



# Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

N° 36: Julio - septiembre 2023

Planificación prospectiva estratégica y su relación con la planificación en el sector público  
ecuatoriano pp- 60 - 71

Pilicita Garrido, Amparo Isabel

Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE

Quito, Ecuador

Av. General Rumiñahui S/N, Sector Santa Clara.

[aipilicita@espe.edu.ec](mailto:aipilicita@espe.edu.ec)

*Planificación prospectiva estratégica y su relación con la planificación en el sector público ecuatoriano*

*Pilicita Garrido, Amparo Isabel  
Universidad de la Fuerzas Armadas ESPE*

*aipilicita@espe.edu.ec*

### **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo analizar el modelo de prospectiva estratégica de José Francisco Mojica y la Guía Metodológica de Planificación Estratégica publicada por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, con el fin de establecer vínculos que permitan incorporar la prospectiva estratégica en la planificación institucional en el sector público ecuatoriano. Para este fin, inicialmente, se consideró los conceptos básicos de prospectiva y planificación estratégica mediante la revisión de textos, documentación bibliográfica y legal, para posteriormente efectuar el análisis del modelo de prospectiva estratégica y las etapas o fases de la planificación institucional en el sector público. Finalmente se estableció una propuesta que permite incorporar las etapas de la prospectiva estratégica en la planificación institucional con el propósito de contribuir a la construcción de una visión de largo plazo, transformación productiva y la transición hacia una nueva sociedad y economía de conocimiento, sin embargo es necesario que las autoridades pertinentes consideren a la prospectiva estratégica como un elemento importante en la planificación gubernamental e incluido dentro de las políticas públicas que aún son incipientes en nuestro país.

### **Palabras clave**

Scenarios, strategic foresight, public policies, strategy.

### **Abstract**

The purpose of this article is to analyze José Francisco Mojica's strategic foresight model and the Methodological Guide for Strategic Planning published by the National Secretariat of Planning and Development SENPLADES, in order to establish links that will allow the incorporation of strategic foresight in institutional planning in the Ecuadorian public sector. To this end, the basic concepts of foresight and strategic planning were initially considered through a review of texts, bibliographic and legal documentation, followed by an analysis of the strategic foresight model and the stages or phases of institutional planning in the public sector. To this end, the basic concepts of foresight and strategic planning were initially considered through a review of texts, bibliographic and legal documentation, followed by an analysis of the strategic foresight model and the stages or phases of institutional planning in the public sector. Finally, a proposal was established to incorporate the stages of strategic foresight in institutional planning with the purpose of contributing to the construction of a long-term vision, productive transformation and the transition to a new society and knowledge economy; however, it is necessary that the relevant authorities consider strategic foresight as an important element in governmental planning and included in public policies, which are still incipient in our country.

### **Keywords**

Scenarios, strategic foresight, public policies, strategy.

La presente investigación permite evidenciar la importancia de la prospectiva estratégica en la planificación institucional en el sector público ecuatoriano, cabe enfatizar que en el Ecuador no se aplica la prospectiva estratégica para ejecutar la planificación en las instituciones públicas, sin embargo en el año 2017 se incorpora en la planificación nacional la visión a largo plazo constituida a través de un proceso de prospectiva estratégica para insertar el Plan Nacional de Desarrollo, pero en la actualidad no se cuenta con un documento oficial de la metodología para aplicar la prospectiva a nivel gubernamental. En este sentido, es necesario fortalecer la planificación institucional en el sector público mediante la incorporación de herramientas prospectivas como uno de los principales ingredientes para el planteamiento de estrategias y líneas de acción que cristalicen los objetivos de corto, mediano y largo plazo en el mejor futuro posible.

### **1.1 Definición de Prospectiva**

Martin (1995) describe la prospectiva como: “El proceso de investigación que requiere mirar sistemáticamente el futuro a largo plazo en ciencia, tecnología, economía y sociedad, con el objetivo de identificar las áreas de investigación estratégicas y las tecnologías genéricas emergentes que generarán los mayores beneficios económicos y sociales”. Gil (2005) Plantea la prospectiva de dos formas: como una “disciplina intelectual” o como una “indisciplina intelectual”, que toma la forma de una “reflexión para iluminar la acción del presente con la luz de los futuros posibles”. Balbi E. (2008) Define la prospectiva como la disciplina que ha conseguido convertirse en la herramienta clave de esa construcción del futuro deseado y posible.

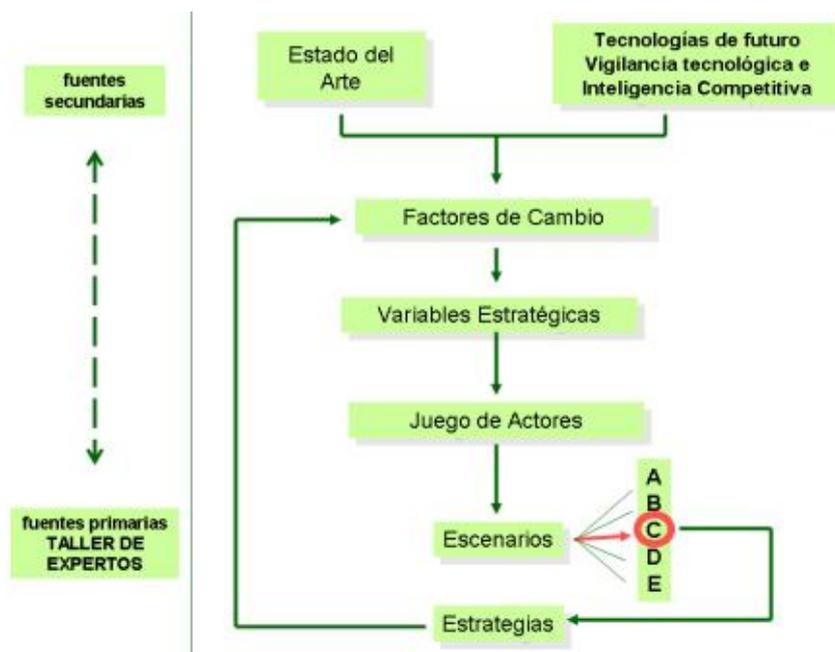
### **1.2 Definición de prospectiva estratégica**

La estrategia habla de clarividencia y de innovación y la prospectiva de pre actividad y de proactividad, pero está claro que se trata de lo mismo (Godet M. , 2000). Sin embargo, José Francisco Mojica define a la prospectiva estratégica como una disciplina que permite analizar el futuro para poder obrar con mayor seguridad en el presente y, empleando una metáfora, se

podría decir que esta disciplina ayuda a iluminar el presente con la luz del futuro. (Mojica F. , 2010)

### 1.3 Modelo Prospectivo de Francisco José Mojica

Gráfico No.1: Modelo prospectivo



Fuente: Francisco José Mojica (2010)

#### 1.3.1 Indagación proveniente de fuentes secundarias

##### 1.3.1.1 El Estado del Arte

En esta fase se estudia la situación actual de la organización, a saber: su comportamiento económico, social, cultural, político, ambiental. Nos preguntamos cómo es hoy la organización y también como era en el pasado. (Mojica F. , 2010). En este contexto, los stakeholders de la planificación estratégica en el sector público deben efectuar el análisis del Plan Nacional de Desarrollo a fin de evidenciar falencias y necesidades en los diferentes ámbitos de acción.

##### 1.3.1.2 Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva

Esta es una condición previa al estudio prospectivo, consiste en reconocer las tendencias mundiales en el tema que se está estudiando, especialmente las tendencias tecnológicas, e igualmente las mejores prácticas mundiales (Mojica F. , 2010).

### **1.3.2 Información y análisis aportado por las fuentes primarias**

El modelo de Mojica establece cinco talleres que se realizan con los expertos. Se parte de los resultados que ha arrojado el “Estado del Arte” y se tienen en cuenta, en todo momento, los resultados del estudio de Vigilancia Tecnológica.

#### **1.3.2.1 Selección de factores de cambio**

El concepto de factores de cambio se opone a factores de inercia. Los primeros son fenómenos sobre los cuales no tenemos certeza con respecto a su evolución en el futuro. Son de índole: económica, cultural, social, ambiental, científica, política, etc. Los factores de inercia son las tendencias y sugieren mayor certitud para arriesgarnos a indicar su ocurrencia en el futuro. El taller de identificación de factores de cambio se basa en el empleo de tres herramientas: “los árboles de competencia de Marc Giget”, la “matriz del cambio de Michel Godet” y la matriz “Dofa”. (Mojica F. , 2010). En esta etapa se puede aplicar las tres herramientas o seleccionar una de las tres herramientas, en este caso se utilizará la Matriz FODA que también es parte de la metodología de planificación institucional de SENPLADES<sup>1</sup> con el fin de evidenciar la situación actual de la institución, considerando datos pasados y presentes para establecer una base de información y de esta manera seguir el proceso de la planificación estratégica con una visión prospectiva.

#### **1.3.2.2 Precisión de variables estratégicas o clave**

No todos los factores encontrados en la fase anterior son importantes, sino unos pocos que llamaremos variables estratégicas o variables clave. Los identificamos empleando diferentes herramientas diseñadas para tal fin, a saber: El “análisis estructural” que Michel Godet diseñó con el nombre de “Micmac”. Esta es una de las herramientas más prestigiosas de la casa Godet, permite priorizar los factores y determinar las variables estratégicas o clave del tema estudiado. (Mojica F. , 2010). En este sentido, es importante resaltar que el método Micmac permite corroborar la importancia de variables que presuponíamos relevantes.

#### **1.3.2.3 Poder y estrategias de los actores sociales.**

La prospectiva estratégica no solo maneja fenómenos sino que en su búsqueda por interpretar verosímilmente la realidad se lanza a reconocer los grupos humanos o “actores sociales” que están ocultos detrás de los fenómenos estudiados. (Mojica F. , 2010). Es decir que en esta fase

---

<sup>1</sup> Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

se determina el comportamiento de los actores sociales que tienen relación con las variables estratégicas seleccionadas.

#### **1.3.2.4 Diseño de Escenarios de Futuro.**

En este punto converge toda la información que se ha recabado hasta el momento actual, en particular, las ideas que provienen de las tendencias y mejores prácticas mundiales. El diseño del futuro se logra necesariamente a través de la redacción de escenarios, para lo cual las herramientas más aconsejables son: el análisis morfológico, el sistema de matriz de impacto cruzado (SMIC PROB EXPERT) y la cruz de escenarios de Peter Schwartz. Con las tres, nos situamos en el futuro y desde allí emprendemos nuestro recorrido hasta el presente.

1° El análisis morfológico requiere la elaboración de diferentes hipótesis de futuro para cada variable estratégica o clave, con las cuales se componen los diferentes escenarios eligiendo, para cada variable, una de las hipótesis anteriores.

2° El software Smic Prob Expert trabaja con probabilidades simples y condicionales. Permite definir el escenario más probable que no es sino el camino por donde se está orientando el negocio o el territorio que estamos analizando. Pero al mismo tiempo nos señala otras imágenes de futuro menos probables que son también susceptibles de ser analizadas.

3° La cruz de escenarios de Peter Schwartz es muy simple porque reduce las alternativas de escenarios solamente a cuatro. Algunas veces se utiliza directamente, otras veces se emplea para obtener una visión panorámica de las visiones de futuro logradas mediante los dos métodos anteriores. (Mojica F. , 2010). Estas herramientas pueden ser incorporada dentro del proceso de planificación de las instituciones en el sector público ecuatoriano a fin de incorporar la prospectiva estratégica como una herramienta prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos que deben ser implementados de acuerdo a la programación establecida.

#### **1.3.2.5 Elección de estrategias**

Una vez reconocido el o los escenarios por los cuales “apuesta” la organización, la empresa o el territorio que estamos analizando, se requiere construir ese futuro. Para lograrlo empleamos “estrategias”. Una estrategia se define como la sumatoria de un objetivo y unas acciones. (Mojica F. , 2010)

Existen varias maneras de precisar las acciones:

1º El “Ábaco de François Régnier” nos permite priorizarlas según el criterio de importancia en relación con su respectivo objetivo;

2º El “Igo” que significa: importancia y gobernabilidad nos permite priorizar las acciones según su grado de pertinencia con los objetivos, pero además nos indica el grado de control o de dominio que la empresa u organización tiene sobre cada una de ellas;

3º Los “Árboles de Pertinencia” nos ayudan a concretar los requerimientos de cada objetivo a varios niveles llegando en cada nivel a mayor precisión.

4º El “Análisis Multicriterios” se llama así, porque permite calificar las acciones por medio de varios criterios con lo cual se obtiene una verdadera radiografía de las acciones y su relación con los criterios de evaluación. (Mojica F. , 2010)

## **1.4 Planificación estratégica**

Miklos (2001) define la planeación estratégica como el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una institución u organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, a fin de desarrollar planes detallados que pongan en práctica las políticas y estrategias que los lleven a lograr sus objetivos y propósitos fundamentales. Godet M. , (2007) define el “planeamiento estratégico prospectivo como un nuevo enfoque de planeamiento que consiste en guiar a todos los planeamientos estratégicos de la organización hacia un futuro, creando escenarios futuros que desea alcanzar la organización, y tomando medidas correctivas para un presente más deseado y para alcanzar aquel escenario posible, deseable y probable”.

### **1.4.1 Planificación estratégica en el sector público**

La Constitución (2008) establece en el artículo 280 que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Por su parte, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo determina a la planificación institucional como el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales,

intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas.

En este sentido, la guía metodológica de planificación institucional establece los siguientes pasos para la formulación de la planificación institucional:

**a) Descripción y diagnóstico institucional**

Comprende el análisis de las competencias y atribuciones otorgadas a la institución así como también conocer la realidad en la cual opera.

**b) Análisis situacional**

Consiste en el conocimiento y análisis del ambiente externo (nacional e internacional) y principalmente del sector al cual pertenece.

**c) Declaración de elementos orientadores**

La misión, visión, los valores y los objetivos estratégicos institucionales constituyen elementos orientadores para el accionar de la entidad.

**d) Diseño de estrategias, programas y proyectos:**

Las estrategias son lineamientos generales de acción que establecen una dirección e indican “como” lograr el objetivo estratégico institucional, varias estrategias pueden formularse para lograr un objetivo.

**e) Programación Plurianual y Anual de la política pública**

Se plasman las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (4 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo. Adicionalmente, se desglosa en ciclos anuales y semestrales respectivamente.

### **Materiales y Métodos**

La metodología que se empleó en esta investigación es un análisis documental de diversas fuentes bibliográficas y legales, como son las doctrinas, metodologías y la Constitución de la República del Ecuador. Para este fin, inicialmente, se consideró los conceptos básicos de prospectiva y planificación estratégica y posteriormente efectuar el análisis del modelo de prospectiva estratégica de Francisco José Mojica y la guía metodológica de planificación institucional publicado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo con el fin de visualizar como se encuentra estructurada la planificación en el sector público y así poder

determinar una propuesta donde se incorporen herramientas prospectivas que no se encuentran incluidas en las etapas de planificación institucional.

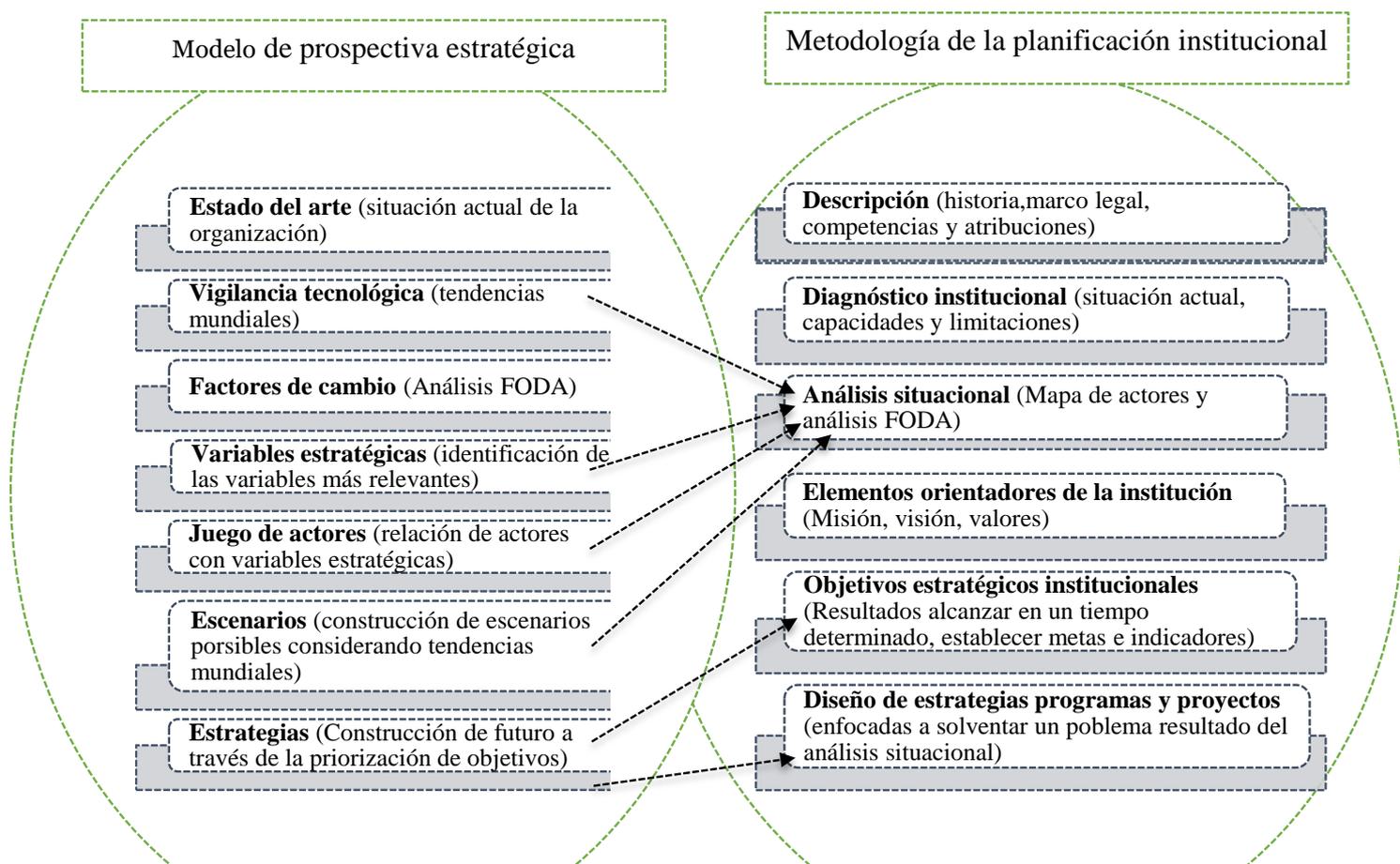
En ese orden de ideas, conviene precisar que la presente investigación también se caracteriza por ser de tipo no experimental debido a que no se genera ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. (Hernandez, 2010).

Finalmente, es importante recalcar que los resultados obtenidos se fundamentan en las diversas fuentes investigadas, es así que nace la importancia de la prospectiva y su aplicación en los procesos de la planificación institucional con el propósito de construir una visión donde se forje el mejor escenario posible.

### Resultados

En modelo de prospectiva estratégica y la metodología de planificación institucional cuentan con etapas o fases que contemplan los aspectos más relevantes que deben cumplirse para su formulación, ejecución y evaluación, por esta razón a continuación se presentan los dos modelos a fin de evidenciar los factores en común y aquellos elementos prospectivos que deben ser tomados en cuenta para ser incorporados en la planificación institucional.

**Gráfico No.2:** Modelo de prospectiva estratégica vs Metodología de planificación institucional



**Fuente:** Francisco José Mojica (2005) y la Guía metodológica de planificación SENPLADES (2012)

**Elaboración:** Autora

Como se puede observar en el gráfico No. 2, la *vigilancia tecnológica* del modelo prospectivo, no se encuentra incluido en ninguna de las etapas de la planificación, para ello se propone incluir dentro del *análisis situacional* considerando que en esta etapa se recaba toda la información interna y externa para el análisis FODA, en este sentido es imprescindible contar con toda la información acerca de tendencias y mejores prácticas a nivel mundial.

De igual manera, en el análisis situacional se efectúa el mapeo de actores donde se analiza los stakeholders de la organización, sin embargo no se efectúa el cruce entre actores y variables identificadas, es por ello que se propone el método MICMAC, el mismo que permite corroborar cuales son las variables estratégicas, así como también establecer soluciones a conflictos existentes entre grupos que persiguen proyectos diferentes.

Por otra parte, la construcción de escenarios también debe ser incorporada en el análisis situacional, donde se aplica la cruz de escenarios de Peter Schwartz para reducir las alternativas de escenario solamente a cuatro donde se permita evidenciar aquellos aspectos positivos y negativos en cada ámbito del análisis.

Finalmente, la *construcción de estrategias* deben ser incorporadas en los *objetivos estratégicos institucionales* y *diseño de estrategias, planes y proyectos* debido a que en esta etapa contamos con todos los elementos necesarios para construir una visión a futuro y establecer el camino a seguir a través de objetivos, indicadores y demás sistemas de medición que me permita estar alerta ante cualquier eventualidad con el fin de tomar acciones pertinentes o efectuar los ajustes necesarios para cumplir con lo planificado dentro de los tiempos establecidos.

## **Discusión**

En el futuro, América Latina necesita desarrollar la capacidad de anticipar y resolver con exitosamente problemas complejos en forma individual y colectiva, tomar decisiones estratégicas con autonomía ideológica y responsabilidad por los resultados. Significa que estamos encontrando la esencia de la prospectiva y del pensamiento estratégico, elementos que pueden ser muy útiles para construir alternativas a la crisis de sentido, dirección y significado que enfrenta la región. En este sentido, existe la necesidad de incrementar el nivel de aprendizaje en el Ecuador en función del ritmo de evolución del entorno mundial, debido a

que experiencia internacional se encuentra consolidada de mejor manera en los sectores estratégicos con una visión a largo plazo acompañados de políticas públicas que permitan construir un mejor futuro.

En este contexto, el uso de nuevas herramientas prospectivas en la planificación institucional del sector público permitirá contribuir a identificar nuevas potencialidades, construir visiones compartidas de futuro, diseñar e implementar estrategias de desarrollo tecnológico e industrial a fin de enfrentar la globalización de los mercados y la aceleración del cambio tecnológico.

Así mismo la prospectiva es un tema estratégico que el Ecuador requiere desarrollar para fomentar capacidades de investigación en temas de interés nacional que permita establecer estrategias conjuntas de solución de problemas sociales.

Finalmente, la incorporación de herramientas prospectivas dentro de una planificación institucional en el Ecuador permitirá contar con una visión de largo plazo, transformación productiva y la transición hacia una nueva sociedad y economía de conocimiento.

### Lista de referencias

- Balbi, E. (2003). *La técnica de análisis de causas y efectos, y remplazo del comportamiento de indicadores (CEYR)*. Buenos Aire: CelGyP y The Millenium Project.
- Balbi, E. (2008). *Metodología de la investigación de futuros*. Buenos Aires: CelGyP y The Millenium Project.
- Berger, G. (1964). *Etapas de la prospective*. París: PUF.
- Constitución. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Fred, D. (2003). *Conceptos de administración estratégica*. México D.F: Pearson Educación/Prentice Hall.
- Gil, B. (2005). *Inteligencia científica, tecnológica y regional. En Manual del participante del Diplomado Regional en Gestión del Conocimiento*. Bogotá: Universidad de la Sabana/Colciencias.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Paris.
- Godet, M. (2007). *La caja de herramientas de la prospectiva: problemas y métodos*. París: CNAM.
- Hernandez, R. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hurtado, J. (2012). *Metodología de la investigación holística*. Caracas: Ediciones Sypal.
- Martin, B. (1995). *google académico*. Obtenido de Technology Analysis & Strategic Management - "Foresight in Science and Technology": [https://www.researchgate.net/publication/201168998\\_Foresight\\_in\\_Science\\_and\\_Technology](https://www.researchgate.net/publication/201168998_Foresight_in_Science_and_Technology)

*Planificación prospectiva estratégica y su relación con la planificación en el sector público ecuatoriano.*

Miklos, C. y. (2001). *Las decisiones políticas de la planeación a la*. México D.F: Siglo XXI/Instituto Federal Electoral.

Mojica, F. (2010). *google académico*. Obtenido de <http://sigug.uniguajira.edu.co:8080/planeacion/word/documentos/Introducci%C3%B3n%20a%20la%20prospectiva%20estrat%C3%A9gica.pdf>

Mojica, F. J. (2005). *Construcción de Futuro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Convenio Andrés Bello.

Ojeda, J., Jiménez, P., Quintana, A., Crespo, G., & Viteri, M. (2015). Protocolo de investigación. (U. d. ESPE, Ed.) *Yura: Relaciones internacionales*, 5(1), 1 - 20.

Otegón-Medina. (2006). *Manual de Prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Schwartz, P. (1991). *The art of the long view*. Nueva York: Doubleday.

Senplades. (2012). *Guía metodológica de planificación institucional*. Quito.