

Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva (MPEP)
Tutor: PhD. Francisco José Mojica Sastoque

Tesis de Grado: “La prospectiva como herramienta de Planificación subnacional de largo plazo: La búsqueda de un desarrollo territorial y sostenible en Latinoamérica.”

La prospectiva para la Planificación territorial de largo plazo en Latinoamérica.

Fredy Vargas Lama
Universidad Externado de Colombia

Resumen / Abstract.

La planificación territorial de largo plazo en Latinoamérica es una necesidad impostergable. Una de las herramientas relativamente nuevas que apoyan su realización en forma eficiente, participativa y sistémica es la prospectiva territorial, que viene de la aplicación de las metodologías de la prospectiva voluntarista y que son empleadas actualmente en numerosos países del mundo para la generación de futuros posibles, que una vez aterrizados en una visión de largo plazo forman la base para el desarrollo de una estrategia en búsqueda de un desarrollo territorial sostenible.

En el presente artículo desarrollamos por qué consideramos necesaria la participación de la prospectiva territorial en los procesos de planificación territorial de largo plazo dadas las particularidades del modelo económico mayoritario en la región, el rol de la prospectiva territorial como herramienta para prevención de conflictos sociales, para luego presentar finalmente desde la práctica de la prospectiva algunas recomendaciones específicas para la implementación de procesos de desarrollo territorial.

1. Introducción.

¿Por qué es importante en este momento en América Latina analizar la prospectiva territorial?

Luego de una crisis prolongada de los años 80s (periodo conocido como la década perdida), que puso en riesgo incluso la estabilidad política en la región, Latinoamérica en los últimos 25 años apuesta por un nuevo modelo económico, de corte neoliberal. El objetivo inicial en primera instancia era el lograr estabilidad en los diversos países de la región y sentar las bases del desarrollo económico y social de nuestras naciones.

Las medidas que se implementan en la década de los 90s ayudan a ordenar económicamente a nuestros países, permiten en general tener un crecimiento económico constante del PBI, unos niveles de exportaciones considerables y un relativo éxito en la disminución de la riqueza. Sin embargo el modelo presentaba falencias que se comienzan a detectar en los primeros años del siglo XXI, entre otras podemos señalar cuatro muy marcadas: una *inequidad en la distribución de la renta y la riqueza* pronunciadas, una concentración de *producción y capital en los entornos urbanos*, el modelo se había centrado en gran medida en la *explotación de los recursos naturales* y por último una administración de los recursos y metas de corto plazo asociados a una *carencia de visión de largo plazo*.

La primera se hace patente en el hecho que Latinoamérica se convierte en una de las regiones con mayor *desigualdad en ingresos* del mundo. Existe una alta concentración del ingreso y la riqueza en pocas familias de cada uno de nuestros países (para el año 2009, el 1% más rico captaba el 20% del total de ingresos en Colombia, el 12,8% de Uruguay y el 16,7% de Argentina) (Jimenez, 2015). En el caso de la concentración de riqueza la brecha es aún mayor, en un estudio citado por el Gobierno de Colombia el 1% más rico de la población tendría en el 2011 aproximadamente 40% del total de la riqueza (Portafolio, 2014).

Respecto a la segunda falencia, que está relacionada asimismo a la *distribución de producción, ingreso y riqueza pero a nivel geográfico*, evidenciamos que se presenta una alta concentración de la riqueza en pequeños territorios de la región. En un estudio presentado en Cepal (2010) se indica que el 57% del PBI de América Latina se genera en solo el 9% de su territorio (Clarín, 2010).

La falencia anterior esta relacionada a la tercera, la *excesiva dependencia latinoamericana en la producción de bienes primarios*, con incidencia en explotación de recursos no renovables. La extracción y exportación de hidrocarburos y minerales en todo el continente generó claramente ingresos económicos considerables a las empresas extractoras y a los gobiernos en impuestos pagados, pero aumentaron profundamente los llamados “conflictos sociales” (protestas ambientales, culturales, económicas y el aprovechamiento político de algunos líderes locales para provocar la agitación social), las disparidades en distribución del ingreso y riqueza entre regiones geográficas y dentro de la misma región (stakeholders relacionados a la actividad extractiva y los que no se beneficiaban de la misma). Tenemos claramente una ausencia de desarrollo socioeconómico en los territorios explotados, relacionada tanto a la exportación de materias primas sin valor agregado, la poca o nula diversificación productiva y el lastre del desperdicio de los recursos económicos generados en el pasado (Sanborn & Dammert, 2013) generan un gran problema de índole social en las regiones productoras y sus entornos. Todos estos aspectos y la alta dependencia a los precios internacionales de las materias primas (precios internacionales de los commodities) hacen muy riesgoso seguir dependiendo altamente de los mismos. Derivado de los tres primeros puntos, Boisier (2014) concluye que mantener el sistema social libre de tensiones extremas recurrentes comienza a peligrar por cuestionamientos al patrón de distribución tanto de ingresos y riqueza tanto a nivel social como territorial y las tensiones políticas que buscan generar un enfrentamiento centro-periferia.

Como cuarto y último punto, tenemos *la carencia de una visión de largo plazo* en los líderes y altos funcionarios en todos los países de la región. El desmantelamiento de los departamentos de planeación en la última década del siglo pasado contribuyó negativamente en este aspecto, dado que por razones dogmáticas de modelo (neoliberalismo) y oposición a cualquier tipo de planificación se generó un quiebre en la mayor parte de los sistemas nacionales de planeación nacional, que en muchos casos pasaron a ser considerados como secundarios en la estructura de los gobiernos o desaparecieron completamente. Esta situación cambio timidamente en la primera década del siglo XXI al ser evidentes las carencias que se generaron en la implementación del modelo económico en la región. Sin embargo el renacer de la planificación y la incorporación inicial de procesos de prospectiva territorial e institucional si bien marcaron un hito importante en los sistemas de administración pública de los países, no fueron suficientes. Este hecho se hace patente al comprobar que a la fecha, pese a haberse efectuado una serie de ejercicios de índole nacional (Mattar & Cuervo, 2016), no existe

un plan de visión país que se haya generado en las últimas dos décadas que haya sido apropiado por los actores sociales y se haya implementado en la región.

Dado este conjunto de falencias detectadas por numerosos académicos en la región y fuera de ella, consideramos fundamental para encontrar una solución a las mismas contar con:

- Una institucionalidad, que garantice la creación de sistemas país con una visión de largo plazo.
- Una planificación nacional sólida, que permita generar objetivos de país de mediano y largo plazo y articular en forma eficiente los diversos planes territoriales e institucionales dentro de un sistema nacional de planeación, de corto, mediano y largo plazo.
- La incorporación de la prospectiva y los estudios de futuro, como herramienta de soporte en la creación de una visión de largo plazo, de nivel nacional y territorial.

La prospectiva en el ámbito territorial es importante, entre otras por cuatro razones concretas:

- Nos permite detectar los factores que pueden generar un cambio real en la región o territorio, con una visión de largo plazo. (Mojica, 2005).
- Por medio de ella podemos explorar escenarios posibles de futuro, para estar preparados para todos ellos y reducir de esta manera la incertidumbre (Schwartz, 1996). Se puede incluso desarrollar una reflexión ordenada de los principales riesgos de los escenarios alternativos, por medio de la metodología de plan vigia (Mojica, 2005).
- Elaborar en forma participativa, por los principales actores de la región o territorio, una visión de largo plazo. (Godet, 2001) (Mojica, 2005). Esta visión de largo plazo será la base para desarrollar un planeamiento participativo territorial de largo plazo, que al involucrar en su concepción a la población disminuye claramente las tensiones sociales (Vargas & Osorio, 2017).
- Permite evaluar en una forma completa las relaciones sistémicas que se presentan en el territorio (Godet, 1991) (Godet, 2001).

En el presente estudio nos concentraremos en los procesos de generación de la prospectiva a nivel territorial, como parte de los procesos de planificación de los territorios, que como hemos visto es una necesidad para lograr la paz social, la reducción de la incertidumbre y el desarrollo subnacional.

2. Prospectiva y Planificación: un enfoque global y territorial

Relación entre prospectiva y planificación : el pensamiento de largo plazo

La planificación y la prospectiva presentan una interacción muy amplia desde la misma concepción de la segunda, en las últimas décadas del siglo pasado. Ambas forman parte de un esquema de *pensamiento de futuro de largo plazo* y está a su vez compuesto por dos elementos: i) la generación de una *visión de largo plazo* y ii) una *estrategia* que la complementa (expresada en un proceso de planeación). Estos dos elementos deben ser acompañados por un proceso de seguimiento y monitoreo adecuado que garantice el cumplimiento de los objetivos nacionales (Martin, 2005), (Mattar & Perrotti, 2014) (Vargas & Osorio, 2017). Ackoff (2001) entendía este pensamiento futuro de largo plazo como una planificación estratégica real, que involucrase los dos elementos mencionados líneas arriba.

El proceso prospectivo, busca fundamentalmente llevar adelante el pensamiento orientado a futuro respecto a las posibilidades que nos presenta el mismo (escenarios) pero con la particularidad en el caso de la prospectiva voluntarista francesa (y luego con las adaptaciones en la escuela voluntarista latinoamericana) de generar una *apuesta a futuro*, que es lo que conocemos como *visión de futuro* (Mojica, 2005) (Godet, 2001). Esta visión de futuro en su concepción es participativa desde el origen, dada la búsqueda de una creación de construcción compartida de futuro (Mojica 1999), que es la base de la escuela voluntarista.

Sin embargo, pese a que las herramientas que nos da la prospectiva para la creación de futuros son muy potentes para poder generar los futuros posibles, para lograr estar completas deben derivar en acción (Godet, 1991). Para ello deben servirse de la estrategia y sus herramientas, que nos indicarán el cómo tangibilizamos estos procesos para la consecución de los objetivos. Es en este punto que la interacción de la prospectiva y la

planificación se genera, dado que ésta última nos ayuda al planteamiento de objetivos, metas e indicadores específicos en el proceso de tangibilización que se genera.

La planificación para el desarrollo generada en Latinoamérica desde el año 2000, busca en su concepción derivar en una mirada de largo plazo a nivel nacional y si bien existen muchos ejemplos a nivel subnacional de implementaciones relativamente exitosas y se han logrado generar algunas visiones nacionales (Mattar & Cuervo, 2016), a la fecha no existe ningún país en la región que haya articulado una visión real de largo plazo con un plan de desarrollo nacional que aglutine a todos los actores sociales en torno a esta propuesta. Esto genera una gran divergencia con las estrategias de desarrollo por las que optaron muchas naciones que alcanzaron en desarrollo en las últimas décadas, casi todos en Asia (entre otros Singapur, Corea del Sur, Taiwán, entre otros) en los cuales la visión de futuro es compartida por gobiernos y la población y ha permitido orientar los esfuerzos vía planes y/o estrategias de largo plazo. Pero no son solo las economías emergentes las que están orientadas en este sentido, sino también los países desarrollados consolidados, como por ejemplo Japón y la Unión Europea que ven la importancia de articular a sus sectores público y privado en visiones de largo plazo, forzados en gran medida por los cambios mundiales que se vienen experimentando en las últimas décadas y la elevada competitividad de las nuevas economías de escala mundial (Kuosa, 2011) (UNDP, 2014) (Habegger, 2010) (Vargas & Osorio, 2017).

Adicionalmente desde el punto de vista de Medina (2014) dadas las condiciones actuales mundiales y la alta inestabilidad e incertidumbre, es necesario buscar nuevos instrumentos de gestión estratégica, que nos permitan construir este futuro deseado y disminuir los riesgos por los cambios indeseados. Así el nuevo planeamiento estratégico estará basado en cuatro funciones básicas: a) la prospectiva y la visión de largo plazo b) la coordinación de políticas públicas c) el seguimiento y evaluación y d) la concertación o negociación estratégica de las políticas públicas (Wiesner, Garnier y Medina, 2000), (Martin, 2005), (Ortegón, 2011). De esta manera, la participación de la prospectiva en los procesos de planeación a largo plazo se vuelve más que importante.

Si bien cada uno de estos países ha tenido una estrategia de desarrollo muy particular, que no puede ser copiada exactamente, tienen en común una *visión ordenada del futuro* y una *participación clara del Gobierno* en la formulación e implementación de esta, articulando los esfuerzos de todos los actores sociales, que deben participar tanto en la concepción, como en su desarrollo (Yoo, 2008).

La Planificación Territorial y los Planes de Ordenamiento Territoriales

Uno de los campos más trabajados en las últimas décadas dentro de la planificación para el desarrollo a nivel internacional es el concepto de planeación espacial, que involucra a su vez dos grandes conceptos: la planeación territorial y los instrumentos de planes de ordenamiento territoriales.

La Planificación Territorial como Instrumento de Desarrollo

La planificación territorial implica la aplicación de un conjunto de instrumentos para intervenir un objeto llamado *territorio* desde los instrumentos de la planificación. Esto a su vez relaciona intervenciones tanto en un espacio físico como social (el grupo que tiene poder o control sobre dicho territorio) (Sandoval, 2014). Pero no solo hay que ver el territorio y los poseionarios como entes estáticos, sino es muy importante entender las dinámicas del territorio (las interacciones que se generan en el). (Massey, 1995). Estas dinámicas tendrán implicancias: sociales, culturales, ambientales, geográficas. Los primeros conceptos al respecto se desarrollaron desde la escuela alemana de planificación a inicios del siglo XX, pero reforzado en nuestro continente a raíz de la incorporación de las políticas de la Alianza para el Progreso que nacen en la Conferencia de Punta del Este en 1961, pero no es sino hasta fines del siglo XX y comienzos del XXI cuando las dimensiones de desarrollo de los procesos de planificación territorial, llevan a incorporar todos los aspectos que deberían en los diversos campos: institucional, ambiental, social, económico, etc. (Sandoval, 2014).

Para las Naciones Unidas, la administración de la planificación espacial está muy relacionada a los conceptos de planeación territorial y urbana, como un todo (UN Habitat, 2015). Dentro del documento de lineamientos internacionales para la planeación territorial y urbana de las Naciones Unidas esta organización indica el potencial que tienen estos instrumentos para el conseguir un desarrollo sostenible. A la vez nos indican que para cumplir sus objetivos tienen que estar muy relacionadas a tres dimensiones complementarias del desarrollo: el desarrollo e inclusión social, el crecimiento económico sostenido y la protección y gestión ambiental (UN Habitat, op.cit.).

La formulación estratégica para los territorios en este sentido tiene que entender las dinámicas de Cambio Estructural Global que tenemos actualmente en las cuales se están dando al menos 5 grandes transformaciones: La productiva, tecnológica y educativa, la geopolítica/geoestratégica, la política institucional, la sociocultural y digital y por último la ambiental y de economía sostenible (Medina, 2016). Si no logramos entender estas dinámicas en nuestros procesos locales o territoriales estaremos desarticulados a lo que se está presentando en el planeta hoy y de cara al futuro.

Una pregunta clara que podríamos realizarnos es si estos planes tienen per se la capacidad para generar decisiones colectivas. Existen muchos estudios al respecto alrededor del mundo. Algunos reconocen el papel de la planeación territorial en la prevención y resolución de conflictos, pero indican que para poder hacer esto tangible, es necesario que sean participativos. Para esto se hace patente la necesidad de desarrollar lo que se conoce como *Mediación Ambiental*, que en algunos casos es complementada con la *socio territorial* (Caser, Cebola et. Al, 2017). Pero el gran punto para que esto se dé, es la necesidad de desarrollar instrumentos para escuchar la voz de la comunidad. Las interacciones entre *poder y comunicación* en los procesos de planificación territorial han sido ampliamente tratados. En investigaciones recientes adicionalmente se menciona la necesidad de la administración de políticas de aprendizaje socio espacial (como es que recuperamos y ponemos en valor el conocimiento de los grupos humanos que se desarrollan en un territorio determinado) y que deben ser tomadas en cuenta para decisiones de planificación territorial futura (Natarajan, 2015). El ignorar estos patrones justamente ha generado en los últimos años múltiples conflictos sociales en las zonas de la sierra y la selva de muchas naciones latinoamericanas, donde tanto las autoridades como los actores de sector privado asumen que los patrones socio culturales occidentales son los únicos válidos, ignorando el aprendizaje milenario y las formas de interacción social de dichas naciones.

Planes de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con Rincón (2017), son los instrumentos por los cuales se organiza el espacio físico de un territorio teniendo en cuenta que el suelo es materia de diversas formas de intervención administrativa que son reflejo de la actividad del hombre en dos dimensiones: la de las actividades económicas y la de los intereses colectivos.

Cuanto se logre avanzar al respecto depende entre otros factores como en todo del nivel de expertos y profesionales que se contrate para tal fin (Tennoy & Hansson, 2015), el nivel de sistemas que tengas, pero en forma más importante que sea un proceso que este legitimado por las partes. En este último punto incluso en las experiencias más maduras y desarrolladas el equilibrio entre los factores económicos y el auge de los valores medio ambientales hace el tema complicado. (Urteaga, 2011).

El objetivo principal de su existencia es lograr un desarrollo sostenible, para cual existen dos modelos: ordenar desde lo regional (y bajar del territorio a lo local) y ordenar desde lo local a lo regional (que es el caso colombiano). (Rincon, 2017).

Las formas de realizarlo y los grados de centralidad del mismo varían desde los modelos como el de Francia, con un alto nivel de centralidad (Urteaga, 2011), hasta modelos como el Colombiano que tienen el primer nivel en lo local, que si bien brinda cercanía al ciudadano puede asimismo originar muchos problemas por falta de articulación con el territorio (Rincon, 2017).

En el caso colombiano por ejemplo, la Dirección Nacional de Planificación desde hace algunos años intenta implementar un proceso de articulación de los planes de ordenamiento territorial municipales, en planes metropolitanos de OT que a su vez responden a Planes de Ordenamiento Departamentales y un Modelo de Ordenamiento Territorial Regional. En opinión de expertos, este modelo si bien no es malo aún no ha alcanzado un grado de madurez, entre otras cosas debido a que la planificación local no tiene parámetros claros de articulación territorial y no esta bien normado; por otro lado carece de un sistema de superposición de decisiones territoriales y priorización de las mismas (Rincon, 2017).

Lo que podemos afirmar de la literatura internacional es que de los casos analizados es fundamental en cualquier modelo asegurar la participación ciudadana en las definiciones territoriales, que van a garantizar el desarrollo

socioeconómico futuro, esto se logra por medio de los procesos de *gobernanza*, que evitan que en nombre de lo racional, se pasen por alto *los componentes simbólicos del territorio*: valores, culturas e identidades locales (Dalla-Torre, 2016). Como nos indica Urteaga (2011), citando la legislación francesa al respecto: “La política de ordenamiento territorial tiene que convertirse en un nivel de coordinaciones entre las políticas de desarrollo económico, social, cultural deportivo, educativo, de protección del medio ambiente, de empleo y de mejora de la calidad de vida”. Sin mecanismos de gobernanza y participación ciudadana estos procesos no funcionan, el gran problema es que en los países en desarrollo muchas veces estos procesos se desdeñan, por intereses de los grupos de poder (Dalla-Torre, 2016).

La Planificación Prospectiva Territorial como herramienta de prevención de Conflictos Sociales

La participación ciudadana en los procesos de creación de los instrumentos para la generación de una visión compartida de futuro es fundamental. Desde los procesos de planificación participativa multiescalar en Latinoamérica, llevados adelante por gobiernos nacionales y territoriales e impulsados desde la CEPAL, hemos tenido algunos avances. (Sandoval, Sanhueza & Williner, 2015). Sin embargo, pese a los esfuerzos aún el desarrollo de las dinámicas regionales y territoriales en general en la región esta lejos de considerarse participativo en cuanto a la generación de las políticas para el desarrollo local y subnacional.

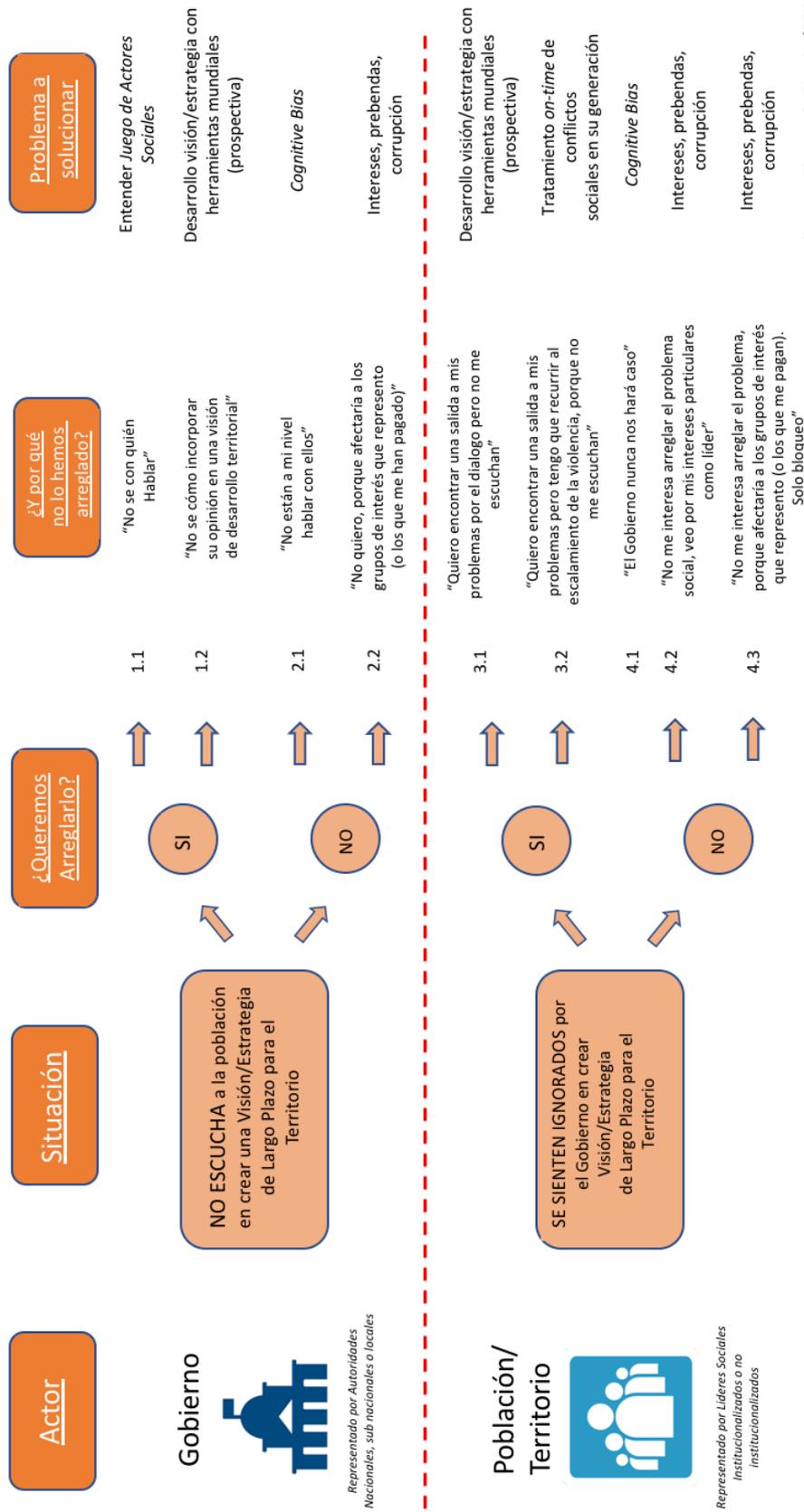
Es de fundamental importancia no solo conocer las estrategias concretas que nos llevaran a articular la participación ciudadana en políticas públicas, sino también poder contar con instrumentos adecuados para tal fin. Es así que la prospectiva es como ya desarrollamos previamente una pieza clave dentro de los procesos participativos en todas las escalas de la planeación. El voluntarismo francés, base de la prospectiva moderna desde su concepción nos habla de procesos de construcción colectiva de futuros. Como nos señala Mojica (2006) el liderazgo de la sociedad civil es muy significativo dado que son la pieza clave para los procesos de desarrollo.

Dadas las características puntuales del proceso de desarrollo que hemos vivido en la región primario exportador y basado en regímenes fundamentalmente extractivos, mencionado anteriormente, se han presentado a la fecha numerosos

conflictos sociales en toda la region, fundamentalmente de índole ambiental. Si bien la planificación prospectiva no es la “varita mágica” que arregla todos los problemas y evita todos los conflictos, si tenemos un mapeo claro de los procesos y los actores involucrados en este tipo de conflictos sociales, podremos ver de que manera podremos hacerles frente.

Vargas y Osorio (2017) plantean un esquema de actores y procesos en este tipo de conflicto social (Figura N°1). Como podemos apreciar en la misma, existen múltiples posibles causas relacionadas a los conflictos sociales, desde las originadas a nivel personal por los tomadores de decisiones, las razones culturales para no pensar en un desarrollo conjunto y otras que fundamentalmente son de índole metodológico y que son las que podemos socucionar por medio de la prospectiva y los estudios de futuro en los procesos de planificación concertada.

Figura N°1 : Esquema de Conflictividad Social Territorial



Fuente: Vargas & Osorio (2017)

3. Aplicación de la Prospectiva en Territorios

El Modelo Prospectivo: Las particularidades en la aplicación de la prospectiva

La prospectiva como sabemos es una disciplina emergente dentro de las ciencias sociales, que busca generar conocimiento con respecto a la reducción de la incertidumbre frente a los cambios sociales y la preparación para la toma de decisiones estratégicas (Medina, 2014).

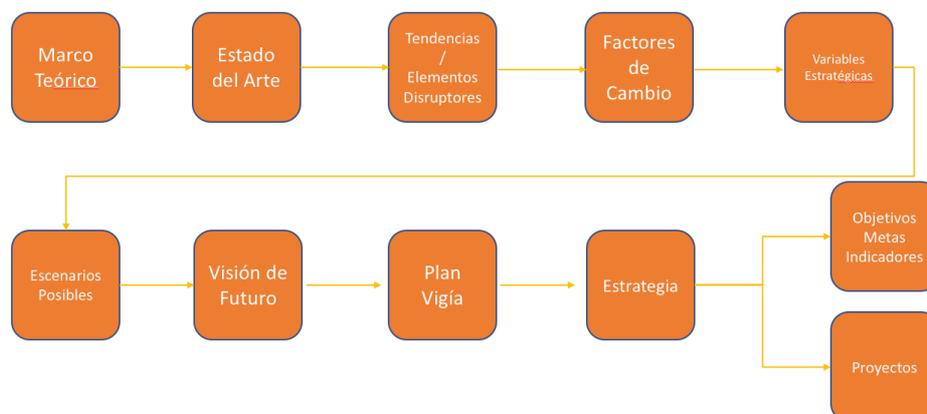
Como nos señala Mojica (2006) algunas características distintivas que la prospectiva francesa tiene (y que la distingue de forecasting norteamericano) son las siguientes:

- La realidad es observable dentro de una visión compleja antagonista de la percepción lineal
- La prospectiva propone manejar o administrar la incertidumbre cuando observamos la realidad a través del lente de la complejidad.
- El futuro es múltiple
- El futuro se construye, no se predice.

La práctica de la prospectiva voluntarista en latinoamérica, manteniendo el espíritu y metodología originales de la prospectiva francesa original, presenta algunas características particulares que se han derivado de la aplicación en las culturas latinoamericanas. En la figura N° 2 podemos observar un cuadro resumen del flujo del modelo prospectivo latinoamericano, aplicado desde Colombia, por el Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectivo, de la Universidad Externado de Colombia dirigido por el reconocido experto latinoamericano Francisco Mojica.

Es importante indicar que si bien los dos últimos puntos están enunciados dentro del modelo prospectivo se aplican como complemento al mismo, no forman parte per se de la metodología original. Por otro lado el modelo prospectivo no es de carácter cerrado sino que interactúa metodológicamente con otras disciplinas de las ciencias sociales como parte de los análisis de su objeto de estudio fundamental: el futuro.

Figura N°2
Modelo Prospectivo Voluntarista: Versión Latinoamericana (F. Mojica)



Fuente: Elaboración Propia en base a Mojica (2005)

Como hemos desarrollado previamente, si bien el modelo prospectivo es único, en el caso de la prospectiva territorial existen algunas particularidades que hay que tomar en cuenta para su aplicación. Al respecto en el Cuadro N°1, elaborado en base a los principales puntos relevados por Vargas y Osorio (2017), tenemos algunas particularidades para considerar:

Cuadro N°1 : Recomendaciones para Análisis Prospectivos Territoriales

Ítem	Proceso Prospectivo	Recomendación
1	Marco Teórico	Deberemos considerar entre otras cosas las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es la conformación de la región en todos los aspectos? (geográfico, social, demográfico, económico, cultural, medioambiental, etc.) ¿es posible cuantificar cada uno de ellos? ¿existe data reciente al respecto? ¿cuál es el nivel de infraestructura existente en la región? ¿cómo está caracterizada la población de esta región? ¿cuáles son sus potencialidades? ¿existen estudios sobre el potencial de recursos naturales existentes en la zona? ¿existen estudios respecto a la riqueza medioambiental de la zona? ¿existen estudios del potencial del capital humano de la región? ¿existen estudios sobre innovación y desarrollo en la región?

2	Estado del Arte	Hay que considerar como referencia la Visión Nacional, a fin de estar articulados. Adicionalmente es necesario contestar las siguientes preguntas: a. ¿Cuál es la situación del entorno cercano y lejano? ¿cuál es la interacción con el entorno geográfico y económico relevante? ¿cuáles son las principales oportunidades y cuáles son las amenazas que se presentan? ¿existen riesgos relevantes de corto y mediano plazo para el territorio? ¿se ha hecho estudios respecto a cómo se podría trabajar estos riesgos? b. En caso de existir recursos naturales que pueden explotarse: ¿se tiene claridad respecto al costo de oportunidad de la explotación /no explotación de determinados recursos?, ¿existen cuantificaciones al respecto?, ¿existen estimados de los daños/beneficios que puede traer a la población su explotación? ¿cómo el uso o no uso de los recursos existente tiene una relación con el desarrollo mundial? ¿puedo estar perdiendo la oportunidad de explotar recursos que luego no tendrán valor?
3	Tendencias Mundiales / Tendencias Nacionales / Tendencias del Sector	Partir de las Megatendencias Mundiales, ver las principales tendencias regionales (continentales y subcontinentales), las nacionales y las sectoriales dentro del país.
4	Principales disrupciones / cisnes negros / wild cards	Es necesario conocer las disrupciones existentes y las posibles. Para esto se recomienda hacer revisión metodológica, como la planteada por McKinsey (2017) para los análisis predictivos
5	Factores de Cambio	Probablemente el paso más importante del análisis prospectivo. Vienen de los pasos del 1 al 4. Una vez relevados los candidatos a factores de cambio, vía las herramientas de la prospectiva (P.E. Marc Giget, M Cambios Esperados, M Preconcepciones, etc.) es necesario ver la interacción del sistema para ver efectos secundarios.
6	Variables Estratégicas	Para encontrar las variables que transformarán el territorio es necesario que los tomadores de decisiones seleccionados (los actores relevantes) sean elegidos y tengan representatividad. Una vez se tengan, es necesario que previa esta selección revisen tanto el Marco Teórico y el Estado del Arte.
7	Escenarios Estratégicos	En el caso de Escenarios Territoriales hay que tratar de ser lo más preciso posible en cuanto a la narración de los mismos y tener a la mano toda la data que sustente la interacción de los factores de cambio específicos/variables estratégicas para cada uno de ellos. El escenario apuesta debe ser ambicioso, transformador de la sociedad, pero alcanzable.

8	Visión de Futuro	Este Escenario Apuesta, constituye en su mismo la Visión, que una vez finalizado el proceso deberá ser socializada con la población. El garantizar la apropiación de la misma, garantizará la búsqueda de su realización (Mojica, 2005), (Mojica, 1999b).
9	Estrategia / Planes, Proyectos y Programas	Algunas de las acciones necesarias para tal propósito son las siguientes: a) Plantear una gran estrategia. Para esto debemos desagregar la visión en los principales componentes que la conforman y visualizar cada elemento por separado y luego en conjunto. b) En seguida que se desagregan los componentes, debemos desarrollar los grandes objetivos territoriales. c) Los objetivos territoriales deben contar con talleres para poder definir las metas de corto y mediano plazo que materializarán los mismos. d) Las metas a su vez deben generar los proyectos asociados a su consecución. Todo esto debe ser cuantificado en tiempo y sobre todo recursos humanos y financieros para poder lograrlo, así como la necesidad de interacción de los actores. Finalmente, cada proyecto debe contar con un sistema de metas, indicadores, un sistema de control de riesgos y un seguimiento a detalle para su consecución.

Tópicos de Prospectiva y Dinámicas Territoriales

La Prospectiva ha probado ser una herramienta importante para la generación de dinámicas territoriales. Sin embargo la aplicación de estas técnicas de estudios de futuro a nivel territorial requiere tomar en cuenta algunos puntos en su generación. El objetivo de desarrollar este tipo de prospectiva es el desarrollo integral de los habitantes y la articulación del territorio a las dinámicas globales (Medina, 2016). Estas concepciones comienzan a tomar cuerpo desde los años 90s en la región, con mayor fuerza en algunos países como Colombia y Brasil (Mattar & Cuervo 2016), pero luego se han expandido por toda la región. Sería sin embargo relevante ver cuantos de estas intervenciones prospectivas subnacionales y territoriales realmente han logrado un impacto en la toma de decisiones real que impacte en la vida de la población.

La Prospectiva Territorial es un tipo especial de prospectiva, dado que involucra un grado de complejidad diferente a la prospectiva que se genera en el sector privado o la orientada al análisis de fenómenos concretos, por lo tanto requiere la

consideración de ciertas temáticas importantes a tomar en cuenta. A continuación analizamos algunos tópicos que desde la experiencia de los mayores académicos y practitioners en la región que debemos analizar para la generación de ejercicios prospectivos territoriales.

La Importancia de lo Local vs lo Global

Para Godet (2002) lo primero que debemos considerar es la importancia de lo local (desde el punto de vista competitivo) dentro del contexto global. Cada región tiene una base cultural, socio económica y de relación con el entorno totalmente diferente, esto lleva a la vez a que cada una de estas regiones pueda aspirar a tener una *política de desarrollo territorial* propia.

En Latinoamérica en las últimas décadas como hemos visto, se ha dado un modelo primario exportador en el cual lo global se dio respecto a los mercados objetivos de nuestros productos y la atracción de la inversión extranjera. Sin embargo como sabemos el modelo ha mostrado debilidades en lo referido a las grandes desigualdades generadas en la región y la elevada vulnerabilidad externa de nuestras economías (Ocampo, 2012). Todo esto nos lleva a pensar en formas propias de desarrollo, que nos ayuden a mantener un modelo económico liberal y promotor de la inversión extranjera, pero con correcciones en el mismo para lograr una mayor equidad y menor vulnerabilidad. En este contexto lo local tienen una voz muy importante.

La Importancia de la comprensión del territorio como un sistema

La prospectiva tiene dos conceptos que están intrínsecamente unidos a ella: la lógica de sistemas y la complejidad (Mojica, 2005). En el primer caso el incorporar al pensamiento sistémico al análisis de futuro nos permite ver las interacciones posibles entre los diversos elementos del objeto de estudio y entender que en muchos casos la complejidad del análisis futuro responde a la multiplicidad de efectos posibles de una decisión. Si esto aplica para casi cualquier fenómeno estudiado por la prospectiva es de especial importancia en los sistemas territoriales. Los sistemas territoriales al igual que los sistemas sociales, desde la perspectiva sociológica *estructural-funcionalista* de Parsons (Brichetto, 2014) podrían

ser clasificados como sistemas complejos, que no solo responden a una estructura en si (en la que el ser humano toma un papel esencial) formado por múltiples elementos, sino que las múltiples partes que lo forman funcionan con una interrelación entre ellas (Urteaga, 2010).

En el caso de los sistemas territoriales, Cepal nos plantea un modelo de tres subsistemas en el territorio: el Institucional, el Sociocultural y el Productivo. Sin embargo para ejercicios prospectivos consideran como relevantes los sistemas de: comunicaciones, demográficos/sociales, culturales, de investigación y capacitación, económico, territorial y de medio ambiente, de gerencia (CEPAL, 2000). Desde la teoría de la prospectiva, Godet (1991) nos indica que en la era de la información debe estar marcada por el paso a un pensamiento sistémico, que adicionalmente debe estar vinculada a una visión desde la multidisciplinariedad de los fenómenos: política, economía, sociología, psicología, historia, entre otros (Urteaga, 2010).

En este sentido es importante indicar que desde la planificación territorial, cuando tratamos de introducir el enfoque sistémico en la región tenemos algunos problemas, dado que al menos hasta la fecha se ha dado una visión muy parcial (solo desde la lógica económica de maximización de beneficios) lo que claramente evita que se de peso a otros factores (Boisier, 2014)

La Importancia del trabajo en Redes de Desarrollo Local/Regional

En el caso de la planificación local y territorial, uno de los consejos más importantes que nos da Godet, es la necesidad de crear una *red de iniciativas de desarrollo de varias ciudades/territorios*. Esto con el fin de compartir los puntos buenos y malos respecto a lo que a sido exitoso y lo que ha fallado previamente (Godet, op. cit.). Tu futuro puede ser el pasado de otros. En la perspectiva de la prospectiva voluntarista de la escuela latinoamericana, esto se refleja en el desarrollo de el llamado Estado del Arte a profundidad (Mojica, 2005), que involucra las técnicas del *Horizon Scanning* desarrolladas a mayor profundidad por la escuela inglesa del Foresight, que ha sido empleada incluso a nivel gubernamental en Reino Unido (Schultz, 2006). Para poder tomar decisiones adecuadas con respecto al futuro, es importante detectar tanto las tendencias emergentes como los llamados “bolsillos del futuro” (*pockets of the future* en inglés)

que están pasando actualmente (Lustig, 2015). Desde la perspectiva la prospectiva latinoamericana, esto está considerado en las labores de Inteligencia Territorial, Vigilancia, Monitoreo y Anticipación de Tendencias (Medina, 2016) (Mojica, 2005).

La Importancia de la Innovación en el Desarrollo Territorial

Un punto importante, respecto a la prospectiva es la necesidad de *desarrollar las actividades creativas* en el proceso. Si no vemos *futuro, innovación y cambio*, el territorio no tendrá cambios significativos en el futuro (Godet, 2002). Como nos dice Mojica (2005) “Si proyectas obsolescencia, tendrás más obsolescencia”. Es por ello que será fundamental analizar las posibilidades de desarrollo de nuevas actividades y evaluar todas las iniciativas posibles sobre el territorio, para esto por otro lado es necesario desarrollar las bases para el desarrollo de la innovación global. Uno de los mayores desafíos para la prospectiva en el mediano plazo es el desarrollo de la innovación territorial para afrontar el cambio de la estructura global (2015- 2035) (Medina, 2016). Para lograr lo anterior es fundamental entender las dinámicas desarrolladas en la academia internacional para la innovación, en fenómenos tales como el papel de los líderes perdurables en la generación de innovación y desarrollo (Wessel, 2014) o el papel de las Desviaciones Cognitivas, que han sido estudiadas en los últimos años desde la psicología (Ariely, 2010), la economía del comportamiento (Kahneman, 2015) y la teoría del pensamiento estratégico e innovación (Liedtka, 2014).

La Importancia de la Interacción de la Prospectiva con la Planificación y la Acción.

Otro asunto fundamental respecto a la prospectiva es la *interacción que debe tener con la planificación y la acción* de cara al futuro. Como nos señala Godet (2002), la acción sin una meta no tiene sentido y la prospectiva solo existe si esta orientada a la acción.

En muchas partes de Latinoamérica se han implementado ejercicios de prospectiva territorial con relativo éxito (Medina, 2016), (Cepal, 2015), (Mojica, 2014). Sin embargo pese a que se llega a visiones consensuadas de futuro, tenemos

carencias en la implementación de los resultados a nivel de políticas públicas. Parafraseando al Dr. Godet, Latinoamérica esta fallando en llevar el futuro a la acción. Medina (2016) nos propone una mayor interacción entre la prospectiva y los sistemas de planificación, los cuales deben asumir en mayor medida el desarrollo de modelos de madurez y aprendizaje colectivo. En este sentido si bien es importante que la planificación tenga una visión de futuro y entienda de las dinámicas y complejidad, no bastará con ello. Mojica (2005) desarrolla la necesidad de plantear estrategias, que deriven en programas y proyectos, que sean tangibles para la sociedad en el mediano plazo. En este sentido tanto la prospectiva como la planificación tienen que lograr una mayor interacción con los aspectos teórico conceptuales, pero sobretodo prácticos de disciplinas hermanas a la misma: la gerencia de proyectos y el pensamiento estratégico y algunas de sus herramientas, como por ejemplo el llamado Design Thinking, para poder lograr el cambio por diseño, del que nos habla Brown (2009).

La Importancia de usar herramientas simples pero poderosas.

Los procesos de prospectiva, que servirán de soporte para la planificación territorial, deben estar apalancados en herramientas que sean metodológicamente sólidas en el aspecto teórico/práctico, pero por otro lado que sean simples en su implementación (Godet, 2002). Esto es fundamental dado el carácter participativo de los ejercicios prospectivos, que es la base de la construcción de futuros como la vemos (Mojica, 2005). Si es que no pensamos en forma adecuada respecto al instrumental que desplegaremos en el territorio no podremos captar la atención de los stakeholders relevantes para el desarrollo de los mismos, sin cuya participación los ejercicios pierden su razón de ser.

Desde la lógica de la Resolución de Problemas para la toma de decisiones, que es la base de estos ejercicios, es de fundamental importancia recordar que debemos captar la atención de los actores, hasta el punto del disfrute en la participación en los mismos. Esto esta probado desde las investigaciones de Ackoff (1978), hasta los recientes ejercicios de Kahneman (2015).

En este sentido los workshops de prospectiva estratégica diseñados por Godet en los 80s del siglo pasado, como los talleres de prospectiva voluntarista desarrollados en Latinoamérica por Mojica entre otros, cumplen con estas funciones, dado que

tratan de descifrar claramente los problemas , las posibilidades de cambio y los posibles escenarios de futuro, desde un proceso de reflexión colectiva.

Godet (2002) señala que previa a la participación en estos ejercicios, es importante que los actores territoriales tengan una capacitación básica en las metodologías de la prospectiva y el pensamiento futuro, para que entiendan claramente la acción estratégica. Por otro lado, que en medio de los talleres se incida en la necesidad de retirar los prejuicios y estereotipo, que si en cualquier ejercicio prospectivo son importantes (para lo cual existen herramientas específicas para este fin), en el caso de los ejercicios territoriales se presentan con especial importancia, para determinar con claridad los retos del futuro. Finalmente Godet nos recomienda que en base a la definición de las problemáticas específicas del territorio a analizar, se escoja el set de herramientas y metodología prospectiva más adecuado para este fin.

La Importancia de tener claridad en los procesos de Gobernanza y Actores.

Si en todo proceso prospectivo, la selección de los actores es importante, en los procesos de análisis territorial se vuelve fundamental. Lo primero que debemos entender es que el realizar prospectiva en un territorio es un proceso mucho mas complejo que hacer prospectiva en el sector privado. Esto se debe a las multiples explicaciones “contradictorias” que pueden existir respecto a un solo fenómeno concreto (Godet, 2002), lo cual lleva a objetivos totalmente diferentes, que pueden afectar la construcción de una planeación ordenada de futuro en el territorio.

Para poder efectuar esto en forma eficiente, es necesario lograr desarrollar ejercicios de juego de actores, que nos permitan entender las dinámicas entre los diversos stakeholders invitados (Mojica, 2005).

Es necesario que veamos cuales son los mecanismos de gobernanza que existen dentro de la colectividad a analizar. Godet (2002), nos invita a no tomar el concepto “light” de la palabra y profundizar realmente en los arreglos institucionales y de poder formales e informales que existen en la comunidad, con el fin que el proceso realmente sea participativo y llegue a resultados. Al respecto existe un elemento muy importante que hay que analizar a detalle: las relaciones de poder existentes en el medio (Pfeffer, 1992). En el esquema planteado por

Pfeffer, tenemos que entender varias cosas respecto al grupo objetivo del estudio: las relaciones de poder y dependencia, la autoridad formal y la reputación, los atributos personales de los líderes (formales e informales), el grado de influencia interpersonal y los aspectos culturales y simbólicos (lenguaje, ceremonias, entre otros).

Bibliografía

- Ackoff (1978) *The Art of Problem Solving*. Wiley Interscience. New York.
- Ackoff (2001) *Planificación de la empresa del futuro*. Noriega Editores. México D.F.
- Ariely, D. (2010). *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*. New York: Harper Perennial.
- Boisier (2014) *Origen Evolucion y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI*. En: Mattar, J., Perrotti, D.E. (2014). *Planificación Prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Cepal
- Bricchetto, M.R. (2014) *La sociología como ciencia de la acción social*. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), pp. 189-209
- Brown, T. (2009) *Change by Design*. Harper Business. New York
- Caser, U., Marques Cebola, C., Vanconcelos, L. Ferro, F. (2017) *Environmental Mediation: An instrument for collaborative decision making in territorial planning*. *Finisterra*, LII, 104, 2017, pp. 109-120.
- Clarin (2010). *Concentración de la riqueza: un freno al crecimiento en América*. En: https://www.clarin.com/economia/Concentracion-riqueza-freno-crecimiento-America_0_rkIz7PcTwXl.html
- Dalla-Torre, M. (2016) *Gobernanza territorial y los planes de Ordenamiento Territorial*. *Bitácora* 27 (1) 2017: pp. 47-54. Universidad Nacional de Colombia.
- Godet, M. (2002). *Foresight and territorial dynamics*. *Foresight* 4, 5, 2002. Pp. 9-14

- Jimenez, J.P. (2015) Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- Kuosa, T. (2011) Practicing Strategic Foresight in Government: The Cases of Finland, Singapore and the European Union. S. Rajaratnam School of International Studies. Singapore.
- Liedtka, J. (2014). Perspective: Linking Design Thinking with Innovation Outcomes through Cognitive Bias Reduction. *Journal of Product Innovation Management*, 32(6), 925-938. doi:10.1111/jpim.12163
- Lustig, P. (2015). Strategic Foresight: Learning from the Future. Triarchy Press. Portland, Oregon.
- Mattar, J., Cuervo, L.M (2016). Planificación y Prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: Textos Seleccionados 2013-2016. CEPAL.
- Mattar, J., Cuervo, L.M. (2017) Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas. CEPAL. Santiago de Chile.
- Medina, J. (2016). La Prospectiva Territorial en America Latina y el Caribe. En el Seminario Internacional “Los objetivos de desarrollo sostenible y la construcción de futuros de América Latina y Caribe”. Ilpes-Cepal. En: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/05._javier_medina.pdf
- Mojica, F. J. (2005). La construcción del futuro: Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

- Mojica (2006) Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. Revista Med 14 (1): pp.122-131, 2006.
- Natarajan, L. (2015). Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning.
- Ocampo, J. A. (2012) La historia y los retos del desarrollo latinoamericano. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ortegón (2011) Fundamentos de planificación y política pública. Instituto de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Alcalá.
- Portafolio (2014). El 1% concentra el 40% de la riqueza de Colombia. En: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/concentra-40-riqueza-colombia-66406>
- Pfeffer, J. (1992). Managing with Power. HBS Press. Cambridge, Massachusetts.
- Rincon, J.I. (2017). Ordenamiento Territorial y Planificación en Colombia. En: <http://medioambiente.uexternado.edu.co/m3d10AmB/wp-content/uploads/2017/11/Presentación-Jorge-Iván-Rincón.pdf>
- Sandoval, C (2014) Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Serie Desarrollo Territorial N°17. CEPAL. Santiago de Chile
- Sandoval, C., Sanhueza, A., Williner, A. (2015) La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. CEPAL. Santiago de Chile.

- Schultz, W. (2006) The cultural contradictions of managing change: using horizon scanning in an evidence-based policy context. *Foresight*. Vol 8 No.4. 2006, pp. 3-12
- Schwartz, P. (1996) *The art of long view*. Crown Business. New York.
- Un Habitat (2015). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Un Habitat. Nairobi, Kenia.
- Urteaga, E. (2011) Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*. Vol LXXII, 270, pp.263-289.
- Yoo, I. (2008) Korea's Economic Development: Lessons and Suggestions for Developing Countries. *Korean Social Science Journal*, XXXV N° 1 (2008), pp. 31-63.
- Wessel, M. (2014). The Most Innovative Companies have long term leadership. *Harvard Business Review Digital Articles*. 12/30/2014, p2-5. 4p
- Wiesner, E., L. Garnier, Medina, J. (2000). Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. Funciones básicas de la planificación. Cuadernos del ILPES, N°46. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.