actor no cumple con la función que le encarga el bien común.

Para este análisis hay que tener en cuenta los actores que siempre han influido sobre el cumplimiento o no de los objetivos de la entidad y aquellos que influirán sobre las nuevas metas de esta.

Los expertos asociados al proceso prospectivo deberán hacer una lista lo más exhaustiva posible de los actores tendenciales en una primera ronda. La misma será aumentada, reducida o no sufrirá cambios en una segunda jornada de valoración, en la que se tendrá en cuenta el grado de influencia que tiene cada uno de ellos sobre el resto, según sus aspiraciones y metas, esta influencia irá desde (-1) hasta (1), donde (-1) Obedecerá al concepto de que influye negativamente, 0 no influirá y +1 lo hará positivamente. Todo ello quedará expresado en una matriz cuadrada, es decir, de Actores por Actores.

Matriz de relaciones entre Actores.				
	ACT. 1	ACT. 2	ACT. 3	ACT. n
ACT. 1				
ACT. 2				
ACT. 3				
ACT. n				

Fig. 2 Matriz de relaciones entre actores.

Una vez elaborada esta matriz, la tabla manifestará con claridad cuál es el actor más influyente tanto positiva como negativamente.

En el próximo movimiento, se deberá graficar en una matriz de Actores y Objetivos (MAO), las relaciones que expresan ¿cómo influye cada uno de los actores en el cumplimiento de los objetivos propuestos, a favor o en contra?

Matriz de posiciones de Actores-Objetivos				
	OBJ. 1	OBJ. 2	OBJ. 3	OBJ. n
ACT. 1				
ACT. 2				
ACT. 3				
ACT. 4				
ACT. n				

Fig. 3 Matriz de actores y objetivos

Estas dos matrices pasarán a convertirse en la base de datos del método MACTOR propuesto por *Michel Godet en 1985* y que se puede utilizar para el estudio de los objetivos, las motivaciones y las relaciones de fuerza que subsisten en las entidades cubanas. De igual manera, este método puede emplearse para la solución de conflictos; principalmente donde los actores se han agrupado entorno a proyectos diferentes.

Con el resultado de las matrices antes explicadas, se obtendrá un plano de dominación-dependencia, donde los actores se ubicarán finalmente según su grado de influencia en el cumplimiento, o no, de los objetivos de las entidades.

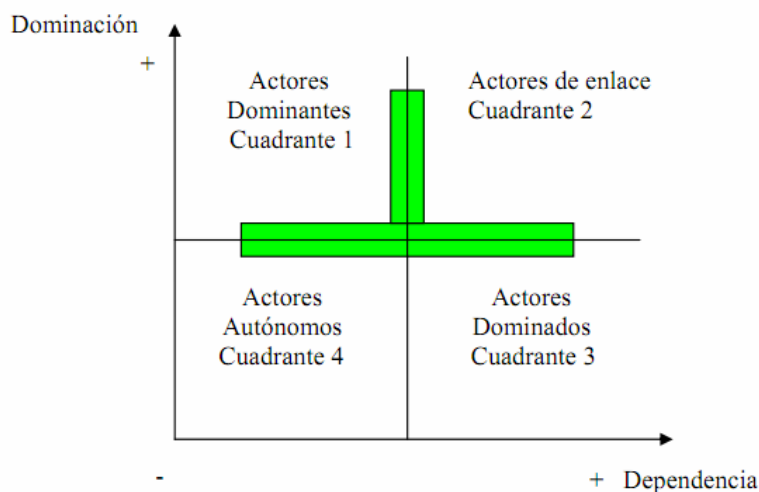


Fig. 4 grafico de influencia/dependencia entre actores

Dicho plano está dividido en cuatro cuadrantes:

- Cuadrante 1: Se ubicarán los que más dominan y menos dependen.
- Cuadrante 2: Los que más dominan y más dependen.

- Cuadrante 3: Los que menos dominan y más dependen.
- Cuadrante 4: Los que menos dominan y menos dependen.

Los actores que queden en el intermedio de estas zonas, serán pasados a la zona inmediata o mantenidos en la de ellos, este proceso solo se hará basado en la interpretación de los expertos.

Por lo tanto a la hora de hacer el análisis se tomarán en cuenta los que queden en las dos primeras zonas o cuadrantes del gráfico.

2.3. Aplicación de los Métodos de Prospectiva MIC-MAC y MACTOR

2.3.1. Análisis de las variables.

Realizada la caracterización del municipio y el diagnóstico prospectivo estratégico se da paso a la identificación de las variables más importantes, catalogadas a modo de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para un total de 26 variables.

Fortalezas:

1. La existencia de capacidades y recursos ociosos sin explotar adecuadamente en el municipio.
2. La presencia de centros de investigación (economía, pedagogía, ciencias médicas, entre otros).
3. La existencia de recursos humanos con niveles de instrucción adecuados que facilitan y potencian las transformaciones necesarias para proveer a la sociedad local de un nuevo dinamismo.
4. La mejora del vínculo estudio-trabajo que contribuye a elevar el nivel de los estudiantes.
5. La existencia de políticas de desarrollo socio-económico con una lógica a nivel nacional.
6. Existencia de programas culturales y deportivos.
7. Estabilidad en la fuerza laboral.
8. Gran por ciento de la población está en edad laboral.
9. Buena atención a los asistenciados sociales y personas de la tercera edad.

10. Gran cantera de jóvenes adiestrándose como futuros profesionales (nivel medio).

Debilidades:

11. La excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos.
12. La pobre armonización de la institucionalidad local no permite crear correlaciones entre los elementos organizativos en el municipio y los de otros niveles de subordinación.
13. La existencia de una lógica vertical desde los ministerios, provincias y ramas de la economía hacia los municipios.
14. La falta de una normativa sobre la gestión y el control que los gobiernos municipales pueden ejercer sobre los recursos locales.
15. Excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera.
16. El problema de la doble subordinación de las entidades y de las representaciones administrativas.
17. Debilidades en las normativas del proceso de planificación territorial.
18. Tener en cuenta la disponibilidad real de recursos con que cuenta el territorio para diseñar la estrategia de desarrollo económico local
19. La ausencia de horizontes perspectivas del plan de desarrollo económico local.
20. Limitaciones de recursos materiales y financieros.(Presupuesto)

Oportunidades:

21. Capacidad de inserción en proyectos.
22. Potencialidades en el Proceso de desarrollo local.
23. Construcción de instalaciones deportivas especializadas (Sala polivalente)

Amenazas:

24. Bloqueo económico
25. Crisis financiera internacional.

26. Deterioro de instalaciones (Deporte, cultura, educación, salud pública)

En un conjunto y ameno tiempo de trabajo se establecieron las relaciones directas entre las variables para lo cual se manejó un sistema binario donde la influencia fuerte y muy fuerte se representó cuantitativamente por el número 1 y la débil y nula por el cero (0). (Anexo III)

El análisis estructural realizado (Anexo IV) muestra la sumatoria de los 1 por las filas, el cual dio a conocer que la excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos (V11) fue la variable de mayor influencia en el desarrollo socio-económico del municipio, seguido por la excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera (V15), la disponibilidad real de recursos con que cuenta el territorio para diseñar la estrategia de desarrollo económico local (V18), limitaciones de recursos materiales y financieros.(Presupuesto) (V20) y así de forma descendente cada una de las restantes variables.

Como la más dependiente se destacó las potencialidades en el proceso de desarrollo local (V22), seguida por la existencia de políticas de desarrollo socio-económico con una lógica a nivel nacional (V5), la existencia de programas culturales y deportivos (V6,) y así descendentemente.

Como resultado de la aplicación del software empleado (Figura 5) se obtuvo la representación de cada variable en el cuadrante correspondiente (poder, conflicto, salida y problemas autónomos) de las cuales solo tendremos en cuenta las que se localizan en la zona de poder y en la zona de conflicto.

Variables de la zona de poder:

V11: La excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos.

V15: Excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera.

V18: Tener en cuenta la disponibilidad real de recursos con que cuenta el territorio para diseñar la estrategia de desarrollo económico local

V20: Limitaciones de recursos materiales y financieros.(Presupuesto)

V14: La falta de una normativa sobre la gestión y el control que los gobiernos municipales pueden ejercer sobre los recursos locales.

V13: La existencia de una lógica vertical desde los ministerios, provincias y ramas de la economía hacia los municipios.

V25: Crisis financiera internacional.

V24: Bloqueo económico

V10: Gran cantera de jóvenes adiestrándose como futuros profesionales (nivel medio).

Variables de la zona de conflicto:

V19: La ausencia de horizontes perspectivas del plan de desarrollo económico local.

V5: La existencia de políticas de desarrollo socio-económico con una lógica a nivel nacional.

V22: Potencialidades en el Proceso de desarrollo local.

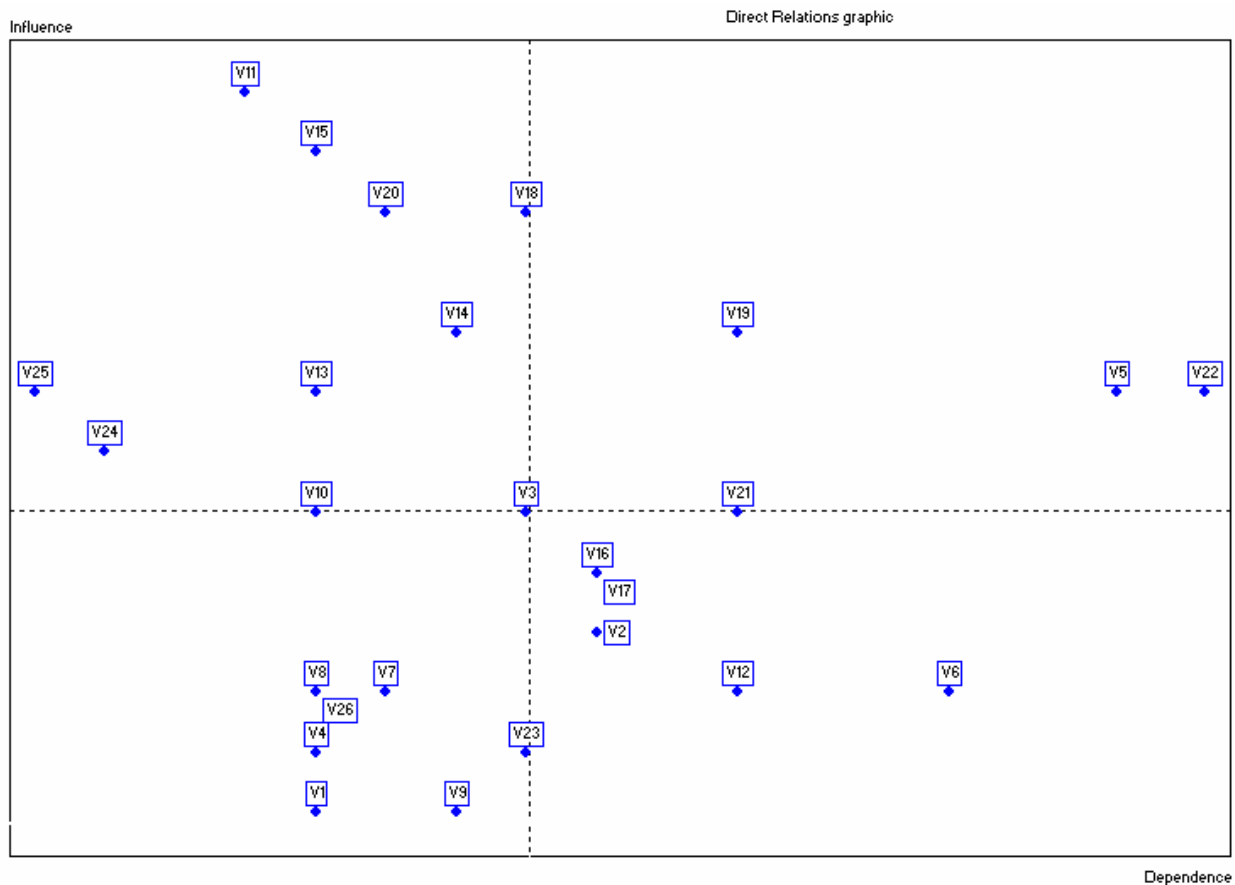


Fig. 5 Gráfico directo.

Por su alto grado de motricidad y alto grado de dependencia, estas variables son estratégicas y por lo tanto deben formar centro de atención del Gobierno en el municipio, para así establecer políticas y estrategias alcanzando un desarrollo territorial,

para capacitar a las instituciones y comunidades en pensamiento y acción proactiva frente al futuro, para hacer frente a un mundo en permanente cambio y atender problemas estructurales y los conflictos internos, los cuales por ser abordados de manera coyuntural se han convertido en círculos viciosos o problemas crónicos en el transcurso del tiempo.

2.3.2. Formulación de objetivos estratégicos e identificación de actores claves.

Se formularon los objetivos a cumplir en el municipio en correspondencia con los lineamientos económicos y sociales para el año 2012, teniendo en cuenta las áreas de resultados claves en las que se trabaja actualmente en el territorio.

Objetivos Estratégicos:

1. Garantizar la ejecución en tiempo previsto de los programas y proyectos que se aprueben.
2. Obtener resultados superiores, respecto a períodos anteriores.
3. Cumplir las tareas contenidas en el Programa de la Revolución Energética.
4. Garantizar la asistencia médica y social.
5. Incrementar las acciones físicas, recreativas y culturales para todos los sectores de la población con el fin de mejorar la calidad de vida y elevar la cultura integral de la población.
6. Alcanzar indicadores económicos y de eficiencia que propicien el desarrollo socio- económico del territorio.
7. Mejorar el cuadro higiénico y epidemiológico y el ornato público con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.
8. Lograr un balance entre los precios y el poder adquisitivo de la población.
9. Elevar la preparación técnica-profesional del personal de la reserva laboral.
10. Incorporar al presupuesto del territorio un % del impuesto sobre utilidades que se aportan al presupuesto del estado.

Se identificaron los actores que tienen y tendrán una influencia sobre el presente y el futuro del municipio y el papel que juegan en el cumplimiento de los objetivos previstos.

Actores:

1. Sectorial de salud
2. Hospital GLHFV
3. Sectorial de deportes
4. Sectorial de Educación
5. Órgano Local Poder Popular
6. Comunales
7. Cultura
8. Dirección Finanzas y Precios
9. Dirección Planificación Económica
10. Dirección de trabajo y seguridad social

Estos resultados permiten mostrar el peso que tienen estos actores sobre cada uno de los objetivos (ver matriz de Actores/Objetivos en el Anexo X), considerándose como actores claves los que tienen mayor grado de influencia sobre los objetivos. Ellos son los encargados de potenciar el trabajo sobre el territorio; que además, según el criterio de los expertos, pueden aliarse con el resto del grupo a través de acciones estratégicas que les permitan poner en práctica los objetivos y de esta manera poder originar e impulsar proyectos de desarrollo (*Anexo XII*).

Como resultado de la aplicación del software MACTOR en esta etapa (Figura 6) se muestra la ubicación de cada actor en los cuatro cuadrantes, donde se consideran de mayor importancia para el desarrollo futuro del municipio la Dirección Finanzas y Precios, la Dirección Planificación Económica, Dirección de trabajo y seguridad social y el OLPP. Esto se debe a que por ejemplo la Dirección de Finanzas y precios es la encargada de asignar y controlar el presupuesto de gasto e inversiones a las unidades presupuestadas; controla la ejecución de los mismos, da seguimiento al cumplimiento de los ingresos cedidos del territorio y el comportamiento del superávit o déficit.

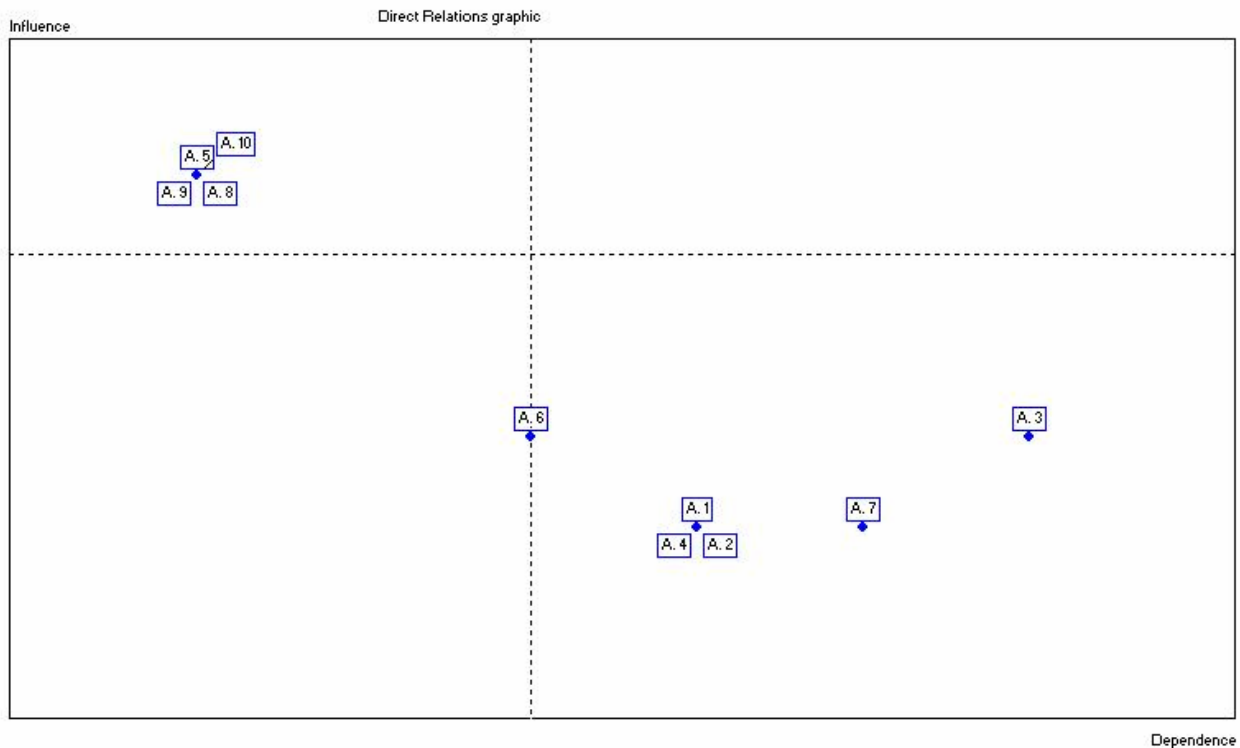


Fig. 6 Gráfico de influencia/dependencia entre actores

Por otra parte, los actores que más dependen son el Sectorial de Deporte, Cultura, Sectorial de Salud Pública y Hospital.

2.4. Análisis de los resultados.

Es importante mencionar que alrededor del 80% de los resultados del análisis estructural sólo confirma las instituciones y puntos de vista expresados en el grupo de expertos en ocasiones previas. Esto contribuye, en cierta manera, a validar el método. Por otro lado, el 20% restante da lugar a preguntas entre los participantes por su carácter no intuitivo. Por lo tanto, es necesario descifrar, criticar y analizar en mayor profundidad estos resultados que conforman el principal valor agregado del proceso, más allá de la inmersión mutua en el sistema estudiado.

Los actores que participan en el proceso de planificación en el municipio Moa deben tener en cuenta los resultados de cada uno de los métodos antes analizados, para formular alternativas estratégicas que permitan resolver los problemas registrados en el municipio.

Es de suma utilidad para el proceso de planificación evaluar el proceder de cada variable que se incluya en las diferentes dimensiones a través de una reflexión colectiva sobre qué puede estar bien o mal en el municipio y cuáles son las variables del entorno que más benefician o restringen su avance socio-económico.

Para una mejor proyección se hace necesario conocer con qué cuentan las instituciones para llevar a cabo la planificación, es decir: recursos laborales, materiales, financieros y tecnológicos.

La investigación condujo a reflexionar sobre factores condicionantes del éxito, para la implementación de un enfoque prospectivo estratégico en el desarrollo de la planificación municipal.

Por lo antes expuesto, la aplicación exitosa de un enfoque prospectivo estratégico en la planificación y la materialización del desarrollo local basado en esta propuesta beneficiará la gestión de los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

La investigación realizada más que una tarea, constituye una dirección general de trabajo, con carácter flexible; que permitió descubrir la situación existente en el municipio, permitiendo llegar a las siguientes conclusiones:

1. Se demostró la posibilidad de aplicar técnicas avanzadas de planificación que enriquecen el sistema de planificación cubano.
2. Se clasificaron las variables en debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.
3. A partir de la aplicación del método MIC-MAC se obtuvieron las variables claves, es decir aquellas que ejercen influencia sobre el presente y el futuro de Moa, destacándose, la excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos, la excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera, la disponibilidad real de recursos con que cuenta el territorio para diseñar la estrategia de desarrollo económico local, entre otras.
4. Con la aplicación del método MACTOR se determinaron los actores de mayor influencia sobre el desarrollo futuro del territorio. Estos actores son: la Dirección Finanzas y Precios, la Dirección Planificación Económica, Dirección de trabajo y Seguridad social.
5. Se mostraron de forma clara las variables, actores y objetivos que sirven de punto de partida para confeccionar el Plan Único de Desarrollo Económico Social para el municipio.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los resultados alcanzados en la investigación, se recomienda lo siguiente:

1. Crear un grupo de trabajo para la planificación como exige la metodología, en el que participen diversos funcionarios del territorio; ya que la elaboración del plan del municipio es una tarea para un grupo de trabajo.
2. Actualizar y capacitar al grupo de trabajo, así como a los principales responsables de llevar a efecto la planificación del municipio con nuevos métodos y técnicas de planificación en las condiciones actuales.
3. Realizar seminarios, talleres, debates sobre prospectiva territorial, que combinen los aspectos teóricos con la práctica, mostrando la importancia y alcance de los ejercicios de construcción de una visión futura de desarrollo.
4. Crear y motivar la activación de grupos, redes, foros que debatan sobre el pasado, presente y futuro del territorio.
5. Aplicar el método SMIC para conocer los escenarios probables, improbables y deseables del municipio.
6. Implementar el Plan Único de Desarrollo Económico Social para el municipio a partir de las variables, actores y objetivos hallados en la presente investigación.
7. Revisar sistemáticamente la evolución de los datos principales que se tomaron para el estudio prospectivo, como premisa de la actualización de la planificación realizada.

REFERENCIAS BLIBLIOGRAFICAS

1. Kummel Horst. (1988). "Criterios sobre la planificación territorial", Cuba. Economía Planificada, núm. 4, octubre-diciembre de 1989, Pág. 43.
2. Del Valle, A. (1982). Conferencia sobre planificación prospectiva. ILPES.
3. Bromley, R. (1981). El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro. Planificación Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ILPES- UNICEF (Págs. 89-96).
4. Valenzuela, J. (2001). Planificación, libertad y socialismo. Foro de Economía Política- Teoría Económica.
5. Lange, O. (1965). Papel de la planificación en la economía socialista. En O. Lange, Problemas de Economía Política del Socialismo (págs. 21-35). México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
6. González, A. (1985). Sobre el sistema de pronósticos. En I Jornada Científica Internacional sobre planificación regional y urbana. Memorias. (págs. 21-36). La Habana: Editora JUCEPLAN.

BIBLIOGRAFIA

1. Ahumada, J. (1966). Notas para una teoría general de la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, IV. No. 4-5, Caracas.
2. Alfonso, A., & Baroni, S. (1987). Desarrollo de la planificación territorial en Cuba. Cuba Economía Planificada.
3. Álvarez, A. (2009). Tesis de Diploma: Planificación Estratégica de Ciudades: Análisis de la propuesta para Ciudad de La Habana. La Habana, Cuba: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.
4. Arroyo, S., & Bustamante, C. D. (2005). Dimensión territorial como factor del desarrollo económico ¿Pueden los planificadores urbanos resolver el problema de la especialización y la concentración productiva en una localidad? Pontificia Universidad Javeriana, Cali-Colombia.
5. Bettelheim, C. (1965). Planeación y crecimiento acelerado. México: Fondo de Cultura Económica.
6. Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery, & A. Vázquez Barquero, Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
7. Bricall, J. M., & Robson, W. A. (1973). La planificación económica. Barcelona: Salvat Editores, S. A. Departamento de Planificación Regional del Centro de Estudio de Planificación del Instituto de Economía de la Universidad de La Habana. (1975). Una aproximación a la regionalización económica de Cuba. Revista Economía y Desarrollo (No. 28).
8. Enciclopedia y Diccionario de Economía - Wirtschaftslexikon. (10 de Febrero de 2011). Obtenido de Diccionario de Economía: <http://www.economia48.com/>.
9. Espinosa, M. (2008). Apuntes para una Agenda de Investigación de la Teoría del Desarrollo Socialista. La Habana: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.
10. Fernández Díaz, A. (1969). Introducción a la teoría de la planificación. Madrid: Texto Centro de Estudios Universitarios.

11. García Pleyán, C. (1997). Estrategia y territorio: Reflexiones sobre algunos temas clave en la planificación territorial. Cuba: Investigación Económica, No. 2.
12. García, M. (2006). Teorías del subdesarrollo y el desarrollo. Una visión crítica. La Habana: Editorial Félix Varela.
13. Giordani, J. (1986). Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela (Primera ed.). Valencia, Venezuela: Colección Enfoques-Vadell Hermanos.
14. Godet, M. (1995): Prospectiva y Planificación Estratégica. SG Editores
15. Kummel, H. (1989). Criterios sobre la planificación territorial. Cuba Economía Planificada, Año 4. No. 4. Octubre- Diciembre.
16. Martín, Juan. (2005): Funciones básicas de la planificación económica y social, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Serie Gestión Pública, N.51, Santiago de Chile, Agosto.
17. Martínez o. Luisa maría: Planificación Prospectiva C construyendo “los futuros”, Montevideo mayo 2009.
18. Medina Vásquez, Javier y Ortegón, Edgar. 2006: Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe.
19. Medina, Javier. (1996): Los Estudios del Futuro y la Prospectiva: claves para la construcción social de las regiones. Doc. 96/32. CEPAL-ILPES, Santiago, Chile.
20. Méndez, E. (2000). Desarrollo Territorial y Local en Cuba. Comercio Exterior.
21. MEP. (2001). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
22. MEP. (2007). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
23. MEP. (2008). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
24. MEP. (2009). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
25. MEP. (2010). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.

26. MEP. (2011). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
27. MEP. (2012). Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba: Ministerio de Economía y Planificación.
28. Mézáros, I. (2006). La planificación: la necesidad de vencer el abuso del tiempo del capital. Revista Cubana de Ciencias Sociales, No. 36/37.
29. Ministerio de Educación Superior. (2001). Algunos criterios técnicos generales y experiencias sobre la planeación estratégica. MES.
30. Pavlenko, V. (1975). Combinación de la planificación ramal y territorial. Cuestiones de la economía planificada, Año 1. No.8 – Agosto.
31. PCC. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso PCC. . Cuba: VI Congreso PCC.
32. Sánchez, N. (2006). Fundamentos y Métodos Generales de Planificación. Apuntes para un libro de texto. Holguín, Cuba.
33. Sánchez, N. (2010). Tesis Doctorado: Propuesta Metodológica para la elaboración del plan municipal con un enfoque prospectivo estratégico. Aplicación experimental en la provincia de Holguín. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)- Universidad de La Habana.
34. Sánchez, O. L. (2010). Base Conceptual y Metodología para los Escenarios de Ordenamiento Territorial.
35. Tinbergen, J. (1959). Los problemas de la planificación económica. ISSJ, Vol. XI, No.3.
36. Valenzuela, J. (2001). Planificación, libertad y socialismo. Foro de Economía Política- Teoría Económica.
37. <http://administracion.uexternado.edu.co/posgrado/espep/matdi/GENERAL/prospectivaTerritorial/prospectivaTerritorialDptalNorteSantanderCasanare.pdf> (Consultado el 1 de junio del 2011).
38. <http://www.codesyntax.com/prospectiva> (Consultado el 30 de enero del 2012).

ANEXOS

Anexo I. Lineamientos de la política económica y social cubana.

1. Modelo de gestión económica

Lineamientos generales.

01. El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional y a su vez deberá transformarse en sus aspectos Metodológicos y organizativos, para dar cabida a las nuevas formas de gestión y De dirección de la economía nacional.

05. La planificación abarcará no solo el sistema empresarial estatal y las empresas cubanas de capital mixto, sino que regulará también las formas no estatales que se apliquen, lo que implica una transformación del sistema de planificación hacia nuevos métodos de elaboración del plan y del control del Estado sobre la economía.

06. La separación de las funciones estatales y empresariales pasará por un proceso paulatino y ordenado, donde el cumplimiento de las normas que se establezcan es fundamental para alcanzar las metas propuestas.

08. El incremento de facultades a las direcciones de las entidades estará asociado a la elevación de su responsabilidad sobre la eficiencia, eficacia y el control en el empleo del personal, los recursos materiales y financieros que manejan; unido a la necesidad de exigir la responsabilidad a aquellos directivos que con decisiones, acciones u omisiones ocasionen daños y perjuicios a la economía.

Esfera Empresarial

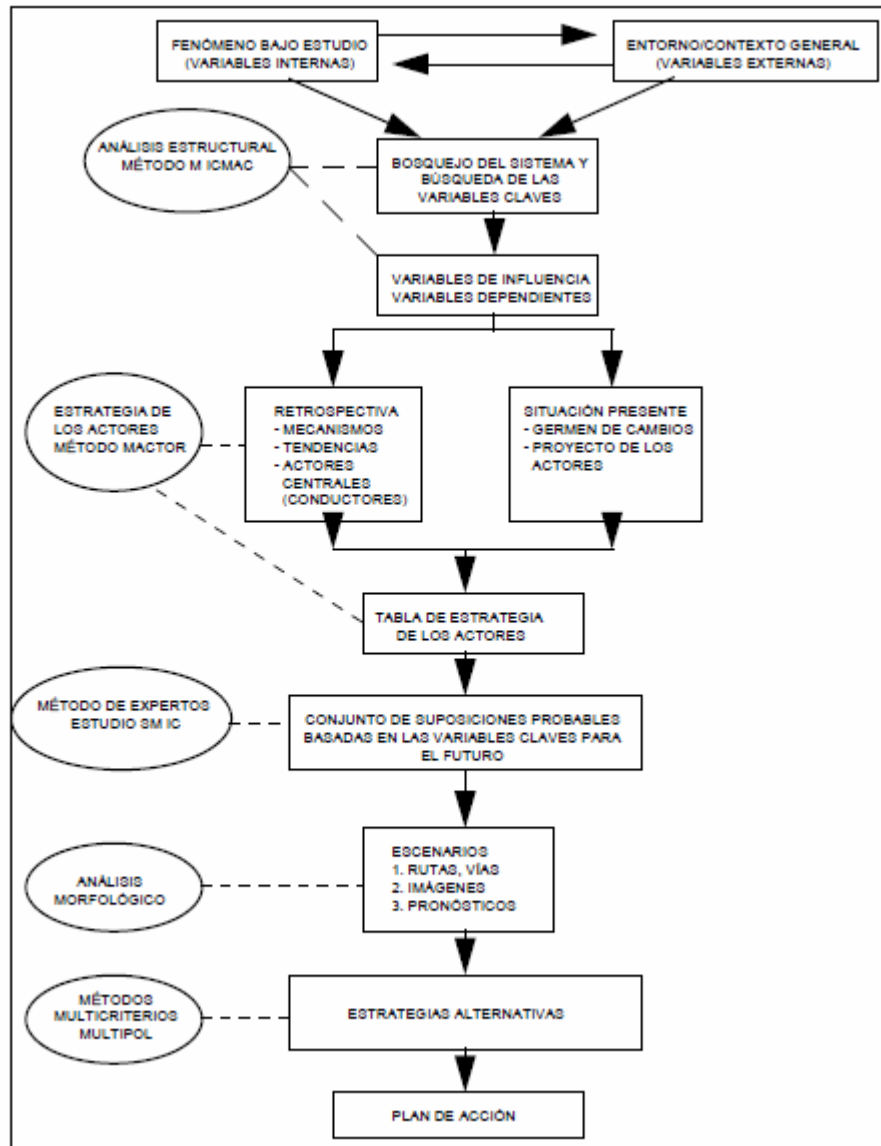
18. Las empresas, a partir de las utilidades después de impuestos y cumplidos otros compromisos con el Estado, podrán crear fondos para el desarrollo, las inversiones y la estimulación a los trabajadores, luego de alcanzados los requisitos establecidos.

20. Las empresas pagarán a los Consejos de la Administración Municipal, donde operan sus establecimientos, un tributo territorial, definido centralmente, para contribuir al desarrollo de la localidad.

Territorios

35. Los Consejos de la Administración Provinciales y Municipales cumplirán funciones estatales y no intervendrán directamente en la gestión empresarial.
36. Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los Organismos de la Administración Central del Estado, dejando claras las fronteras, vínculos y reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán.
37. El desarrollo de proyectos locales, en especial los referidos a la producción de alimentos, deberá constituir una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial de este esfuerzo, armónicamente compatibilizado con los objetivos del Plan de la economía nacional.

Anexo II. Método de escenarios.



Fuente: Godet M., From anticipation to Action (De la previsión a la acción), Editorial UNESCO, 1994.

Anexo III. Matriz de influencia Directa

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	V22	V23	V24	V25	V26
Capacidades y recursos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Presencia de centros de	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Buena calificación de los	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Vínculo estudio-trabajo	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Políticas de desarrollo nac	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Prog. culturales y deporti	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Estabilidad en la fuerza la	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Población en edad laboral	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Buena atención social	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gran cantera Futuros Pro	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
excesiva centralización	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
pobre armonización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
existencia de una lógica v	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
falta de una normativa	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Excesiva rigidez en la legi	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0
dubite subordinación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Debilidades en las normati	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
disponibilidad real de recu	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1
ausencia de horizontes pe	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Limitaciones de recursos	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1
inserción de proyectos	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0
desarrollo local	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Sala polivalente	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Rinqueen económicos	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1
Crisis financiera internaci	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1
Deterioro de instalaciones	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Anexo IV. Sumatoria por filas y Columnas

N°	Wordings	Line Tot.	Col. Tot.
1	Capacidades y recursos ociosos	2	4
2	Presencia de centros de invest.	5	8
3	Buena calificación de los RH	7	7
4	Vínculo estudio-trabajo	3	4
5	Políticas de desarrollo nac.	9	19
6	Prog. culturales y deportivos	4	13
7	Estabilidad en la fuerza laboral	4	5
8	Población en edad laboral	4	4
9	Buena atención social	2	6
10	Gran cantera Futuros Prof.	7	4
11	excesiva centralización	14	3
12	pobre armonización	4	10
13	existencia de una lógica vertical	9	4
14	falta de una normativa	10	6
15	Excesiva rigidez en la legislación	13	4
16	doble subordinación	6	8
17	Debilidades en las normativas	6	8
18	disponibilidad real de recursos	12	7
19	ausencia de horizontes perspectivas	10	10
20	Limitaciones de recursos	12	5
21	inserción de proyectos	7	10
22	desarrollo local	9	22
23	Sala polivalente	3	7
24	Bloqueo económico	8	1
25	Crisis financiera internacional	9	0
26	Deterioro de instalaciones	4	4

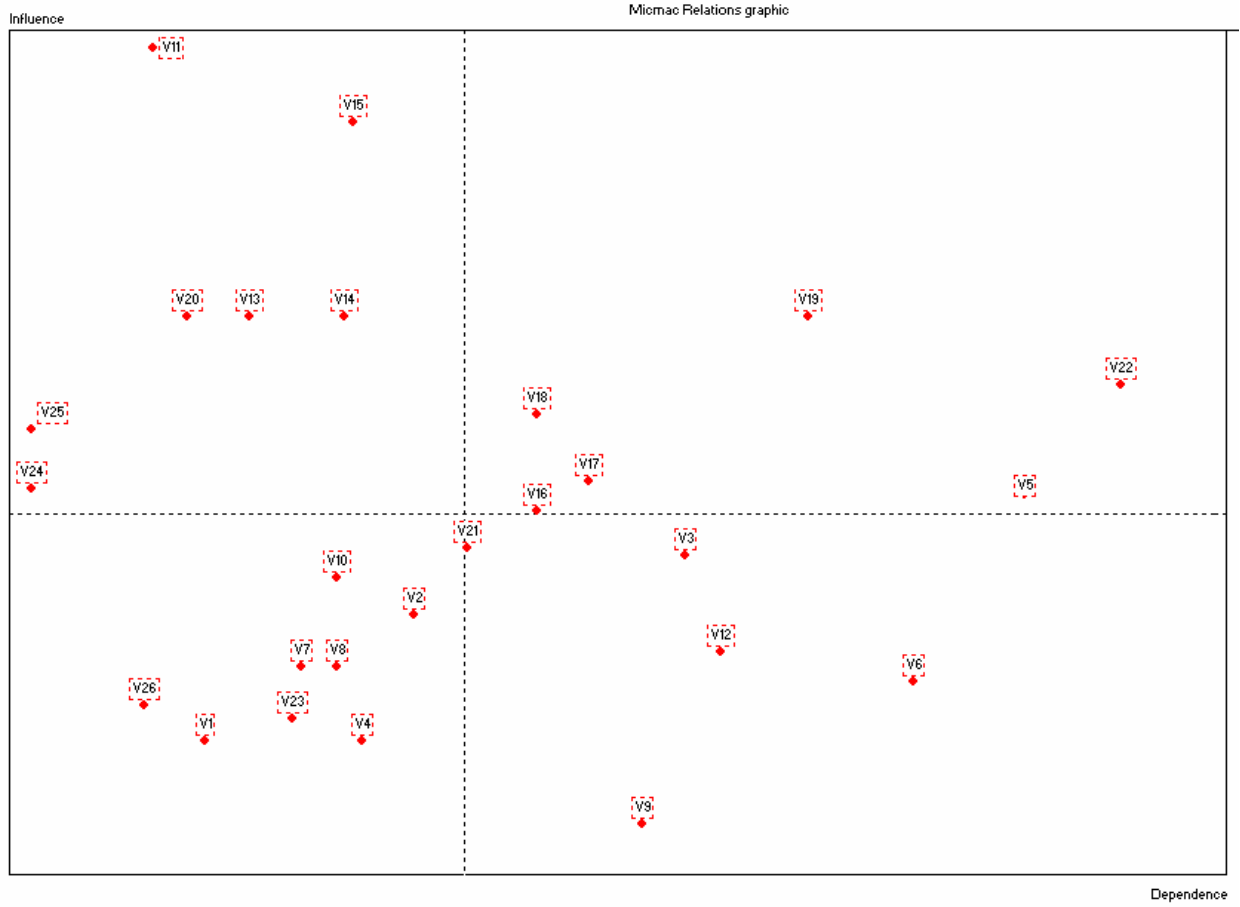
Anexo V. Influencia directa/indirecta

Row	Wordings	Dir.		Ind.
1	excesiva centralización	11		11
2	Excesiva rigidez en la legislación	15		15
3	disponibilidad real de recursos	18		13
4	Limitaciones de recursos	20		14
5	falta de una normativa	14		19
6	ausencia de horizontes prospectivos	19		20
7	Políticas de desarrollo nac.	5		22
8	existencia de una lógica vertical	13		18
9	desarrollo local	22		25
10	Crisis financiera internacional	25		17
11	Bloqueo económico	24		24
12	Buena calificación de los RH	3		5
13	Gran cantera Futuros Prof.	10		16
14	inserción de proyectos	21		21
15	doble subordinación	16		3
16	Debilidades en las normativas	17		10
17	Presencia de centros de invest.	2		2
18	Prog. culturales y deportivos	6		12
19	Estabilidad en la fuerza laboral	7		7
20	Población en edad laboral	8		8
21	pobre armonización	12		6
22	Deterioro de instalaciones	26		26
23	Vínculo estudio-trabajo	4		23
24	Sala polivalente	23		1
25	Capacidades y recursos ociosos	1		4
26	Buena atención social	9		9

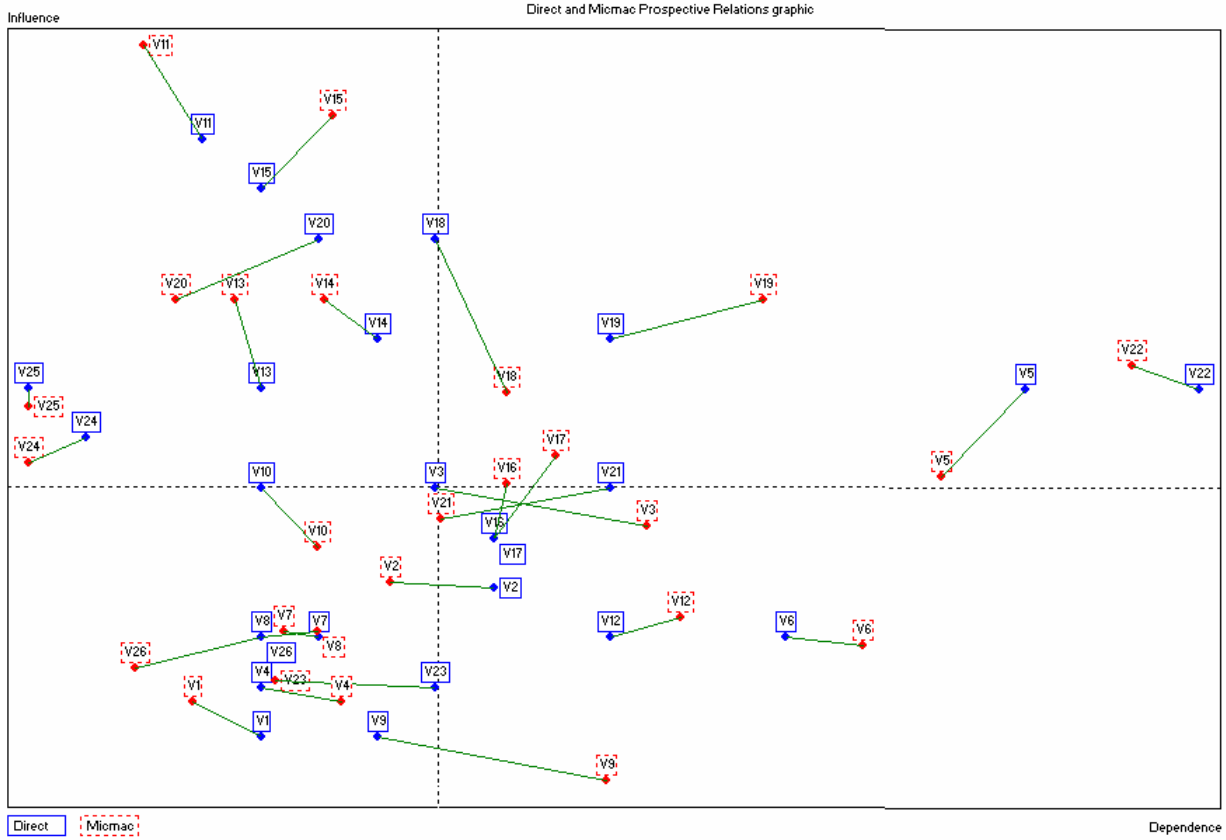
Anexo VI. Dependencia directa/indirecta

Row	Wordings	Dir.		Ind.
1	desarrollo local	22		22
2	Políticas de desarrollo nac.	5		5
3	Prog. culturales y deportivos	6		6
4	pobre armonización	12		19
5	ausencia de horizontes perspectivos	19		12
6	inserción de proyectos	21		3
7	Presencia de centros de invest.	2		9
8	doble subordinación	16		17
9	Debilidades en las normativas	17		16
10	Buena calificación de los RH	3		18
11	disponibilidad real de recursos	18		21
12	Sala polivalente	23		2
13	Buena atención social	9		4
14	falta de una normativa	14		15
15	Estabilidad en la fuerza laboral	7		14
16	Limitaciones de recursos	20		8
17	Capacidades y recursos ociosos	1		10
18	Vínculo estudio-trabajo	4		7
19	Población en edad laboral	8		23
20	Gran cantera Futuros Prof.	10		13
21	existencia de una lógica vertical	13		1
22	Excesiva rigidez en la legislación	15		20
23	Deterioro de instalaciones	26		11
24	excesiva centralización	11		26
25	Bloqueo económico	24		24
26	Crisis financiera internacional	25		25

Anexo VII. Gráfica Indirecta



Anexo VIII. Gráfica de movimiento.



Anexo X. Matriz Actores/ Objetivos

	O. 1	O. 2	O. 3	O. 4	O. 5	O. 6	O. 7	O. 8	O. 9	O. 10
Sect. de salud	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0
Hosp. GLHFV	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Sect. de dep.	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
Sec. de Educ.	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
OLPP	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1
Comunales	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Cultura	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
Dir. Finz. y Prec	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1
Dir. Planif. Eco.	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Órgano de Trab.	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0

Anexo XI. Resultado Matriz Actores/ Objetivos

	O. 1	O. 2	O. 3	O. 4	O. 5	O. 6	O. 7	O. 8	O. 9	O. 10	Conc.
Sect. de salud	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	4
Hosp. GLHFV	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
Sect. de dep.	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	4
Sec. de Educ.	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
OLPP	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	6
Comunales	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
Cultura	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	4
Dir. Finz. y Prec	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	5
Dir. Planif. Eco.	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	4
Órgano de Trab.	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	5
Sum +	4	10	10	3	2	4	2	2	1	2	
Sum -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Act. Conc.	4	10	10	3	2	4	2	2	1	2	

Anexo XII. Matriz Convergencia Actores/ Actores

	A. 1	A. 2	A. 3	A. 4	A. 5	A. 6	A. 7	A. 8	A. 9	A. 10
Sect. de salud	0	3	2	2	2	3	2	2	2	3
Hosp. GLHFV	3	0	2	2	2	2	2	2	2	3
Sect. de dep.	2	2	0	2	3	2	4	2	3	2
Sec. de Educ.	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2
OLPP	2	2	3	2	0	2	3	5	4	3
Comunales	3	2	2	2	2	0	2	2	2	2
Cultura	2	2	4	2	3	2	0	2	3	2
Dir. Finz. y Prec	2	2	2	2	5	2	2	0	3	3
Dir. Planif. Eco.	2	2	3	2	4	2	3	3	0	3
Órgano de Trab.	3	3	2	2	3	2	2	3	3	0
C(i)	21	20	22	18	26	19	22	23	24	23

