



RED ABIERTA de
**PROSPECTIVA e
INNOVACION**
para AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Proyecto CYTED Red 617RT0531

PROGRAMA
IBEROAMERICANO
CYTED
CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO

Aportes de la prospectiva para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS

Javier Medina
Javier Vitale
Luis Ragno
(Editores)

Aportes de la prospectiva para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS /
María Soledad Hidalgo Guerra ... [et al.]; compilación de Javier Vitale; Javier
Medina; Luis Ragno. - 1a ed. - Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-575-226-9

1. Desarrollo Sustentable. 2. Sistemas de Planificación. 3. América Latina. I. Hidalgo Guerra, María Soledad. II. Vitale, Javier, comp. III. Medina, Javier, comp. IV. Ragno, Luis, comp.
CDD 338.982

Este documento es el resultado del financiamiento otorgado por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo a la Red Abierta de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe.

Fue elaborado como producto del Seminario “Aportes de la prospectiva para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS” realizado el 21 de noviembre de 2019 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Diseño y Diagramación: Mg. Cristina Pizarro

Este libro cuenta con licencia



Contenido

Prólogo

Javier Medina Vázquez.....6

PROSPECTIVA E INNOVACIÓN FRENTE A LOS ODS

Sistema Nacional de Innovación Agraria. Caso: Chile

M. Soledad Hidalgo Guerra..... 12

Objetivos de Desarrollo Sostenible y Laboratorios de Prospectiva e Innovación América Latina y el Caribe

Omar de Carpio.....24

Prospectiva, Ciencia Ficción, Diseño Especulativo y Desarrollo Humano

Jean Pinto Morales.....46

CAPACIDADES PROSPECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

Prospectiva en las escuelas. Un enfoque desde Teach the Future

Alethia Montero.....75

Prospectiva y partidos políticos. Escenarios para los próximos 15 años en Chile

Paola Aceituno O...... 99

APORTES DE LA PROSPECTIVA AL DESARROLLO TERRITORIAL

Prospectiva observatorios y ordenamiento territorial para la sustentabilidad agroalimentaria

Javier Vitale..... 112

El aporte de la prospectiva para el desarrollo territorial rural. El caso del sistema agroindustrial del departamento de Guaymallén (Mendoza, Argentina)

Eduardo Enrique Pérez, Javier Vitale, Martín Alberto Pérez.....118

Lineamientos para planificar estratégicamente la provincia de la Pampa, Argentina

Santiago Ferro Moreno, Roberto Carlos Mariano, Santiago Agustín Perez 139

Lineamientos para planificar estratégicamente la provincia de la Pampa, Argentina

Santiago Ferro Moreno¹⁹, Roberto Carlos Mariano¹⁹
Santiago Agustín Perez²⁰



Introducción

Para planificar estratégicamente un territorio, es necesario contar con acuerdos de los actores sociales sobre la necesidad de pensarse y actuar con perspectiva de largo plazo. Necesariamente implica generar ámbitos de discusión, puesta en valor de perspectivas y generación de acuerdos y consensos, que sean traducidos en modelos, diagnósticos, escenarios, objetivos, metas, ejes, estrategias, proyectos y mecanismos de gobernanza de índole colectiva que busque lograr un apropiamiento del producto a obtener.

Uno de los aspectos centrales del rol profesional es facilitar un plan de trabajo que contenga métodos y herramientas que permitan avanzar en el proceso de planificación. Es crucial pensar de antemano cuáles son las características del territorio desde una mirada amplia, multiescalar, multiactor y multidisciplinar; pues no existen *a priori* marcos (recetas) transversales que se apliquen a todos los casos.

Bajo esta afirmación, se torna relevante la necesidad de construir una propuesta *ad hoc*, que se adapte principalmente a las características del territorio, a sus demandas, actores, distancias, recursos y tiempos, entre otros varios aspectos. La competencia de los profesionales y técnicos que intervienen en su construcción pasa por saber adaptar, innovar y mejorar los modelos, herramientas e instrumentos de la planificación estratégica territorial a los casos particulares. Desde Naciones Unidas (2018, p. 7) se propone a los territorios “*transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo*” donde los objetivos y ejes estratégicos de proceso de construcción futura para un territorio deberían, necesariamente, incluir en su modelo de desarrollo variables sociales, económicas y ambientales.

¹⁹ Docentes-investigadores de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Pampa (Argentina); participantes de la Confederación Latinoamericana de Redes de Prospectiva. Contactos: sferromoreno@agro.unlpam.edu.ar, rcmariano@agro.unlpam.edu.ar

²⁰ Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Contacto: s.perez@conicet.gov.ar

El objetivo de este trabajo es proponer una serie de lineamientos teóricos y metodológicos orientados a generar un proceso de planificación estratégica en la provincia de La Pampa, Argentina. Específicamente, se pretende: a) analizar las características de la provincia de La Pampa como sujeto de la estrategia; b) proponer un marco de planificación que considere las particularidades de la Provincia y tenga en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030 (ODS-2030) planteados por Naciones Unidas.

El presente trabajo fue realizado por los estudiantes del curso de posgrado “Planificación estratégica de territorios: casos y métodos” en la Facultad de Agronomía (Universidad Nacional de La Pampa)²¹. Específicamente, es una propuesta construida de manera colectiva para realizar un proceso participativo de análisis prospectivo-estratégico provincial con el fin de generar un plan de largo plazo que cuente con ejes estratégicos orientados al desarrollo sostenible, coherentes con los ODS-2030.

El primer apartado se centra en la importancia de la planificación estratégica territorial. Luego se analizan las características de la provincia de La Pampa como sujeto de la estrategia, describiendo particularidades que invitan a pensar la necesidad de avanzar en un proceso de construcción colectiva de largo aliento, que permita edificar políticas públicas y una agenda de desarrollo territorial consensuada por los sectores políticos, privados, institucionales y comunitarios.

Posteriormente, se propone un marco metodológico de intervención y construcción colectiva, detallando las principales etapas, tiempos, recursos necesarios, se proponen ejes y subejos que el grupo de trabajo analizó como centrales para el desarrollo de la Provincia. Se identifican los principales actores clave a considerar en el proceso, ordenados por ejes y subejos temáticos centrales para el desarrollo de la Provincia. Se destacan, después de un análisis cualitativo de cada actor, considerado clave en el proceso. En el siguiente apartado se explicitan los mecanismos, momentos y formas de participación, detallando y justificando las herramientas para avanzar en la apropiación colectiva de los resultados y el proceso, como así también en la validación y jerarquización de las propuestas estructurantes del plan. Por último, se reflexiona en torno a los resultados esperados del proceso y a las propuestas para gobernar y gestionar participativamente el plan como política de Estado provincial.

²¹ Estudiantes de posgrado: Somovilla, Julio (Relaciones internacionales); Schappert, José (Licenciado en Administración de Negocios Agropecuarios); Echeverría, Matías (Licenciado en Administración); Valerdi, Martín (Ingeniero Agrónomo); Gigena, Claudio (Ingeniero Forestal); Prieto, Soledad (Ingeniera en Recursos Naturales y Ambiente); Di Pietro, Federico (Licenciado en Aprovechamiento de Recursos Naturales Renovables), Garrido, Mauro (Ingeniero en Recursos Naturales y Ambiente); Robein, Rocío (Profesora en Geografía); Arduoso, Melina (Profesora en Geografía); Trigüey, Natalia (Arquitecta); Zamponi, Carolina (Arquitecta); López, Gisela (Ingeniera en Recursos Naturales y Ambiente); Buss, Gastón (Ingeniero en Recursos Naturales y Ambiente); Álvarez Redondo, Mónica (Ingeniera en Recursos Naturales y Ambiente); Tueros, Ezequiel (Arquitecto).



Desarrollo

Marco teórico-metodológico

El territorio no se entiende solamente como el entorno físico donde están contenidos los recursos naturales, sino que comprende también la actividad de la sociedad que modifica este espacio, en su devenir histórico, muchas veces conflictivo (Sepúlveda *et al.*, 2003). Cordero Sala *et al.* (2003) explica el concepto de territorio como una unidad espacial que concentra un tejido social propio y activo, con entramados de articulaciones entre consumo, intercambio y producción que se plantean en una base de recursos naturales particular, con la intervención de instituciones y formas de organización particulares. En este sentido, Barreiro (2007) explica al territorio como la construcción social entre las interacciones de personas y organizaciones; localizadas en espacios comunes que proponen y llevan a cabo estrategias de desarrollo, generando y gestionando conflictos, aprendiendo y transformando los territorios.

Cada organización social establece relaciones diferentes con el territorio, utilizando sus recursos naturales de diversas maneras, siendo la tecnología el vínculo material como conjunto de conocimientos y habilidades aplicados a la explotación de esos recursos. Su forma de uso depende del conocimiento tecnológico, pero también existe una estrecha vinculación con aspectos económicos y de proyectos y modelos sociales y culturales. En consecuencia, serán distintos los impactos de las actividades sobre el medio y también las consecuencias ambientales y sociales de esas actividades (Brailovsky y Foguelman, 1991).

En este sentido, se puede interpretar que el territorio por sí mismo es un sistema complejo, de una multidimensionalidad de variables, relaciones y escalas; difícil de abordar y de naturaleza dinámica. La teoría del pensamiento complejo permite el abordaje de este sujeto multidimensional y dinámico, aportando una serie de características para abordar su estudio (Morin, 1999):

El dialógico: las articulaciones y actores se interrelacionan a través del diálogo interno y externo y generan la posibilidad de comprenderse, ya sea desde el todo o desde las partes, pero nunca de manera aislada;

Retroactividad y recursividad: el efecto se vuelve causa, la causa se vuelve efecto; la dinámica del análisis nos plantea como desafío no dejar variables causales de lado y no desestimar las consecuencias como posibles causas; la forma exige una interpretación dinámica del territorio y su naturaleza y de su continua evolución y aprendizaje;

El principio hologramático: que plasma la integración del todo en cada parte y a la inversa, sin que cada uno pierda identidad propia.



Los actores y relaciones establecidas en un territorio no son simplemente algo estático y delimitado, por esto la necesidad del pensamiento complejo para interpretar a los territorios. Los territorios presentan saberes, costumbres, formas de hacer, una memoria colectiva que cohesiona el accionar de la población, como una unidad de diferencia; ello es también la cultura, influenciada por una historia que han venido transitando desde sus orígenes (Núñez Madrazo, 2018). Vinculado a los modos de organización de un territorio, surge el concepto de soberanía como la posibilidad de dirigir su destino con un relativo grado de autonomía, ejerciéndola a través de decisiones colectivas (Gaxiola, 2013). En este marco, el Estado es el principal responsable de llevar a cabo esas decisiones, de acuerdo con el sistema institucional que adopte el territorio y de los grupos de poder que puedan traccionar esas estructuras (Barros, Castellani y Gantus, 2016).

El futuro es asumido como un espacio de incertidumbre y, también, donde la convergencia de voluntades de los hombres hace posible la realidad de sus sueños (MIDEPLAN, 2005). En este sentido, cobra importancia la planificación en los territorios como la permanente inquietud que se gesta por el deseo de la comunidad en vivir en un mundo mejor, justo, equitativo e incluyente, que se oriente única y exclusivamente por el bienestar colectivo (Petrella, 1997). Debido a dichas exigencias de las comunidades cada vez más pujantes y a su rol estatal como agente impulsor del desarrollo de los territorios, el Estado debiera renovarse, dotando al territorio de una nueva arquitectura institucional, capaz de articular las demandas de los grupos sociales y propiciar acuerdos sobre visiones de desarrollo compartidas (Máttar y Perrotti, 2014).

La prospectiva cumple un papel fundamental como herramienta de reflexión estratégica en situaciones de incertidumbres territoriales (Godet y Durance, 2011). La utilización de la prospectiva en el análisis del entorno es clave a la hora de la identificación de tendencias y su impacto en el sistema territorial analizado, en la identificación de factores de éxito futuros (Astigarraga, 2016) y en el acuerdo participativo de ejes de desarrollo estratégicos conjuntos que logren el involucramiento participativo de los actores sociales.

Con el ejercicio de planificación prospectiva estratégica en un territorio, se deben lograr algunos resultados que señala Mojica (2004): a) Identificar los sectores de punta de mayor desarrollo en el territorio en el horizonte de años definido; b) precisar las variables claves que definirán el futuro del territorio y/o; c) establecer lineamientos o ejes estratégicos para llevar a cabo la ocurrencia de un territorio triunfante (MIDEPLAN, 2005).



La planificación estratégica, según Armijo (2011), es una “herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de los territorios en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro”. A partir de esto permitirá adecuarse a la dinámica del entorno y buscar alcanzar los objetivos planteados.

En este contexto, la planificación se convierte en una herramienta muy importante para otorgar cohesión y articulación a todo el proceso, a través de la construcción, evaluación y seguimientos de planes, programas y proyectos con la participación y colaboración de los actores sociales involucrados. Dicha planificación se manifiesta principalmente mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales en los territorios, que alcanza a todas las instituciones (Máttar y Perrotti, 2014). La planificación estratégica es fundamental en el ámbito público, para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprendida con los resultados (Armijo, 2011).

La planificación territorial como política pública debe pensarse desde el análisis de los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso, motivados por intereses propios y colectivos; y las relaciones de poder que se establecen entre ellos. En un territorio, podemos definir a gran escala tres actores centrales: el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Entre ellos existe una red de interrelaciones que pone de manifiesto la necesidad de ejercer una participación ciudadana y cooperación entre las partes como método de adaptación a las nuevas exigencias y demandas que el actual contexto de complejidad impone a la mejora de la calidad de vida en las ciudades (Barton, 2006; Krels, 2007). En este sentido, la toma de decisiones tiene un marcado carácter colectivo, determinado por las pautas de interacción entre los actores que participan en el proceso de planificación estratégica. Es una forma de gobernanza caracterizada por la cooperación y consenso entre un número importante de actores públicos y privados en la formulación y aplicación de las políticas públicas (Mesa y Merinero Rodríguez, 2008).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas adoptan una nueva forma de gobernanza basada en el modelo de las redes complejas de interacción entre actores públicos y privados, que se produce como respuesta a las transformaciones del contexto social, de manera que es el contexto el que favorece que el nuevo modelo de gobierno no sea jerárquico, sino que esté basado en las dependencias y en las relaciones (Kooiman, 1993).



Es sumamente importante que los actores se sientan parte de un proyecto, desarrollando la participación y buscando optimizar las potencialidades de los talentos, logrando facilitar y agilizar las decisiones. Al participar a través de la formulación de un plan participativo genera un proceso de intercambio, poniendo a disposición a los agentes hacia el mismo. De esta manera se pretende que lo importante sea el proceso de planeamiento y el involucramiento de actores e interesados y de todos los miembros de la órbita organizacional, más allá del documento final que se pueda gestar. La participación de los diferentes actores se fundamenta, en la necesidad de generar un consenso sobre la conveniencia de afrontar el proceso, incluyendo a los decisores claves en el diseño de las estrategias. Elegir el futuro de manera participativa y consensuada es una de las decisiones más importantes de los seres humanos, ya que implica tomar la responsabilidad de nuestras propias vidas en lugar de que otros decidan (Montero Olivares, 2015). Los retos planteados en los ODS-2030 por su dimensión, complejidad y universalidad muestra la necesidad de organizarse de forma colectiva y coordinada en su seguimiento y evaluación (CEPAL, 2017).

Este es un proceso continuo y dinámico que requiere tanto de un esfuerzo constante como sistemático para obtener información y establecer prioridades para alcanzar los objetivos, su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos estratégicos resultantes (Armijo, 2011).

La vinculación del papel de las políticas públicas en el territorio, el gobierno y la sociedad ha permitido a través del tiempo arribar a esquemas de colaboración sustentados en enfoques innovadores utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad (Aguilar, 2008). En el desarrollo de los diferentes enfoques, el gobierno debería apostar a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: a) estabilidad institucional: métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes; b) marco regulatorio y eficacia del gobierno: capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas y, c) respeto a los ciudadanos: asegurando transparencia, participación y garantía en los derechos (Zurbriggen, 2011).

De acuerdo con Zurbriggen (2011), cualquier análisis territorial vinculado a los actores e instituciones, liderado por el Estado ha de ser político, por lo cual se debería discernir cuáles son las configuraciones de poder, intereses e instituciones que permiten a un Estado fomentar el desarrollo ambiental, económico y social.

Con la finalidad de lograr el desarrollo territorial, la planificación estratégica es una herramienta importante para definir lineamientos y metas (Hevia, 2003).

Es importante previo a desarrollar un plan estratégico, el conocimiento de las características del territorio a planificar. El territorio, conceptualizado desde una visión integradora de la relación sociedad-naturaleza, puede ser entendido como el espacio de interacción en donde confluyen dimensiones ambiental, económica, social y política (Cruz Petit, 2014). En este sentido, los resultados se construyeron desde un marco prospectivo, a partir de las discusiones y análisis permanente de los estudiantes posgrado.

Se propone metodológicamente una serie apartados que justifican los lineamientos principales para pensar un proceso de planificación de largo plazo. Las propuestas y sugerencias son aplicadas concretamente a las características de La Pampa, y por lo tanto deben ser comprendidas en ese contexto. Se utilizó como modelo inicial el propuesto por Balestri y Ferro Moreno (2015), que parte de una reflexión de valores, insumos para construir un modelo utópico-concreto de largo plazo que funcione como *norte* del proceso. Luego se analiza críticamente la situación actual, contextualizándola en la historia del territorio, se proponen indicadores de diagnóstico para mejorar la capacidad analítica y complementar las perspectivas. Posteriormente, se proponen y consensuan objetivos de mediano y largo plazo, orientados a la concreción del modelo deseado y articulados con los ODS. Estos objetivos, en conjunto con el tiempo de mejora (horizonte de planeamiento), configuran la situación de mejora y delimitan la situación problemática. Por último, se proponen lineamientos y proyectos tendientes a concretar los objetivos en el tiempo previsto.

Particularidades de la provincia de La Pampa como sujeto de la estrategia

La provincia de La Pampa cuenta con una superficie de 143.440 kilómetros cuadrados (3,8% del total del territorio nacional argentino), una población estimada para 2017 de 349.299 habitantes (0,8% de la población total nacional) y la densidad de la población es de 2,4 habitantes por kilómetro cuadrado; con crecimiento poblacional muy lento y en torno a las principales ciudades (CFI, 2013). Además, aproximadamente el 81% de la población reside en áreas urbanas y el 21% restante en áreas rurales. El 3,8% de hogares en la Provincia se encuentra en situación de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (INDEC, 2010). Política y geográficamente se encuentra conformada por 22 departamentos, 61 municipalidades, 18 comisiones de fomento y un ente comunal. Además, se encuentra descentralizada en diez microrregiones (INDEC, 2010; DGEyC, 2019). La provincia se encuentra en una posición estratégica de centralidad nacional, con un rol articulador e integrador y compartiendo rasgos físicos, ambientales, históricos y geográficos con diferentes regiones del país (Comerci, 2007; CFI, 2013).



Productivamente, dos tercios de su territorio son definidos como árido y semiárido. En el sector nororiental del territorio se registran los mejores niveles de precipitación, existiendo también buenos suelos y temperaturas agradables que han permitido el asentamiento de la mayor parte de la población con el mayor desarrollo productivo. Hacia el oeste y sudoeste, disminuye el nivel de precipitaciones y calidad de los suelos, siendo las amplitudes térmicas muy pronunciadas. Las condiciones rigurosas del medio se acentúan en el extremo oeste, donde sólo es posible la ganadería de cría extensiva, la agricultura bajo riego y la actividad minera (Iturrioz, 2005). La Provincia cuenta con una importante diversidad ambiental, siendo un importante motor de desarrollo (CFI, 2013).

El Producto Bruto Geográfico para el año 2008 (último año generado) se conformaba un 29% por sector primario, 10% sector secundario y 61% sector terciario. Una estructura productiva fuertemente anclada y dependiente del sector ganadero y agricultura; con participación de actores externos a la Provincia (CFI, 2013). En el año 2005, el 0,9% fue la participación del PBG de La Pampa en el total nacional (DGEyC, 2019).

La Provincia actualmente no presenta un plan prospectivo estratégico de desarrollo territorial. En 1965 el Consejo Federal de Inversiones planteó las bases para la planificación y desarrollo de la provincia de La Pampa. Luego, en 1997, se desarrolló el primer y único planeamiento integral de mediano plazo para la Provincia de La Pampa, construido por técnicos y funcionarios políticos, sin participación de la comunidad y las instituciones. El Consejo Federal de Inversiones (2013), género un estudio integral de la Provincia de La Pampa y sus microrregiones, como aporte para el diseño e implementación del Plan Provincial y Microrregional de Desarrollo Territorial, indica que se debe afrontar un modelo de desarrollo provincial enfocado en la innovación, que potencie los recursos propios, y se reduzca las disparidades entre este-oeste y los niveles de conflictividad y marginalidad social. Además, se debe redefinir una identidad pampeana, mejorando la capacidad de gobernanza de las microrregiones y sosteniendo y acrecentando los estándares de calidad de vida. En el año 2014 se desarrolló un plan de desarrollo productivo provincial 2011-2015, elaborado por funcionarios y técnicos del Ministerio de la Producción de la Provincia; en el mismo se planteó un plan de desarrollo con objetivos, ejes estratégicos y programas.

En marzo de 2018 se desarrolló un convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas sociales de la Presidencia de La Nación y el gobierno Pampeano para adherir a la iniciativa plasmada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible asumido por el país y a realizar los esfuerzos necesarios para adaptar las metas del mismo a la realidad provincial.

Se crea una Mesa Provincial de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el objetivo de lograr un trabajo articulado de manera intersectorial para el cumplimiento de las metas ODS. En septiembre de 2018 se designa al Ministerio de Desarrollo Social como área gubernamental responsable de desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de los ODS en la provincia de La Pampa, denominada Punto Focal. La Mesa Provincial identificó programas o acciones a nivel provincial alineados con los ODS y desarrolló un informe de metas provinciales y la intervención de los distintos organismos provinciales en los mismos. En el año 2019 se determinó los ODS, metas e indicadores sobre los que avanzaría la provincia (siete de los diez y siete ODS) y efectuó un diagnóstico sobre los indicadores. Además, se desarrollaron acciones de Sensibilización y Capacitación respecto a la Agenda 2030.

Etapas metodológicas y operativas propuestas

En el presente apartado se presenta la aproximación a un esquema metodológico de diez etapas en pos de la planificación prospectiva estratégica de La Pampa. Las metodologías para desarrollar procesos de planificación estratégica son variadas y se encuentran diversos enfoques en la literatura especializada. En este caso se plantean etapas que, como resultado de los encuentros realizados en el marco del curso de posgrado, fueron consideradas como estructurantes y en la descripción de cada una de ellas se fundamenta el proceso como forma de explicitar la coherencia metodológica y la necesaria conexión - evolución entre ellas. Se estimaron tiempos y recursos necesarios en relación con la metodología propuesta y a la propuesta general de política de Estado que significa elaborar y poner en marcha un plan estratégico provincial. Las etapas metodológicas son: a) sensibilización social y preparación operativa; b) construcción del modelo deseado de La Pampa; c) diagnóstico y situación actual de la Provincia; d) objetivos y ejes estratégicos propuestos; e) programas, proyectos y planes; f) transversalidad de la comunicación; g) gestión del proceso de planificación estratégica y; h) monitoreo, control y vigilancia prospectiva.

ETAPA 1: Sensibilización Social y Preparación Operativa: indefectiblemente los procesos de planificación necesariamente exigen la formalización institucional y de voluntad política como un instrumento prioritario de sensibilización. En esta primera etapa se recomienda la conformación de un organismo que facilite de manera rápida y flexible la gestión de los recursos técnicos, económicos y metodológicos; y se constituya en un soporte operativo para las instancias participativas e institucionales.

El mismo debe ser el encargado de revisar, asesorar y acompañar el proceso de planificación prospectiva estratégica. Para el pienso de esta primera etapa influyó el contexto provincial, donde no se manifiesta una cultura de planificación en el largo plazo, por lo que es necesaria una herramienta legal que pueda garantizar la continuidad del proceso participativo propuesto.

Esta etapa contiene diferentes subetapas que se retroalimentaran en base a la comunicación institucional y comunitaria, proceso arduo y difícil, pero no imposible, debido a la falta de cultura en planificación participativa del territorio de La Pampa. Las subetapas, con tiempos y responsables estarían planteadas de la siguiente manera:

a) Aprobación del Proyecto de Ley²² a propuesta del Poder Ejecutivo provincial que incluya la creación de un Ente de Planificación Estratégica de La Pampa (EPELP). Tiempo estimado: 6 a 8 meses.

b) Formación de un cuadro técnico de empleados provinciales y municipales con perfiles adecuados e idoneidad necesaria para diagramar la propuesta formal del estudio a realizar. Los técnicos que se convoquen con el objeto de trabajar en el área pueden también comenzar el proceso de recopilación de datos secundarios para organizar y poner a disposición de los futuros consultores y generar un banco de datos e información estratégica provincial. Tiempo estimado: 8 a 10 meses.

c) Realización de jornadas de sensibilización y socialización de lo que implica un trabajo de planificación estratégica en formato de talleres o encuentros. Este espacio estaría conformado entre el equipo técnico del gobierno provincial y los técnicos municipales, intendentes, instituciones, voluntarios, partidos políticos y medios de comunicación. Se pretende la definición de territorios abordables metodológicamente (o también llamados subterritorios provinciales) definidos a los fines de asegurar la realización de talleres participativos en diferentes puntos provinciales. Activar los acuerdos políticos institucionales será clave en esta subetapa. Puede utilizarse también este proceso como generación de capacidades instaladas en los subterritorios, determinación de un coordinador operativo por subterritorio, y sondear la disponibilidad de voluntarios para talleres participativos. En el caso de requerirse el financiamiento de un organismo internacional, la formulación de los Términos de Referencia (TDR), su negociación para la aprobación por parte del organismo y de los niveles nacionales que avalarán el proceso, siempre demora un tiempo considerable, ya que se trata de una

²²Debiera ser votada con la mayoría de las voluntades alineadas, idealmente por unanimidad. Comienza como una iniciativa de Estado del partido oficialista y la decisión política del Poder Ejecutivo y es apoyado por la oposición representada en sus diferentes partidos en la Cámara de Diputados. Se constituye así la primera instancia participativa en el Sistema Democrático y Republicano.



ardua tarea técnica, un debate con fuertes implicancias en la realización, calidad del estudio y el acercamiento de posiciones entre organismos y técnicos.

d) Construir un mapa de informantes calificados y actores clave para la dirección del proceso participativo y búsqueda de la información. Se plantea la necesidad de configurar un mapa de informantes y actores claves para el proceso, que pondere la situación de relevancia en cuanto a la posesión del conocimiento calificado o clave de los actores provinciales y de la intensidad de las relaciones que se establecen entre ellos. A estos actores sociales se los definen como “clave” dado que pueden influenciar significativamente en la planificación (positiva o negativamente) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma (Tapella, 2007). El mapeo debería contener una caracterización de cada actor considerado, según una plantilla de atributos existentes o no en cada uno junto a un breve resumen que considere la función actual, objetivos, actividades, cooperaciones, asociaciones, y toda información que ayude a manifestar la implicancia del actor en el desarrollo territorial y su vida social, económica, cultural y ambiental. Se hace necesario determinar cuál es la situación relativa de poder de ese actor y con ello la capacidad que posee o no para transformar la realidad y traccionar en el proceso de planificación. Esta característica es especialmente válida, independientemente de que el actor posea información considerada clave. También es importante considerar el tipo de relaciones que establecen entre sí los actores ya que las características de las mismas son la hoja de ruta para ir sumando nuevos actores al mapa con una lógica intrínseca y que lo enriquezcan y completen. A medida que se caracterice una institución o actor comenzarán a surgir estas relaciones explícita o implícitamente con otros a los que podremos dirigirnos y que pueden ser consideradas de alta, mediana o baja intensidad. Concretamente, en el campo se estructurará esta parte del estudio utilizando tres tipos de instrumentos metodológicos que se articulan entre sí y con la etapa de diagnóstico, anticipando un paso de la tercera etapa. En una primera subetapa se extraerán del mapa de informantes calificados estructurado por subterritorio metodológicamente definido, aquellos que se categoricen con relaciones de alta intensidad y aquellos que se relacionen con intensidad media. Esto mismo deberá probablemente realizarse con el mapa de actores claves que se determine a nivel provincial como unidad territorial. Con aquellos actores que mantengan relaciones de alta intensidad, se llevará a cabo una entrevista en profundidad que más tarde deberá ser desgravada y sistematizada por el equipo técnico conformado para trabajar en el EPELP.



La categorización en este paso será clave a la hora de la practicidad. La entrevista deberá concebirse según categorías que se utilizarán luego para la sistematización y se deberán tener en cuenta las categorías emergentes. Básicamente, la entrevista deberá respetar el orden que se plantea en esta propuesta en dos etapas: indagar primero en el modelo deseado de provincia para el entrevistado y en un segundo momento sobre el diagnóstico o situación actual según su perspectiva.

Al mismo tiempo que se ejecuta el instrumento mencionado se analizarán aquellos actores que mantengan relaciones de mediana intensidad, según la caracterización que se haga al momento de la confección del mapa general. Con esta nueva selección se instrumentará una encuesta semiestructurada concebida nuevamente en un primer momento sobre modelo deseado y en un segundo momento sobre situación actual. Deberá para ambos momentos respetar una cantidad determinada de preguntas cerradas y de abiertas o de semi cerradas. Las encuestas deberán posteriormente ser sistematizadas y analizadas. Aquí se ahorra un paso para el tercer momento de diagnóstico del estudio ya que las segundas etapas tanto de las entrevistas en profundidad como de las encuestas relacionadas a la situación actual serán los insumos participativos con los que se abordarán los talleres comunitarios que serán el eje de la tercera etapa. El tiempo estimado: dos a tres meses.

ETAPA 2: Modelo Deseado para La Pampa: el planeamiento estratégico territorial debe centrar su labor en impulsar y dinamizar los ejes económicos, sociales, culturales, ambientales y educativos (PRM, 2018) para que la provincia de La Pampa pueda desarrollar un modelo territorial consensuado y equilibrado. En este sentido, se comenzará por el desarrollo participativo de un modelo deseado de Provincia. Esto agrega otro desafío, ya que no es una práctica a la que la sociedad pampeana esté inmersa, pero sitúa al participante en el pensamiento prospectivo futuro, viendo atenuadas las diferentes perspectivas que se tienen de la actualidad. Situar en el futuro necesariamente obliga de manera voluntaria o no a pensar en el presente, donde esta metodología prospectiva permite dar cuenta de la situación desde la cual partirá el proceso de planificación. Asimismo, predispone a trabajar el largo plazo desde el inicio del estudio.

Se utilizarán los resultados de las encuestas y entrevistas a actores e informantes claves, especialmente los relacionados al modelo deseado de Provincia y de subterritoio para el armado de talleres participativos y comunitarios estructurados para la construcción de modelos deseados subterritoriales y provinciales.

Se trabajará conjuntamente con la concepción de valores territoriales, que integrados conformarán diversas propuestas de modelos deseados de provincia. En cada taller se trabajará en comisiones, donde los participantes deben consensuar internamente los valores territoriales más representativos y deseados, y luego construir una redacción integrada que contemple una situación utópica-concreta de largo aliento. Cada comisión llevará los resultados acordados a un plenario general inicial, donde se identificarán aspectos transversales destacables. Las conclusiones a las que se arriben serán expuestas nuevamente en un plenario de cierre.

Las técnicas específicas para utilizar en el taller dependerán del subterritorio y sus características, por lo que se deja para definir concretamente al momento coyuntural de próxima realización del mismo. Los resultados serán puestos a consideración en una encuesta abierta a toda la comunidad, con la intención de recopilar voluntades y perspectivas generalizadas. Los resultados de los talleres territoriales y de las encuestas serán puestos en valor en entrevistas en profundidad con actores claves para cerrar las redacciones de los valores y el modelo deseado integral de provincia. De estos tres instrumentos combinados entre sí y la posterior elaboración que realice el especialista consultor, deberá surgir el modelo deseado de subterritorio y de Provincia que actuará como un norte para el estudio en su totalidad. El tiempo estimado para su desarrollo es de cinco a seis meses.

ETAPA 3: Diagnóstico - Situación Actual: se propone un taller participativo amplio por cada subterritorio, abierto a instituciones pertenecientes o no al mapa de actores clave, vecinos, representantes de asociaciones civiles, referentes sociales, gubernamentales, del sector privado, entre otros. Se buscará obtener un diagnóstico actual del territorio para cada uno de los ejes que se proponen a continuación. Para el desarrollo del taller se utilizarán los siguientes insumos, su análisis y complementariedad: mapa de informantes calificados y actores clave, caracterizados y analizados en relaciones de alta, media y baja intensidad, entrevistas en profundidad a actores claves sistematizadas y categorizadas, encuestas semi estructuradas a informantes clave sistematizadas, talleres participativos comunitarios en relación al modelo deseado de provincia, votaciones de los valores y modelos deseados de la Provincia y subterritorio y finalmente, con toda la información secundaria recabada por especialistas y equipo técnico del EPELP. Los disparadores de los talleres comunitarios de diagnóstico estarán basados necesariamente en los productos, conclusiones, análisis y elaboración de los conceptos emergentes de estos insumos.

Se producirán informes de diagnóstico obtenidos de los talleres y debidamente sustentados en la complementación de toda la información cualitativa y cuantitativa secundaria recabada. Para esto es importante la utilización de indicadores de diagnóstico del territorio. Estos indicadores permitirán el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave en el proceso, identificando lo que será medido. Tiempo estimado: 5-6 meses.

A continuación, se proponen una serie de ejes estructurantes del diagnóstico, con el propósito de ordenar la información y sistematizarla en apartados temáticos que permitan particularizar la situación de cada subterritorio y transversalizar los resultados en un agregado provincial. Estos ejes son coherentes con los ODS-2030 y deberían mejorar la percepción del estado de situación base en los aspectos que se trabajarán para diagnosticar la provincia. Ejes propuestos:

TECNOLOGÍA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO: Los aspectos que definen a este eje se basan en las temáticas y propuestas de intervención, orientadas a la innovación, adaptación, creación e implementación de nuevas tecnologías hacia un proyecto de desarrollo socioeconómico y sustentable de la Provincia. En este eje se propone la integración de los sectores económicos, académicos y científico-técnicos; tanto de ámbito público y privado. El mismo se encuentra conformado por actividades de investigación sobre el sector productivo provincial y específicamente regional; aspectos de seguridad alimentaria; desarrollo de tecnologías de información y comunicación; desarrollo en tecnologías sanitarias; y desarrollo en tecnologías medioambientales.

MARCO LEGAL/NORMATIVO: Este eje nos proporciona un esquema regulador de las acciones de los diferentes actores partícipes de la sociedad, ya sean de índole público o privado. Las actuaciones que se requieren para alcanzar el desarrollo territorial deben contar con un marco normativo acorde a sus necesidades. Se encuentra conformado principalmente por el marco normativo preventivo; marco normativo procedimental; y el marco normativo punitivo.

INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y CONECTIVIDAD: Las intervenciones en la estructura y las redes de conectividad son aspectos fundamentales para las condiciones del desarrollo territorial. Siempre considerándolo de una manera sustentable y socialmente sostenible; en relación con el modelo y perfil determinado por el proceso de planificación estratégica. Se entiende también que el acceso a los servicios, la tecnología y la infraestructura son en la actualidad ejes fundamentales de la equidad social y territorial.



Debe ser el instrumento que permita la integración y la conectividad en todo el territorio, con miras a la inserción de la provincia de La Pampa en el contexto nacional, regional e internacional. En este marco se podrían incorporar los sub-eje de ordenamiento del uso del suelo y zonificación; proyectos hidráulicos subregionales y redes de drenaje; servicios públicos básicos y vivienda; conectividad multimodal; corredores internacionales; e infraestructura digital.

DESARROLLO ECONÓMICO - PRODUCTIVO: El presente eje entiende por desarrollo económico-productivo aquel generado por un proceso sostenible y genuino de crecimiento económico equilibrado basado en la diversificación de la estructura y los procesos productivos, la especialización en un perfil específico potenciable e innovador, fortaleciendo los sectores tradicionales y potenciando los nuevos y posibles. El esfuerzo productivo debe estar concentrado en el agregado de valor en todas las cadenas y entramados generando un modelo virtuoso acorde a las necesidades locales y teniendo como objetivo las demandas regionales e internacionales favoreciendo una balanza comercial positiva para la Provincia. Dicho desarrollo económico debe reflejarse en el bienestar de toda la población mejorando su calidad de vida y la distribución del ingreso. Un modelo que tienda a un sistema productivo acorde al paradigma del desarrollo local que tienda a la inserción de La Pampa en un contexto nacional e internacional ofreciendo productos y servicios innovadores y de calidad, basados en la aplicación intensiva del conocimiento a los procesos como recurso socioeconómico sostenible. Se incorporan a este eje los siguientes aspectos: Entramados productivos articulados; agregado de valor y diversificación productiva; industria del conocimiento; industrias culturales y creativas; turismo; bioeconomía; emprendedurismo; innovación productiva y cadenas de valor; cooperativismo; y sostenibilidad socio territorial.

AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE: Eje congruente con la política ambiental, el desarrollo sustentable y el uso racional de los recursos naturales del territorio como el agua, los bosques, la fauna silvestre, la preservación del suelo y la lucha contra el cambio climático. En este sentido, por un lado, se debe contemplar la ejecución de programas y proyectos vinculados al manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y por el otro al control, fiscalización y prevención de la contaminación. La promoción de acciones que garanticen la calidad de vida, la disponibilidad y la conservación de los recursos naturales.



En este marco los aspectos dentro del eje son recursos naturales; recursos hídricos; desarrollo de energías renovables; residuos sólidos urbanos; productos fitosanitarios; actividad hidrocarburífera y minera; y gestión ambiental.

DESCENTRALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO: Se trabajará sobre los aspectos intrínsecos a la organización del Estado Provincial como un todo, con los trabajadores públicos como agentes centrales de la operacionalización de las funciones del Estado. El objetivo del eje es mejorar las funciones del Estado Provincial y agilizar su funcionamiento para dar respuesta a las necesidades de los habitantes rurales y urbanos. A la vez, se buscará posicionarlo como agente impulsor de cambio de cara a los estados locales/municipales. El foco estará puesto en las relaciones entre el Estado Provincial y los habitantes rurales y urbanos, los Estados locales/municipales, otros Estados Provinciales y el Estado Nacional. Este eje se encuentra conformado por el gobierno electrónico; servicios a los ciudadanos; gestión de los trabajadores públicos; regionalización y autonomías locales; e integración y cooperación con estados provinciales y nacionales.

DESARROLLO SOCIAL: El desarrollo social podría entenderse como aquellas acciones que realizan los actores sociales, constructores de territorio, donde exponen sus intereses e intencionalidades para lograr determinados objetivos concretos. Si bien el desarrollo social está íntimamente ligado al desarrollo económico, puesto que este nos permite lograr un mejor acceso a bienes y servicios por parte de la población, implica también desarrollo del capital humano y social y cultural de los territorios. Por lo tanto, se entiende que, en el desarrollo social, participan todas las dimensiones constituyentes de los territorios, y de esta manera se transforma en un concepto complejo y diverso, donde se hace fundamental y enriquecedor analizarlo desde su integralidad. El fortalecimiento de la gestión y administración de estas políticas en el territorio, con un fuerte compromiso social y cultural, potencian la mejora en la calidad de vida de la población, brindando de manera equitativa, los mismos derechos a toda la sociedad. Por lo tanto, el desarrollo social abarca varias dimensiones tales como salud; educación; seguridad; equidad; igualdad; justicia; y diversidad cultural y de género.

ETAPA 4: Objetivos y ejes estratégicos: la importancia de este momento es crucial, ya que se propone consensuar y sistematizar los logros que se espera concretar en un plazo determinado, situado a partir del modelo deseado planteado y su distancia con la situación actual. Necesariamente, deberá existir una coherencia porque debe plantearse un continuo y una lógica en el devenir de los objetivos a mediano y largo plazo y la situación deseada planteada; al menos si se quiere tener un efectivo plan estratégico en ejecución y funcionamiento. Además, constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado.

La apertura a la participación y construcción colectiva se plantean a través de dos vías: un taller abierto a la comunidad por subterritorio y un taller participativo dirigido a representantes institucionales, mandos medios y técnicos. En este último taller, es muy importante que se encuentre el arco político en todas sus expresiones, ya que, por las características de la provincia, el impulso hacia la planificación viene dado por la decisión de los poderes ejecutivos y no en una construcción de abajo hacia arriba.

El primer taller tendrá como fin recolectar los principales acuerdos logrados en torno a una agenda temática de largo plazo y los resultados buscados. En el segundo taller, se trabajará en torno a los resultados procesados y sistematizados de estos talleres subterritoriales, para avanzar en la definición y delimitación de la situación de mejora (objetivos y horizonte de planeamiento) desde los insumos participativos. El resultado de esta etapa será una cartera de objetivos a mediano y largo plazo, adaptados con los ODS-2030, y ejes estratégicos (económico, social, ambiental e institucional). La localización e integración de los 17 ODS y sus 169 metas permitirán alinear y configurar las ideas generales, posibles programas, ideas - proyecto que serán el insumo más importante en la próxima etapa donde se ponderarán los mismos y se priorizarán los más importantes o estratégicos para poner en marcha como el camino más productivo para alcanzar la situación deseada. La localización de los ODS permite sea una herramienta efectiva de aporte al desarrollo sostenible y a la inclusión social desde una perspectiva provincial que respete las particularidades de la región. Esto implica, asimismo, la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental.

En base a Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Argentina (2006) la incorporación de los ODS como herramienta de gestión provee las siguientes ventajas y oportunidades: a) Formular y ejecutar políticas públicas desde una perspectiva integral y de hacer esfuerzos en la planificación y el seguimiento de las mismas; b) Inclusión en la agenda de temas transversales a las distintas áreas de gobierno; c) Incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas; d) Mejor priorización y



asignación de los recursos; e) Fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación de las intervenciones; f) Clara visibilización de los roles en la gestión de la información: recolector de datos, productor de datos y usuario de datos; g) Identificación de brechas de inequidad; h) Interacción entre las áreas de gobierno del mismo y de distintos niveles jurisdiccionales permitiendo un mayor conocimiento mutuo y posibilitando acciones conjuntas; y i) Fortalecer al Sistema Estadístico Nacional y los sistemas locales al requerir datos estadísticos comparables, continuos y confiables.

ETAPA 5: Proyectos estratégicos: el plan comienza a tomar forma como tal con la puesta en consideración a los actores clave y de instituciones en general de la cartera de ideas-proyectos que comenzaron a surgir en los talleres de la etapa anterior. En un último conjunto de talleres, que siguen la lógica de la etapa anterior (subterritoriales y de actores institucionales, mandos medios y técnicos), se buscará agregar las propuestas de manera que queden delineados grandes proyectos inclusivos de otros relacionados y luego su posterior priorización. En esta instancia se analizan y sopesan los “cómo” y los “quiénes”; es decir, de qué manera debe aproximarse a los objetivos de mediano y luego a los de largo plazo para construir los proyectos que conducen al desarrollo del Plan. La identificación de las brechas o distancias entre la situación actual (diagnóstico) y la situación de mejora (objetivos), deberán ser enfrentadas a través de diferentes cursos de acción a implementar.

El formato de trabajo de estos encuentros participativos dependerá en gran medida de los resultados a los que se arribe en el taller de ejes estratégicos, ya que no es lo mismo agregar 200 ideas - proyectos que 50 y depende a su vez de la diversidad temática y especificidad de los mismos. Por ello deberá mediar entre los dos una elaboración de parte del equipo de consultores que se hagan cargo del estudio.

Los talleres deberán generar, como mínimo, una cartera de proyectos agregados y, si se quiere, subproyectos dentro de ellos, que sean lo suficientemente generales, pero estén claramente planteados como para marcar una agenda de trabajo de mediano plazo y realizable en relación con el modelo de provincia planteado en cada subterritorio y a nivel provincial. En esta primera planificación histórica de participación sería muy importante que dicho proyecto sea un hito para el eje. La cartera de proyectos debe estar priorizada participativamente y respetando una coherencia temporal para su realización. La priorización requiere de criterios metodológicos para que sea correcta y los mismos serán aportados expresa o implícitamente por los consultores que moderen los talleres.

En el taller de instituciones, mandos medios y técnicos se tomará la cartera priorizada en los talleres y se le da una mayor elaboración, complementando las iniciativas subterritoriales y dándoles coherencia y cohesión en tiempo y espacio.

Para este taller se puede convocar a especialistas para que contribuyan a la estimación de costos de implementación, evaluación de factibilidad, impacto ambiental, social y económico según los requerimientos y se establecen las pautas, indicadores y variables que se utilizarán en el seguimiento ex post para evaluar la evolución y comportamiento de los mismos.

Estos proyectos desarrollados son el alma de la dimensión práctica/aplicada/realizable en la lógica de la prospectiva que debe utilizarse para la elaboración de un Plan Estratégico. La coherencia estará dada como un continuo desde el modelo deseado de provincia de los primeros momentos, pasando por los programas y actividades necesarias para la realización de los objetivos de mediano y largo plazo, conformando los ejes estratégicos que conducen a los proyectos generales y su priorización hasta desarrollarlos a nivel avanzados. La coherencia metodológica planteada debería garantizar esta evolución con un sentido claro y no contradictorio. El tiempo estimado para perfil avanzado de 11 a 12 meses.

ETAPA 6: Redacción del Plan: se comenzará a plasmar en un texto todo lo que significó el proceso de planificación desde sus inicios en donde esté contenida de manera clara y accesible toda la información cualitativa y cuantitativa recabada y generada. Es la materialización del proceso, en el sentido de que es lo que hace accesible y registra lo sucedido y acordado por aquellos que participaron y lo deja explícito para los actores externos e internos que no fueron parte del proceso. En el texto debe estar claro el espíritu de lo que la sociedad pampeana desea o “sueña” para su futuro, el diagnóstico de la situación actual (histórica) y los objetivos y ejes como la manera de realizar lo anhelado en el largo plazo.

Como se trata de la expresión escrita de los consensos y la cohesión socio política que estos procesos participativos generan, es posible que deba descubrirse en él el *espíritu del pampeano, La Pampa oculta que no siempre se ve a simple vista, La Pampa que queremos ser* como expresión de los consensos alcanzados. Es posible también, que por ello el texto contenga una carga hasta emocional por parte de los diferentes actores que deberá ser correctamente sopesada a la hora de su redacción.

Debe incluir un diseño gráfico visualmente atractivo y que trabaje el concepto de identidad. Fotos y gráficos claros que muestren la participación y sus resultados a aquellos que no son de la provincia y para los locales que no hayan participado. Puede



ser muy útil la generación y diseño de un manual de identidad, pero éste es un producto que se desarrollará juntamente con el Plan de Comunicación en el eje respectivo del Plan.

En el plan deben estar plasmados claramente y sin distorsiones el modelo deseado de provincia y de sus subterritorios, el diagnóstico de la provincia y sus subterritorios, los objetivos de mediano y largo plazo atravesados por los ejes estratégicos que desembocan en los proyectos priorizados y la cartera de proyectos desarrollados, los criterios para la revisión y evaluación del plan y sus proyectos y las variables para evaluación de los mismos. Pero por sobre todas las cosas debe estar planteado claramente a lo largo de todo el texto el modelo de desarrollo de la provincia que ha sido determinado participativamente. El tiempo estimado de desarrollo es de cuatro y seis meses.

ETAPA 7: Comunicación y educación: se propone llevar a cabo una campaña de difusión, promoción y educación que será transversal a todas las etapas, principalmente a aquellas con apertura a la comunidad. Dicha campaña estará a cargo de un grupo de comunicadores designados que se encargaran de diseñar material, los momentos, espacios, mensajes y contenidos (flyers, folletos, diarios digitales e impresos de alcance provincial, redes sociales, videos, lecturas, consignas, entre otros). La misma estará planteada con estrategias sencillas de comunicación e información acordes a las necesidades de la metodología propuesta, abarcando todos los medios de comunicación existentes para llegar a todas las franjas etarias y sociales del territorio. Esta etapa se incorpora aquí por el hecho de comunicar el producto obtenido, aunque es un proceso transversal a todo el proceso de planificación. No se descartan talleres de sensibilización con los agentes y actores integrantes de la elaboración del Plan Estratégico para que sean multiplicadores, educadores y alentadores virales de la construcción colectiva y la importancia de la participación.

ETAPA 8: Gestión del Plan: este paso contempla poner en acción todo lo consensuado en los pasos anteriores. Para ello, se ejecutarán los proyectos prioritarios establecidos, teniendo en cuenta las variables e indicadores para poder tener un control y posterior retroalimentación en etapas sucesivas. Se incide en la institucionalización del EPELP, lo cual comprende la generación de condiciones adecuadas para su implementación y la incorporación al sistema mayor de planeamiento de nuestro país.

El gobierno provincial deberá determinar desde qué área se va a gestionar el plan o crear una a este fin, y luego fortalecer con personas, materiales y bienes a la misma. Se debe establecer claramente su función y su relación con el EPELP.

Es una buena manera de asegurar que, luego de concluido un plan, se articule con los procesos de gestión de gobierno ya existentes. Dicho de otra manera, lograr que pase a ser realmente un instrumento de gestión, para lo cual debe estar referido en el Plan Estratégico y deben incluirse programas y proyectos identificados. Los tiempos para la ejecución están contemplados en el desarrollo de cada proyecto prioritario.

ETAPA 9: Monitoreo y control: la presente instancia permite hacer el seguimiento de la implementación del plan estratégico como una función continua, recopilando sistemáticamente datos e información sobre indicadores especificados, para proporcionar alertas y control sobre el avance y el logro de los objetivos, permitiendo además la evaluación y retroalimentación del plan. Esto permite ir chequeando el comportamiento de los indicadores en alguna frecuencia determinada (mensual, trimestral, cuatrimestral, anual), comparando al momento del diagnóstico inicial y luego de implementarse el plan.

Es preciso establecer el sistema de monitoreo, a través de informes de corto plazo, que puedan fácilmente detectar el avance de los objetivos o productos logrados, como así también poder medir lo ejecutado o lo pendiente de ejecución, mediante la evaluación cualitativa y cuantitativa, en plazos de tiempo más espaciados. La interpretación de los datos obtenidos es lo que finalmente nos permitirá tomar decisiones e informar a lo largo del proceso del desarrollo territorial.

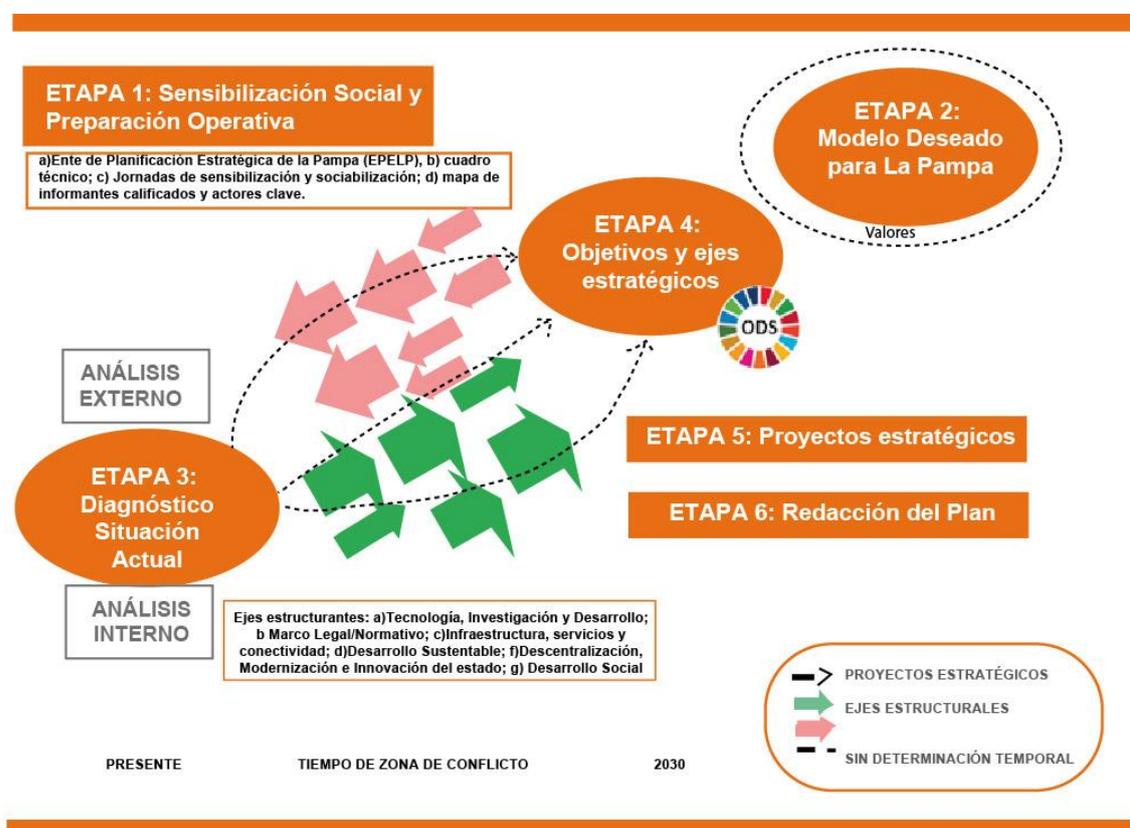
En torno a lo planteado participativamente y los ODS-2030, se recomienda construir un observatorio de vigilancia prospectiva, interdisciplinario e interinstitucional, que permita monitorear los futuros posibles y generar información necesaria para anticiparse estratégicamente a hechos portadores de futuro.

ETAPA 10: Retroalimentación y aprendizaje: tomando como insumo la fase anterior, se analizará el desempeño del Plan con el fin de poder realizar las correcciones necesarias en el momento preciso (ideal: antes de que los hechos sean irreversibles, o sea, anticipándose). Así se asegurará que los objetivos determinados se puedan lograr en los plazos establecidos. La sistematización de los monitoreos y evaluaciones son una herramienta fundamental en esta etapa, y más aún cuando se le agrega el valor adicional de la prospectiva al servicio del monitoreo de los futuros posibles.

A partir de esto los mecanismos de retroalimentación deben generar información estratégica sobre el desempeño y funcionalidad de las estrategias y programas implementados en el territorio.

La única manera de aprender y mejorar el proceso de planificación es midiendo la evolución del impacto de los proyectos y el plan en el tiempo. Para esto, es necesario contar con una base de datos históricos sobre lo que se busca analizar, y generar información técnica y participativa que capte de la mejor manera la evolución. Solo aprendiendo de lo realizado se mejorarán los procesos futuros de profundización e innovación de la planificación estratégica territorial. A modo de resumen se propone la figura 1 con las etapas metodológicas propuestas para el proceso de planificación estratégica territorial.

Figura 1: Etapas metodológicas operativas propuestas.



Fuente: Elaboración propia en base a Balestri y Ferro Moreno (2015).

Reflexiones finales

Se espera que el presente trabajo sea el puntapié inicial de una serie de debates sobre la necesidad de pensar, diseñar, desarrollar, validar y ejecutar un proceso continuo de planificación que redunde en mejores intervenciones públicas, privadas, institucionales y comunitarias que aporten al desarrollo provincial de largo plazo.

La planificación estratégica de territorios tiene muchos impactos que pueden catalogarse como positivos, desde puntos de vista teóricos, metodológicos y empíricos. Ya hemos señalado varios de ellos en los apartados anteriores, donde resulta clave destacar que, para evaluar un plan es importante analizar tanto el territorio, como el proceso y los resultados proyectados y logrados. Los impactos positivos de un plan estratégico se sustentan en la propuesta y ejecución de un proceso participativo de construcción colectiva. A través de esto se genera una construcción de consensos e imágenes colectivas, con apropiación institucionalizada y sostenible. Este proceso puede considerarse como un factor importante de preparación para garantizar la aplicación, gestión y retroalimentación virtuosa de un plan que no quede como un intento y nada más.

La planificación no es una solución por sí misma a los problemas territoriales, es una de muchas herramientas que tiene como fin mejorar la capacidad de acción de largo plazo de los actores sociales, comunitarios e institucionales, que forman un Estado. Planificar implica pensar y generar consensos sobre factores y situaciones futuras; el contenido y la calidad del proceso son elementos que deben ser evaluados desde múltiples aristas. Las soluciones a los problemas territoriales se tienen que definir colectivamente, y en base a esas interpretaciones sobre el pasado, presente y futuro del territorio, se deben generar los espacios para la construcción comunitaria e institucional de consensos.

Un plan estratégico no es rígido, debe ser lo suficientemente flexible como para poder captar las diversas evoluciones posibles del proceso y el territorio. Muchos territorios han logrado culminar la primera etapa del proceso, llegando a un plan-libro que expone los principales resultados. Cuando la elaboración o la implementación del plan no involucra a las personas, lleva a que los miembros del mismo no lo sientan como propio y por lo tanto no se encuentren motivados a ser orientados por él.

Las dinámicas territoriales tienen lugar en el futuro, con tiempos que no necesariamente son compatibles con los procesos gubernamentales, comunitarios y privados. Es por esto que es necesario pensar a La Pampa en contextos temporales, escalares y disciplinares que excedan varios procesos gubernamentales.



El desafío es construir consensos de largo plazo, institucionalizarlos, gestionarlos y aprender del proceso para mejorar la planificación y arraigarla en la comunidad como una herramienta para pensar y transformar la realidad. Es fundamental que el proceso soberano de planificación sea enmarcado en los compromisos y acuerdos nacionales e internacionales; especialmente que la provincia de La Pampa marque el rumbo de contribución concreta al cumplimiento de los ODS-2030.

Bibliografía

Aguilar, L (2008). Gobernanza y gestión pública. 1° ed. México: Fondo de cultura económica.

Armijo, M (2011). Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. 1 ed. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf

Astigarraga, E (2016). Prospectiva, estrategia y planificación. Disponible en: http://prospectiva.eu/dokumentuak/Astigarraga-E_prospectiva_publication_ICAP_2016.pdf

Balestri, L. y S. Ferro Moreno (2015). Estrategia, política y complejidad. EdUNLPam. 307 p.

Barreiro, F. (2007). Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local. En II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Ecuador.

Barros, S.; Castellani, A. y D. Gantus (2016). Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea. CLACSO. CODESOC. PISAC. 252 p.

Barton, J (2006). Sustentabilidad urbana como planificación estratégica. EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, vol. 32 no 96 27-46.

Brailovsky, A. y D. Foguelman (1991). Memoria Verde: Historia ecológica de la Argentina. Buenos Aires, Editorial, Sudamérica.

Comerci, M. E (2007). Puestos y puesteros. Conflictividad por la apropiación de los recursos en el oeste pampeano. Revista THEOMAI. N°16: 128-130.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf.

Consejo Federal de Inversiones (CFI) (2013). Estudio Integral de la Provincia de La Pampa y sus Microrregiones. Aportes para el diseño e implementación del Plan Provincial y Microrregional de Desarrollo Territorial. Informe final. Buenos Aires.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina (2016). Manual para la adaptación local de los objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/manual_de_municipios.pdf

Cordero Sala P., Chavarría H., Echeverri R. y S. Sepúlveda (2003). Territorios rurales, competitividad y desarrollo. Cuaderno técnico n° 23. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Cruz Petit, B (2014). Relations between Society, Space and the Environment in the Different Conceptualizations of the City. Estudios demográficos y urbanos. Vol. 29, N° 1 (85): 183-205.

Dirección General de Estadística y Censos de la provincia de La Pampa (2018). Anuario estadístico de La Pampa: Año 2018. Disponible en: <https://estadistica.lapampa.gob.ar/anuario-estadistico-2018.html>.

Godet, M. y P. Durance (2011). La prospectiva estratégica para las empresas y territorios. UNESCO-DUNOD. 156 p.

Hevia, A (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7285/1/S03266_es.pdf.

Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (2010). Censo nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 de la República Argentina.

Iturrioz, G (2005). La Pampa en cifras: datos básicos del sistema agroalimentario provincial. Documento de trabajo. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Kooiman, J (1993). Modern governance. New government- society interactions. London: Sage.

Krels, P (2007). Planning Cities for the Future: The Successes and Failures of Urban Economic Strategies in Europe. Edward Edgar Publishing, Cheltenham.

Máttar, J y D. Perrotti (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf.



Mesa A. y R. Merinero Rodríguez (2008). Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos. Disponible en: <http://blogs.ujaen.es/catpetdlg/wp-content/uploads/2012/09/Libro-Planificacion-Estrategica-Territorial.pdf>.

Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN, 2005). Cuaderno 3, Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial. Disponible en: <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/cuad3-prospect.desterrit.pdf>.

Mojica, F (2004). Ejercicio de Prospectiva en la Región de Cundinamarca- Bogotá. Colombia.

Montero Olivares, S (2015). Planeación Prospectiva Estratégica de escenarios globales al 2050. En Baena Paz, G (coord.) "Planeación prospectiva estratégica teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. Proyecto PAPIME No. PE300414. México, DC. Disponible en: https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/08/Libro-PPE_interactivo1.pdf.

Morin, E (1999). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro (Trad. Mercedes Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

Núñez Madrazo, M (2018). Narrativa, memoria colectiva y tradiciones: transdisciplinariedad, descolonización y diálogo de saberes. Xalapa, Ver. Universidad Veracruzana. 251 p. México.

Petrella, R (1997). El Bien Común. Editorial Debates. Madrid, España.

Plan Rosario Metropolitana (PRM) (2018). Plan Rosario Metropolitana: Estrategias 2018. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y M., Portilla (2003). El enfoque territorial de desarrollo rural. IICA, San José, Costa Rica.

Tapella, E (2007). El mapeo de actores claves. Documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Zurbriggen, C (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanas. vol. 19. no. 38 México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002.