

ANEXO IV

GUÍA PROSPECTIVA OT RURAL

Plan
Municipal de
Ordenamiento
Territorial

TUNUYÁN - MENDOZA
2020 - 2050



Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal



Ministerio de Agroindustria
Presidencia de la Nación

Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal

Autores:
Vitale, Javier
Pascale Medina, Carla
Barrientos, María Julia
Papagno, Silvina

Vitale, Javier - Pascale Medina Carla - Barrientos María Julia -
Papagno Silvina (2016).

Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la
Argentina a nivel municipal.

Palabras clave: prospectiva, ordenamiento territorial, municipios,
políticas públicas, guía metodológica. Buenos Aires. 90 pp.

ISBN 978-987-1873-54-8

Fecha de publicación 10/2016

Diseño y diagramación: Carola V. Hamelau.

PRÓLOGO	09
NOTA DE AUTORES	13
AGRADECIMIENTOS	15
RESUMEN EJECUTIVO	17
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN A LA PROSPECTIVA	20
1.1 ¿Qué es la prospectiva?	20
1.2 ¿Qué es la prospectiva territorial?	21
1.3 ¿Por qué es necesario la prospectiva para el ordenamiento territorial rural?	22
1.4 ¿Cuál es la contribución de la prospectiva a la política pública?	24
1.5 ¿Cómo pueden los municipios utilizar la prospectiva para la planificación y gestión territorial?	24
CAPITULO 2	
PROPUESTA METODOLÓGICA	27
2.1 Etapa de preparación y focalización	
2.1.1 ¿Cómo inicia el proceso de prospectiva territorial?	30
2.1.2 ¿Qué aspectos debemos delimitar para iniciar un estudio de prospectiva territorial?	31
2.1.3 ¿Cómo planificamos el proceso metodológico y la fase de participación?	35
2.1.4 ¿Cuál puede ser la duración?	35
2.1.5 ¿Cuál es la mejor manera de motivar y sensibilizar sobre los alcances de la prospectiva territorial?	35
2.2 Diagnóstico territorial	
2.2.1 ¿Qué tipo de diagnóstico sirve de insumo a la prospectiva territorial?	36
2.2.2 ¿En qué consiste el diagnóstico prospectivo? y ¿cuál es su principal producto?	37

2.3 Construcción de escenarios	
2.3.1 ¿Qué es un escenario?	41
2.3.2 ¿Cómo podemos construir escenarios territoriales?	41
2.3.3 ¿Cómo clasificamos los procesos críticos del territorio?	49
2.3.4 ¿Cómo debemos formular los Interrogantes Estratégicos de las Incertidumbres Críticas del territorio?	50
2.3.5 ¿Cómo avanzamos en la definición de la trama/lógica y narrativa de los escenarios?	50
2.3.6 ¿Cuáles son los principales requisitos que deben reunir los escenarios territoriales?	52
2.4 Implicancias estratégicas para la planificación y gestión territorial	
2.4.1 ¿En qué contribuye la construcción de escenarios a la planificación territorial?	57
2.4.2 ¿Cómo avanzamos hacia la definición de la Estrategia territorial?	57
2.4.3 ¿Cómo se definen los objetivos estratégicos coherentes con la Estrategia?	58
2.4.4 ¿Cómo se identifican y priorizan las líneas de acción estratégicas?	58
2.4.5 ¿Qué son y para qué sirven los observatorios territoriales?	60
CAPÍTULO 3	
Consideraciones finales	63
ANEXOS	65
Anexo 1	65
Reseña de experiencias significativas de prospectiva territorial a nivel regional.	
Anexo 2	77
Glosario de palabras claves.	
BIBLIOGRAFÍA	83

Ministerio de Agroindustria

Ctdor. Ricardo Buryaile
Ministro de Agroindustria

Ing. Agr. Néstor Roulet
Secretario de Agregado de Valor

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Med. Vet. Amadeo Nicora
Presidente

Ing. Agr. Mariano Miguel Bosch
Vicepresidente

Ing. Agr. Héctor Espina
Director Nacional

Autores

Ministerio de Agroindustria

Ing. Agr. Carla Pascale Medina

Es Ingeniera Agrónoma. Especialista en Gestión Ambiental en Sistemas Agroalimentarios, FAUBA, 2005. Maestría en Ciencia del Suelo, FAUBA. Especialidad en Agroindustria y comercio internacional, FAUBA. Fue Coordinadora del Proyecto FAO/TCP/ARG/3302: Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de OTR de forma participativa e iterativa.

Lic. Silvina Papagno

Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) posgrado en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social y en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Maestranda en Gobierno UBA. Especializada en Ordenamiento Territorial.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Lic. Javier Vitale

Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública e investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Centro de Estudios Prospectivos de la Universidad Nacional de Cuyo.

Lic. María Julia Barrientos

Es Licenciada en Sociología y becaria doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Mendoza.

La disciplina de la prospectiva está ganando un espacio propio en el quehacer de lo público en América Latina y el Caribe. Esto es una buena noticia para el desarrollo sostenible de la región que, históricamente, ha sido poco propensa a atreverse a mirar más allá de la coyuntura, pero que, en los últimos años, ha dado señales inequívocas de la creciente importancia que se le otorga a la construcción del futuro. Ello se manifiesta en la acción de los gobiernos, pero también en una sociedad que busca construir un futuro sostenible de prosperidad con igualdad y que, en ese empeño, interpela a las autoridades públicas, propiciando un diálogo cada vez más intenso en el que se observa paulatinamente la incorporación de la dimensión del futuro en la planificación y en la política pública.

Y no podría ser de otra forma, en una etapa del desarrollo de la región en el que la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* está llamada a jugar un papel fundamental como impulsora de la construcción de un futuro sostenible, mediante la conjunción de sus tres pilares –económico, social y ambiental– en el ejercicio de la planificación y la política pública.

Hay que decir que la región tiene una tradición académica y de investigación en torno a la prospectiva que se remonta a los años sesenta. Esa práctica ha sido liderada por universidades, instituciones de investigación y tanques de pensamiento ubicados en países de la región. La experiencia pionera de la Fundación Bariloche en Argentina de hace casi medio siglo ilustra fehacientemente esta tradición, cuya área de influencia se reservaba, hasta hace poco, a los ámbitos de la investigación con fines académicos, con muy poco diálogo con los hacedores de políticas. Las cosas parecen estar cambiando en la última década.

Como parte del trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los últimos años se han documentado una veintena de ejercicios de construcción de escenarios de largo plazo o de gran visión a nivel nacional, en los que los gobiernos han sido parte fundamental del esfuerzo; es decir se trata de ejercicios que pretenden tener un correlato en el ejercicio de planificación del desarrollo. En la Argentina no ha habido un emprendimiento de este tipo a nivel nacional en la última década, pero sí los hay sectoriales y espaciales. Como bien lo señala la Guía, en el país se han desarrollado iniciativas de planificación estratégica gubernamental en el espacio territorial y en sectores como agroalimentos y agroindustria; ciencia, tecnología e innovación; turismo; e industria, que ilustran el interés de la planificación y la política pública de apuntar la mira al largo plazo.

Varios son los factores que explican la “creciente” incorporación de la perspectiva de largo plazo en el ejercicio de la planificación y la política pública en la región.

Un primer elemento se vincula con la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que puso un horizonte de 15 años para el cumplimiento de las metas. Sea cual fuere el momento del desarrollo o de la coyuntura que pasaban los países a inicios del presente siglo, hubo un alineamiento general que impregnó las políticas públicas con una perspectiva de mediano - largo plazo, en lo cual la reivindicación del Estado como orientador del proceso de desarrollo jugó también un papel destacado.

En segundo lugar, conforme transcurría la primera década de los 2000 se fue afianzando el consenso regional en torno a la búsqueda de un desarrollo integral, incluyente, con igualdad y valorizando el medio ambiente, lo que requería la incorporación del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones. La aceptación de actuar para frenar el calentamiento global (impulsada por el Informe de Nicholas Stern sobre la economía del cambio climático) puso en primer plano la preocupación por el futuro, que ya no era abstracta, teórica o lejana, sino que tenía que ver con la viabilidad misma del planeta y la próxima generación.

Un tercer factor tiene que ver con la capacidad que mostró el Estado para generar ahorros fiscales, en particular en 2003-2008, cuando se recibieron ingresos públicos extraordinarios (especialmente en Sudamérica) por los altos precios de las materias primas. Ello abrió la posibilidad de asignación de recursos públicos a proyectos de inversión en infraestructura que, justamente, requieren de planificación y políticas con visión de largo plazo.

El cuarto factor está relacionado con el empeño por reducir las desigualdades, que requiere la intervención explícita y persistente del Estado durante largos períodos para provocar rupturas concentradoras presentes por décadas, así como de instrumentos como la planificación y la prospectiva para avanzar en cambios estructurales sostenibles.

Finalmente, las negociaciones globales para acordar la agenda de desarrollo post 2015, que desembocaron en *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, convergen en el llamado a la comunidad internacional para elevar la mirada al futuro. Para la Argentina, como para el resto de América Latina y el Caribe, se trata de una oportunidad histórica para implementar políticas de Estado, con objetivos, metas e indicadores de largo plazo.

La publicación de la *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial*

rural de la Argentina a nivel municipal es un gran acierto. Es una oportunidad para orientar las políticas de ordenamiento territorial rural con una visión de largo plazo. Los procesos de ordenamiento del territorio son complejos, tienen que ver con regularización de tenencia y propiedad de la tierra, lo que introduce asuntos redistributivos y una faz política y de poder; los tiempos que normalmente toman son largos, por lo que el esfuerzo debe ser persistente, de manera que un enfoque de largo plazo es necesario.

Un segundo acierto de la guía es su bajada al nivel municipal. En la experiencia de trabajo del ILPES hemos constatado la alta probabilidad de impacto de las intervenciones cuando se actúa en este nivel (a diferencia del nacional o provincial), pero como es imposible cubrir todos los municipios, la elaboración de manuales cuidadosamente trabajados, sobre la base de la experiencia de campo, y con un objetivo de servir como referencia y no como receta, suele tener efectos transformadores sostenibles.

Esta guía puede ser de gran utilidad no solo para los actores sociales e interesados en la planificación territorial de las 24 jurisdicciones de la República Argentina, sino también para el resto de la región. Los autores advierten su orientación hacia el contexto y realidad institucional, económica y social de la Argentina. Por ejemplo, la vocación agroindustrial-alimentaria de la Argentina incide en el tipo de planeación y ordenamiento territoriales que se concibe en la Guía, pero hay lecciones que podrían ser aprovechables por municipios de otros países.

Hay dos elementos fundamentales de la Agenda 2030 y de sus objetivos para el desarrollo sostenible (ODS) que son muy propicios para reforzar la oportunidad de la publicación de esta Guía. Uno tiene que ver con la necesidad de mirar al futuro, de planearlo, de fortalecer capacidades para transitar a ese escenario de prosperidad, igualdad y sostenibilidad. El otro tiene que ver con una de las declaraciones de la Agenda 2030: *que nadie se quede atrás*. Si esto lo llevamos al territorio, significa atacar las disparidades del desarrollo territorial de la Argentina que, según cálculos de la CEPAL, en materia de ingresos, se encuentran en niveles similares a Brasil, México y Perú, por encima de Chile y Bolivia, y por debajo de Colombia y Panamá.

La Guía está elaborada para ser aprovechada por un público amplio: planificadores, tomadores de decisiones, gestores del territorio y actores sociales, entre otros. Es evidente el reconocimiento que hacen sus autores acerca de la necesidad de participación de muy diversos agentes económicos, sociales y políticos en un proceso de ordenamiento territorial rural. Este es otro mérito importante, pues la Guía es cuidadosa en evitar intentar ser una especie de manual a seguir puntualmente a rajatabla, ni tampoco ser tan general como para ajustarse casi a cualquier proceso de

¹ Véase CEPAL, *Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*, edición 2015. En línea <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39223-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2015-pactos-la-igualdad>.

planeación del territorio. Se ubica en un punto intermedio, a partir del cual puede ser aprovechable por los diferentes públicos.

El impulso al pensamiento de futuro que nos provee la Agenda 2030 será fundamental para el fortalecimiento y consolidación de una trayectoria firme hacia un escenario por todos deseado, como nos recordaba el Grupo de Apoyo del Naciones Unidas para la preparación de la Agenda Post 2015. Contribuciones como la *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal* abonan a este gran objetivo.

Jorge Máttar
*Director Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES).
Junio 2016.*

Uno de los principales desafíos que enfrentan las gestiones es gobernar en un contexto complejo, dinámico e incierto. En ese sentido, entendemos a la prospectiva territorial como un proceso sistemático y participativo que recopila conocimientos para el futuro y construye visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

Nuestro país se perfila como uno de los principales proveedores de alimentos y productor de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, con valor agregado para un mundo en constante crecimiento, asegurando tanto la provisión de alimentos a nivel nacional, como la demanda de los mercados internacionales, en un marco de sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo el desarrollo nacional y regional.

El Ordenamiento Territorial Rural (OTR), con visión prospectiva, apunta a consolidar un desarrollo federal equilibrado, contribuyendo a mejorar la competitividad, especialmente en lo que hace a las economías regionales menos favorecidas, diseñando políticas públicas que posibiliten incrementar la producción en cada una de las cadenas, potenciando el valor agregado en origen, entendiendo a lo rural no como lo puramente agropecuario, sino como un espacio de vida y de desarrollo personal.

Es en este marco, que desde el Ministerio de Agroindustria de la Nación, en conjunto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a través de su Centro Regional Mendoza-San Juan, se propuso la realización de esta publicación con el objeto de contribuir a la difusión y valorización de los estudios prospectivos tanto como a visualizar la necesidad de incorporar la dimensión de futuro en la planificación y gestión del territorio.

No existe una forma única de pensar los territorios, abordarlos en su complejidad implica no proponer una guía que funcione como receta para encarar estos procesos, sino brindar elementos claves advirtiendo que los diseños metodológicos deben adecuarse a las necesidades y demandas de los contextos sociales y culturales en los que se implementan.

Esperamos con esta publicación, contribuir al fortalecimiento de las capacidades, institucionales y técnicas, de los distintos niveles, y especialmente a los municipios, con la finalidad de incorporar la dimensión de futuro a los procesos de ordenamiento territorial rural, formulando políticas públicas consistentes para el cuidado del capital natural.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar sus más sinceros agradecimientos a las personas que hicieron posible la elaboración y publicación de la presente Guía.

A las autoridades del Ministerio de Agroindustria de la Nación por su apoyo y compromiso.

A Daniel Pizzolato, Director de la Estación Experimental Agropecuaria La Consulta del INTA por su constante compromiso y apoyo a lo largo de los procesos de Ordenamiento Territorial Rural desarrollados en los departamentos de Tunuyán y Tupungato de la Provincia de Mendoza. Por la oportunidad brindada para incorporar la dimensión de futuro en los procesos de planificación para el desarrollo territorial sustentable, a través de la prospectiva.

Agradecen la generosidad de Jorge Mattar, Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ILPES-CEPAL por haber prologado la presente Guía.

También desean expresar un reconocimiento especial a Martín Pérez (INTA EEA Mendoza, Argentina), Carina Nalerio (Laboratorio Transdisciplinar de Investigación e Innovación Prospectiva, Uruguay) y a Lucio Mauricio Henao Vélez (ProSeres, Colombia) por su labor de revisores y los aportes y contribuciones realizados que permitieron estructurar y enriquecer la publicación.

A todos los actores institucionales y sujetos sociales del territorio por habernos permitido generar un ámbito de reflexión, debate y construcción de los territorios del futuro.

Finalmente, una expresión de gratitud al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA que permitió la participación de profesionales en el proceso de elaboración y preparación de la Guía.

RESÚMEN EJECUTIVO

Esta guía ha sido elaborada para motivar a los tomadores de decisiones de los municipios a incorporar la dimensión de futuro en los procesos de ordenamiento rural. Creemos que es muy importante que el territorio se planifique y gestione sobre la base de una reflexión profunda del futuro deseado por sus gobernantes y ciudadanos. Para ello, esta Guía presenta algunas estrategias conceptuales y metodológicas para abordar estudios participativos de prospectiva en el marco de procesos de Ordenamiento Territorial Rural (OTR), tomando como bases las experiencias y aprendizajes de los proyectos de OTR en la Provincia de Mendoza¹.

Esta publicación, es continuidad del trabajo realizado entre el Ministerio de Agroindustria de Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y que ha tenido como producto una guía metodológica introductoria para el Ordenamiento Territorial en el Municipio que presenta todo el proceso de OTR desde su formulación hasta su implementación.

Como complemento, y a fin de profundizar en los conceptos y metodologías, este material tiene como finalidad promover la sociabilización del marco conceptual y metodológico de la prospectiva territorial aplicada a nivel municipal, a partir de reflexionar sobre dos experiencias desarrolladas en la Provincia de Mendoza que han tenido un recorrido diferente pero ambas comparten, como innovación metodológica, la incorporación de la dimensión de futuro en la reflexión territorial, a través de la utilización de la prospectiva como etapa del proceso de planificación, debate y construcción social de conocimiento.

La Argentina en los últimos años ha recuperado su tradición en los estudios de prospectiva y hoy existe una revalorización del rol de planificador del desarrollo por parte del Estado. En este contexto de auge de la planificación de mediano y largo plazo, la prospectiva adquiere un rol protagónico como enfoque de aproximación al futuro; tanto a través de los estudios globales como lo fueron los pioneros con el Modelo Mundial Latinoamericano (Fundación Bariloche) en los años '70 como los estudios de alcance local, como la prospectiva territorial a nivel municipal.

Esta Guía se ha elaborado como fuente de referencia para los interesados y potenciales participantes de procesos de planificación y gestión del territorio en general y prospectiva territorial en particular. Se ha intentado que la Guía sea atractiva e interesante para distintos usuarios y para ellos se ha diseñado de modo que pueda utilizarse de diversas maneras.

Algunos de los usuarios de esta Guía serán especialistas en ordenamiento

¹ Por un lado, la experiencia realizada en el Departamento de Tunuyán, en el marco del proyecto TCP/ARG/3302 "Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e interactiva", y por el otro, en el Departamento de Tupungato a partir del proyecto "Bases para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Tupungato".

territorial: personas con grandes conocimientos y experiencias sobre los aspectos conceptuales, metodológicos y operativos de la planificación y gestión territorial. Estas personas conocen en profundidad las cuestiones que tienen importancia para el territorio, qué clase de procesos de planificación funcionan o no en cada contexto, así como los problemas y dilemas territoriales de carácter más general. Sin embargo, puede que los especialistas no hayan profundizado en el marco de referencia de la prospectiva y lo que puede ofrecer, esta Guía les servirá como una aproximación a los principales conceptos y métodos, con explicaciones, gráficos y ejemplos. Se propone mostrar con claridad qué es la prospectiva, para qué sirve, cómo, cuándo y por qué abordar un estudio de este tipo.

Finalmente, está destinada a tomadores de decisiones de los municipios; sus gabinetes y equipos técnicos. Actores sociales que tengan la voluntad de poder para tomar decisiones en la arena política-institucional para promover las transformaciones actuales y futuras en sus territorios. Se considera que el material puede ser relevante para acompañar y facilitar procesos de reflexión, debate y construcción colectiva, entre distintos sujetos sociales que se encuentran presentes en el territorio, sobre los futuros deseados de los territorios.

El objetivo principal que se ha perseguido es hacer una Guía acorde para el contexto de nuestro país, nuestra realidad política-institucional y socio-cultural, y todos aquellos usuarios potenciales de la prospectiva aplicada a nivel municipal.

Esta Guía, ha sido estructurada en 3 capítulos más un Anexo, contiene el marco conceptual y metodológico de la prospectiva en general y la prospectiva territorial en particular. En términos generales, los principales puntos que contienen los capítulos que la componen son los siguientes:

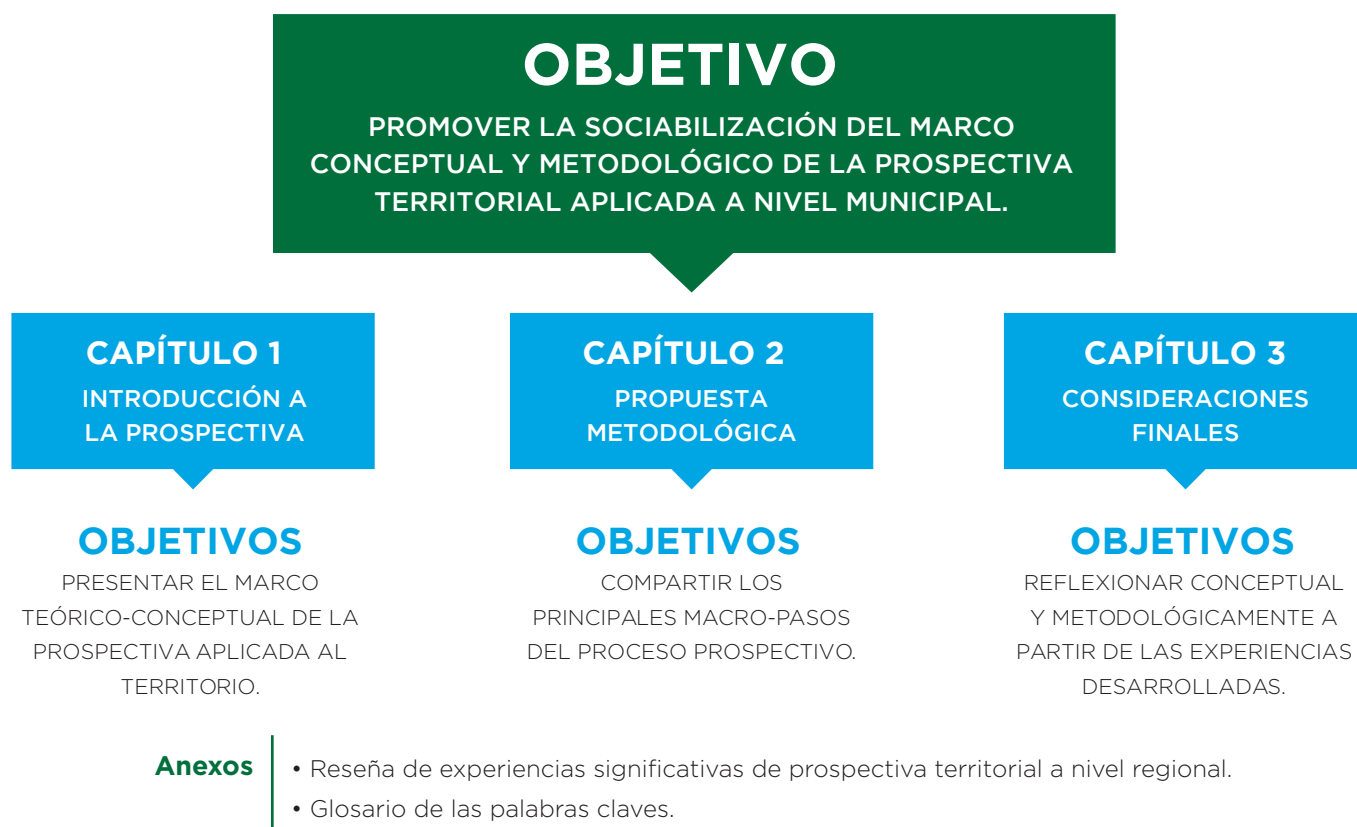
- **CAPÍTULO 1:** se plantea una serie de interrogantes en relación a qué es la prospectiva como disciplina y su especificidad al abordar el territorio, combinando los enfoques teóricos y detallando cuáles son las preguntas que se esperan abordar. Asimismo, el lector podrá adentrarse en los beneficios de planificar con esta metodología, su vínculo con los procesos de OTR y la planificación de políticas públicas.
- **CAPÍTULO 2:** avanza en una propuesta metodológica, desde el momento de inicio de un estudio de prospectiva territorial en el marco de procesos de OTR, haciendo énfasis en la apropiación social de todo el proceso. La construcción de escenarios, como elemento distintivo, es lo que permitirá como insumo, diseñar estrategias de política pública tendientes a alcanzar el Modelo Territorial Deseado por todos los actores sociales involucrados. Aquí se encontrarán algunas recomendaciones acerca de la

conformación de los equipos, y la mejor manera de sensibilizar y motivar sobre los alcances de esta metodología. Un aspecto interesante de esta Guía es la articulación virtuosa entre la teoría y la praxis, combinando los aspectos conceptuales con la descripción de la experiencia desarrollada en terreno.

- **CAPÍTULO 3:** en las consideraciones finales se pretende saber qué resultados se pueden esperar y cómo mantener la continuidad de este tipo de estudios.
- **ANEXOS:** se presenta la reseña de experiencias significativas a nivel regional y un glosario de las palabras claves.

La publicación brinda las bases conceptuales y metodológicas que faciliten la construcción social de conocimiento relacionado a la dimensión de futuro de los territorios en los ámbitos de la gestión pública. Por ello acá no encontrarán “recetas” y pasos a seguir para incorporar la dimensión prospectiva en el OTR, sino que espera compartir lineamientos generales, recomendaciones a tener en cuenta si se quiere llevar adelante la prospectiva territorial participativa.

FLUJOGRAMA PARA EL ESTUDIO DE ESTA GUÍA



1.1 ¿QUÉ ES LA PROSPECTIVA?

La palabra prospectiva se deriva del verbo en latín *prospicere* o *prospectare*, que significa “mirar mejor y más lejos aquello que está por venir”. *Prospectare* deriva del latín *pro*, adelante, y *spectare*, mirar. Es mirar adelante en el tiempo, representarse idealmente el devenir o crearlo en la imaginación, construir imágenes del futuro.

Para poder mirar más lejos, la prospectiva se vale de un cruce de disciplinas como la historia, sociología, política, economía, geografía, antropología y psicología con el propósito de construir visiones transformadoras de la realidad, ancladas en la historia.

La guía práctica de prospectiva regional de España (Morato, 2002) define a **la prospectiva como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.**

Por lo cual, el objetivo de la prospectiva no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial no es calcular las probabilidades de ocurrencia de los distintos escenarios sino ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado.

Debemos esforzarnos por conocer y comprender las formas de pensar el mundo y según el nivel de profundidad, complejidad e incertidumbre que estemos en condiciones de percibir-presenciar-interpretar en nuestra realidad presente; se condicionará, enmarcará, contextualizará el resultado que obtengamos a los estudios prospectivos. **La prospectiva supone poner en diálogo a los actores del territorio a fin de desarrollar visiones estratégicas (escenarios compartidos) para alcanzar a contribuir a la inteligencia territorial anticipatoria.**

Tal como lo define Michel Godet (2000), la prospectiva es “la anticipación al servicio de la acción”, lo importante es trabajar sobre la calidad de dicha anticipación, para obtener la mejor interpretación posible de la realidad anticipada. **La prospectiva permite establecer objetivos estratégicos y priorizar acciones.**

* Fuente:
Elaboración propia

FIGURA 1: PREGUNTAS CLAVES DE LA PROSPECTIVA*

- 1** **¿DE DÓNDE VENIMOS?**
La comprensión en profundidad del pasado.
- 2** **¿DÓNDE ESTAMOS?**
La comprensión acabada del presente.
- 3** **¿A DÓNDE VAMOS?**
Primer escenario tendencial.
- 4** **¿A DÓNDE QUEREMOS IR?**
Escenario teniendo en cuenta nuestros anhelos y deseos.
- 5** **¿A DÓNDE PODEMOS IR?**
Escenario teniendo en cuenta nuestras capacidades y limitaciones como territorio.

1.2 ¿QUÉ ES LA PROSPECTIVA TERRITORIAL?

Para comprender la prospectiva aplicada al territorio, primero, debemos definir el concepto de futuro como un espacio por descubrir y comprender. El futuro como constructor social permite ser explorado, visualizado a partir de utilizar a la prospectiva como el medio de aproximación a ese futuro. Esta definición nos advierte del futuro como espacio de poder, como una hoja en blanco que es posible de ser construida y apropiada colectivamente por parte de los sujetos sociales. Es una dimensión de la existencia humana que se prolonga más allá del presente y posibilita la capacidad humana de concebir futuros alternativos, de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente.

El estudio de la prospectiva territorial es un proceso social de transformación que sistematiza la inteligencia colectiva, construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir en decisiones presentes, moviliza acciones conjuntas, y puede ser una herramienta útil para hacer frente a desafíos (Mideplan, 2005).

Se valoran especialmente de los métodos y técnicas de la prospectiva territorial su capacidad para generar procesos de aprendizajes colectivos, relacionados a la producción de información y conocimiento sobre el pasado, presente y futuro, en clave de escenarios que pueden diseñar estrategias y políticas públicas de desarrollo y sustentabilidad de los territorios.

En este sentido, se destaca la importancia de la participación social en el proceso de reflexión sobre el futuro del territorio. El compromiso activo de la sociedad, sus instituciones, empresas, universidades, agentes privados, y todos los agentes territoriales que configuran el modelo territorial.

En estas prácticas colectivas el proceso es tan importante como el resultado. La prospectiva territorial es un proceso global (y no sectorial), y se refiere al conjunto del territorio físico y humano que constituye el espacio en estudio. Se ejerce en beneficio del bien común, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Señalemos entonces que el “proyecto” está en el corazón mismo de la prospectiva territorial. Tres motivos determinan esta centralidad:

- el proyecto permite saber y comprender el territorio;
- el proyecto desarrolla la estrategia como el arte de identificar y coordinar los medios para llegar a un objetivo;
- el proyecto permite elaborar colectivamente un porvenir, traduciéndolo en un discurso coherente y apropiable.

FIGURA 2: APORTES DE LA PROSPECTIVA TERRITORIAL*

* Fuente:
Elaboración propia



1.3 ¿POR QUÉ ES NECESARIO LA PROSPECTIVA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL?

La prospectiva orienta sobre qué, para qué y cómo ordenar el territorio de una región, provincia o departamento de la forma más acorde para el logro de los deseos de sus habitantes. Su punto de partida es el

diagnóstico del territorio (y su devenir histórico), la caracterización integral del Modelo Territorial Actual; de aquí es posible visualizar y construir de forma colectiva escenarios alternativos y posibles en un horizonte temporal determinado. Es decir que la prospectiva aporta al análisis territorial la formulación participativa de escenarios tendenciales y alternativos que permitan construir estrategias y líneas de acción en el territorio que sean plausibles.

1.4 ¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DE LA PROSPECTIVA A LA POLÍTICA PÚBLICA?

Incorporar la dimensión de futuro es esencial para definir estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo y la sustentabilidad de los territorios. En este sentido, la prospectiva permite mejorar y encuadrar las directrices de la planificación y gestión territorial en el marco de un escenario deseado.

La prospectiva es un ciclo continuo y permanente, de diálogo político y social, sus etapas están referidas a la anticipación del futuro del territorio; el debate permite la apropiación, el empoderamiento de los sujetos sociales y la visibilidad de los actores sociales (in)visibilizados. De aquí deviene la construcción de una acción prospectiva-estratégica que permite construir el futuro deseado de un territorio determinado. La prospectiva fomenta el pensamiento anticipatorio, recurriendo a la información relevante, de alta calidad y a la participación como método para la construcción de visiones de futuro.

1.5 ¿CÓMO PUEDEN LOS MUNICIPIOS UTILIZAR LA PROSPECTIVA PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL?

Un municipio que se plantea la planificación y gestión de su territorio puede utilizar la prospectiva como estudio para anticiparse a las incertidumbres del futuro, por medio de la puesta en marcha de diferentes métodos y técnicas que orienten a la construcción de escenarios a través de la participación activa de los actores sociales.

La implementación de estudio de prospectiva territorial permite el desarrollo de competencias institucionales y técnicas de las instituciones presentes en el territorio. Esto debido a que el proceso se estructura en torno a la participación social que posibilita la apropiación colectiva de

resultados y aprendizajes. Este engranaje guía y organiza la acción colectiva en el presente, en forma de hoja de ruta delineando un rumbo común hacia el futuro deseado del territorio.

FIGURA 3: LA PROSPECTIVA EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

* Fuente:
Elaboración propia



Los gobiernos locales deben construir visiones de futuro bien estructuradas y horizontes de largo plazo que sirvan para orientación y coordinación de estrategias de las políticas públicas de mediano y largo plazo (Medina, 2014). Esas visiones y horizontes podrían dar sentido al desarrollo territorial, dentro de un marco de referencia compartido, que ayuda a sustentar la planificación y gestión territorial. **La prospectiva es un conocimiento útil para orientar y estructurar el diálogo permanente que se propicia entre los diversos sujetos sociales del territorio.** El diálogo social implica procesos estructurados para reflexionar, debatir y construir el futuro y mantener una vigilancia estratégica de las implicancias o consecuencias sobre la decisión y acción pública.

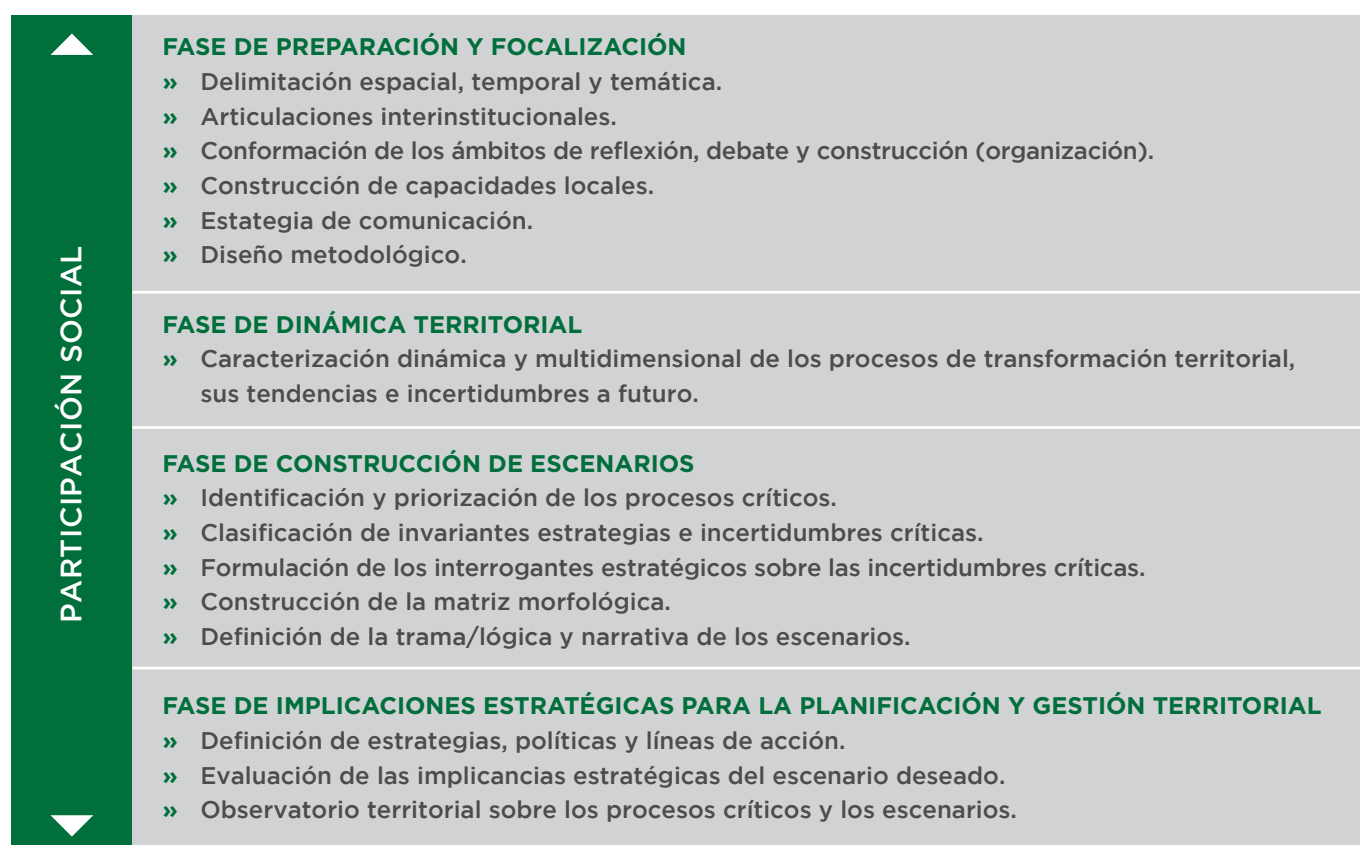
CAPÍTULO 2 . PROPUESTA METODOLÓGICA

A continuación realizaremos un recorrido por el proceso metodológico a partir del diseño aplicado en los departamentos de Tunuyán y Tupungato de la Provincia de Mendoza (Argentina). Es decir, a partir de reflexionar sobre las experiencias desarrolladas se socializarán los aprendizajes conceptuales, metodológicos, sociales e institucionales alcanzados, advirtiéndole que cada contexto social y cultural requiere de una estrategia metodológica de abordaje propia, que se adecue a las necesidades y demandas de ese territorio. Por ello, lo que se presenta a continuación no pretende ser una “receta” de pasos a seguir para hacer prospectiva territorial de forma lineal, sino una forma de socializar, compartir aprendizajes y lecciones que puedan guiar y orientar futuros estudios de prospectiva territorial.

Para hacer prospectiva en general y territorial en particular no hay recetas, sino sólo guías de referencia y debido a la complejidad de cada territorio por naturaleza, cada estudio debe ser tomado como un proceso de aprendizaje tanto a nivel institucional, como social e individual.

FIGURA 4: PROCESO METODOLÓGICO*

* Fuente:
Elaboración propia



2.1 ETAPA DE PREPARACIÓN Y FOCALIZACIÓN

La planificación de un estudio de prospectiva no se agota en la instancia inicial. Hay cuestiones que se van resolviendo a lo largo del proceso y el trabajo colectivo, como la construcción del foco, y la identificación y consolidación de los procesos de transformación considerados críticos y sus relaciones.

El proceso metodológico comienza con la etapa de preparación y focalización del estudio que implica resolver la tríada Objeto-Foco-Objetivo, definir la delimitación espacial, temporal y temática del estudio; las justificaciones y los objetivos; los criterios de la participación (talleres) y consulta del estudio; estrategia de comunicación, conformar los ámbitos de debate y reflexión (organización), construir capacidades locales; el marco conceptual y el diseño metodológico.

2.1.1 ¿Cómo inicia el proceso de prospectiva territorial?

En el marco del proceso de ordenamiento rural, para dar inicio a la prospectiva territorial es fundamental **contar con el apoyo político e institucional** de las autoridades de gobierno del Municipio. Esto quiere decir que es muy importante que las autoridades del gobierno municipal consideren válido, relevante y necesario la puesta en marcha de procesos de ordenamiento con visión prospectiva territorial.

Es importante que la **demanda surja de los propios actores de gobierno**, que ellos encuentren la motivación política para llevar adelante un proceso participativo de prospectiva territorial. Por esto, el compromiso y apoyo político de los Municipios debe presentarse a modo de demanda. Durante el proceso de construcción de escenarios, se espera que el compromiso y el sentido de apropiación de los resultados por parte del Municipio se vayan profundizando y consolidando.

Ahora sí, es posible avanzar sobre la construcción de una **estrategia de articulación interinstitucional** que brinde un soporte político y técnico al proceso de prospectiva territorial.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

Para el caso de la provincia de Mendoza el hito político institucional que habilita las articulaciones entre instituciones y la puesta en marcha de estas experiencias de prospectiva territorial es la sanción de la Ley provincial N° 8051/2009 - de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo sancionada en el año 2009. La ley prevé y establece algunos instrumentos y procedimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Municipal por cada departamento de la provincia. Este marco normativo prevé la obligatoriedad de todos los municipios de la provincia; y de aquí se establecen alianzas para la puesta en marcha de “experiencias pilotos” de fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del Estado a través de propuestas conceptuales,

metodologías y operativas que permitan la implementación y desarrollo de estrategias de planificación territorial en los departamentos de Tunuyán y Tupungato.

Para la puesta en marcha de estas experiencias, se diseñó una estrategia de articulación interinstitucional entre organismos internacionales, nacionales, provinciales y locales. Por su parte, el proyecto de Tunuyán denominado “Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa” se desarrolló durante el período 2012-2013. El mismo nace de una iniciativa de la exSecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que entabla relación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para acceder al financiamiento para proyectos de ordenamiento territorial rural. En articulación y liderazgo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en general y la Estacional Experimental Agropecuaria La Consulta en particular. Este consorcio interinstitucional, a cargo de la conducción política y técnica, seleccionó dicho departamento para realizar el estudio con la finalidad de generar las bases para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento. Del proceso de construcción social de conocimiento participaron los siguientes actores institucionales:

- **DGI:** Departamento General de Irrigación.
- **FAO:** Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas.
- **IDC:** Fundación Instituto de Desarrollo Comercial (Gobierno de Mendoza).
- **IDR:** Fundación Instituto de Desarrollo Rural (Gobierno de Mendoza).
- **IES T-004 Normal Gral. Toribio de Luzuriaga:** Instituto de Educación Superior.
- **INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (EEA-La Consulta) .
- **IPAF CUYO:** Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar Región Cuyo.
- **Ministerio de Agroindustria** (ExMinisterio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación).
- **Municipalidad de Tunuyán.**
- **SADS:** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Gobierno de Mendoza).

Por su parte, el proyecto de Tupungato denominado “Bases para la formulación participativa del plan de ordenamiento territorial”, comienza en el año 2011 y termina su ejecución, con la etapa de prospectiva y planificación territorial en el 2014. Este se realizó en el marco de proyecto regional “Apoyo para mejorar el uso y gestión de los recursos naturales en el ordenamiento territorial rural”, firmado por un convenio de cooperación técnica entre:

- **IDR:** Fundación Instituto de Desarrollo Rural (Gobierno de Mendoza).
- **Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial** (ex DOADU).
- **Municipalidad de Tupungato.**
- **INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Agencia de Extensión Rural Tupungato y La Consulta).

Un elemento que diferenció estas experiencias fue que la experiencia de Tupungato nace de una iniciativa institucional del IDR e INTA para desarrollar una experiencia de OTR en el departamento, es decir que se ofertó el proyecto, y desde ahí el Municipio construyó su compromiso y apoyo. En cambio, la experiencia OTR de Tunuyán surge de la motivación del Intendente del Municipio en ese momento, y es él que convoca a las instituciones para dar inicio al proceso.

2.1.2 ¿Qué aspectos debemos delimitar para iniciar un estudio de prospectiva territorial?

El inicio del proceso es un elemento fundamental a considerar ya que puede condicionar el desarrollo de todas las fases y etapas del proceso, y la apropiación social y política de sus resultados.

Para emprender un proceso de planificación territorial que integre la etapa de prospectiva territorial, es importante delimitar el tema principal, el espacio geográfico y el horizonte temporal.

- La **delimitación espacial** se refiere al espacio geográfico sobre el que se trabajará la prospectiva territorial. Esto puede ser un departamento, municipio, región, cuenca hidrográfica, comunidad o hasta un país.
- La **delimitación temática** nos advierte la importancia de realizar un recorte sobre qué tema (foco), las problemáticas territoriales que abordaremos en el estudio de prospectiva territorial. La delimitación temática sirve para circunscribir a qué aspectos del territorio analizaremos, qué temáticas implica y compromete a los actores sociales en el estudio.
- La **delimitación temporal** permite trazar un año horizonte que servirá de guía de todo el proceso prospectivo, será un recorte de nuestra visualización a futuro al momento de definir viabilidad y factibilidad de los escenarios. En cuanto a la delimitación temporal se requiere definir un año horizonte que permita comprender y visualizar los cambios estructurales de un territorio, en principio se toma un período de 15 a 20 años.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA



Las delimitaciones definidas son:

- **Delimitación espacial:**
El departamento de Tunuyán (●) y Tupungato (●).
- **Delimitación temporal:**
Para ambos casos tomamos como año de referencia el horizonte al 2030 en concordancia con el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza (Art. 9 Ley 8.051-Ordenamiento territorial y usos del suelo).
- **Delimitación temática:**
Para ambas experiencias el tema se focalizó en el Ordenamiento Territorial Rural; es decir que consideramos la planificación territorial desde lo rural.

2.1.3 ¿Cómo planificamos el proceso metodológico y la fase de participación?

La estrategia metodológica que se llevará a cabo en el proceso de ordenamiento y prospectiva territorial debe PLANIFICARSE. Es importante asignar tiempo para que los actores participantes construyan una estrategia metodológica que considere:

- **Definiciones conceptuales claves:** toda buena metodología que implique producir conocimiento sobre un territorio de manera comprensiva e integral (es decir que considere explicar su trayectoria histórica, presente y futura en distintas dimensiones de análisis), necesita definir conceptos claves como punto de partida. Es decir, ¿desde qué paradigmas nos posicionamos?, ¿Cómo entendemos a la realidad?, ¿Qué conceptos utilizamos para explicarla?, ¿Cómo definimos territorio, la sociedad, la participación, los modelos de desarrollo?.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

El equipo técnico fue construyendo conceptos y marcos de referencia compartidos durante todo el proceso de construcción de escenarios. A continuación se presentan dos pilares conceptuales de las experiencias (ver el resto de los conceptos en el anexo N°. 2).

Pensamiento complejo, interdisciplinario y al servicio de la acción: Esta perspectiva plantea que la realidad es plural, multidimensional, y en su seno tienen lugar fenómenos simples y complejos, caóticos y no caóticos. Para abordar el territorio sin simplificar los procesos sociales, económicos y políticos que lo constituyen, es importante no fragmentar el conocimiento en disciplinas, sino introducir una visión dinámica, interdisciplinaria y transdisciplinaria para su abordaje. Esto implica promover un diálogo, abierto y democrático, entre las diversas disciplinas (Bohm, 1997), la necesidad de crear equipos transdisciplinarios (Vilar, 1997), la urgencia de investigar conjuntamente las innumerables facetas de la dinámica y prospectiva de los territorios. A este diálogo de saberes y conocimientos subyace la idea de la construcción social del conocimiento, donde todos los actores sociales de un territorio aportan capacidades para reflexionar sobre el pasado-presente-futuro de su territorio; y esta capacidad es potencialmente transformadora de la acción en la arena de las decisiones políticas.

Territorio: Entendido como un espacio de construcción social y política en permanente transformación; su configuración se produce a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos. El territorio es un espacio donde se condensan relaciones sociales complejas, que libran pasiones, intereses, deseos contradictorios y antagónicos. En el interior de un territorio, coexisten (en tensión) diferentes territorios, diferentes modelos de organización social, económica y productiva, a partir de los cuales emergen nichos de conflicto.

- **Fases y etapas del proceso metodológico:** si bien se recomienda una precisa y clara definición de la estrategia conceptual y metodológica al iniciar el estudio, esta debe ser lo suficientemente flexible para ser modificada a lo largo del proceso de implementación y desarrollo, considerando las necesidades y demandas del contexto, de los actores sociales, y las exigencias de los organismos de financiamiento, entre otras.

Para comenzar, es necesario que las instituciones públicas que lideran el proceso dediquen tiempo a la planificación y preparación de cada una de las etapas del proceso metodológico. La etapa de prospectiva territorial debe integrarse a las definiciones conceptuales y metodológicas de todo el proceso de ordenamiento rural. En ocasiones, se cometen errores si se planifica sólo por etapas aisladas o separadas entre sí, sin considerar el proceso en su totalidad. Se sugiere una planificación integral del proceso de ordenamiento territorial que prevea la dimensión de futuro del territorio, a través de la prospectiva territorial. Es importante visualizar en cada etapa los insumos, productos y resultados que se necesitan alcanzar. Para lograr la tarea de construir una estrategia conceptual y metodológica consensuada se necesita que los actores participen activamente desde el inicio del proceso.

Para lograr una integralidad e interrelación entre cada etapa del proceso es importante definir cuáles son los productos y resultados esperados de cada una de ellas. Esto permite asegurar la calidad, relevancia y pertinencia de la información y conocimiento recolectado y generado. Para la experiencia de Mendoza se previeron los productos y resultados para cada una de las etapas (Figura 5).

- **Criterios de participación:** Esto es un pilar del proceso de construcción social del futuro del territorio. Planificar una estrategia metodológica de participación es clave para garantizar la construcción y apropiación social del proceso y sus resultados. Para ello debemos preguntarnos: *¿Cómo vamos a organizar la participación en cada fase del proceso?, ¿Qué criterios vamos a definir para la participación?, ¿Cuáles serán los ámbitos de construcción, validación y decisión?, ¿Con qué actores sociales construiremos la información y conocimiento?*

Para poder responder estas preguntas y diseñar una estrategia de participación acorde con las necesidades y características de cada contexto social: es importante analizar; por un lado, los **antecedentes de participación social** existentes, es decir, antecedentes de procesos de participación en la comunidad, experiencias de construcción social en el territorio de las instituciones, trayectoria del municipio en procesos de participación, y por otro lado, **contar con recurso humano** especializado en metodología de participación, formado en metodologías y estrategias de construcción social de conocimiento.

FIGURA 5: PRODUCTOS Y RESULTADOS DEL PROCESO*



FIGURA 6: ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN**



** Fuente: Elaboración propia

Consideramos que es muy importante difundir una visión de la construcción social de conocimiento sobre pasado-presente y futuro del territorio. Por ello, construir estrategias de participación social que promuevan el diálogo entre gobernantes y gobernados, entre distintos sectores sociales y económicos que configuran el territorio. Es importante considerar estos actores-roles en la planificación de una metodología participativa.

Ver Figura 6 (página 29).

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

El esquema de participación social anterior, se aplica de la siguiente manera:

EQUIPO TÉCNICO	» Conformado por un sociólogo y politólogo.
FORO REDUCIDO	» Interdisciplinario: geógrafos, sociólogos, agrónomos, economistas, geólogos, trabajadores sociales y arquitectos. » Interinstitucional: conformado por instituciones articuladoras del proyecto, INTA, IDR, IES, ex-MAGyP, FAO y Municipio.
FORO AMPLIADO	» Talleres participativos con pobladores de todos los distritos. » Talleres con sectores económicos y de la sociedad civil organizada. » Concejo deliberante de cada municipio. » Gabinete de intendencia.

Este es un esquema genérico del proceso de participación de cada departamento porque cada experiencia contó con sus especificidades. Es decir, el proceso de participación social se fue construyendo en la medida que se fue produciendo conocimiento, y en función de las necesidades del contexto y los actores sociales del territorio.

Un ejemplo que pone en evidencia esto, es que en un principio se definió que el Foro Reducido sería integrado por actores institucionales, esto se vio modificado para la experiencia del Departamento de Tupungato, donde la Asamblea de Vecinos Autoconvocados solicitaron participar del proceso de construcción de los escenarios territoriales dado el contexto político provincial reciente donde se estaba comenzado a debatir el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Esta solicitud obligó al equipo técnico a ampliar el proceso de participación, y permitir que estas voces y posiciones integrarán la reflexión, debate y construcción del futuro del Departamento de Tupungato. Lo que nos arroja como aprendizaje es la importancia de ser flexibles en las estrategias que se diseñen para la participación social, ya que esta actitud puede atraer interesantes resultados, sin amenazar la rigurosidad de los mismos. En este caso, la decisión de ampliar la participación permitió dar pasos hacia una mayor democratización del debate y construcción social del futuro.

2.1.4 ¿Cuál puede ser la duración?

La planificación de cada etapa del proceso se estructura en relación a los tiempos programados por la gestión pública. Los tiempos del financiamiento condicionan la implementación y desarrollo de cada etapa; la exigencia de “productos/resultados” ajustan los tiempos de la construcción colectiva. Es muy importante diagramar un cronograma, con actividades, tareas, plazos y responsables para cada fase.

Si bien la decisión de los tiempos y plazos debe ajustarse al proyecto y a las necesidades de las instituciones (o financiadores), se recomienda realizar una distribución equilibrada del tiempo para cada una de las fases del proceso, sin ceder en profundidad y rigurosidad, pero intentando asignar tiempos similares para cada momento.

FIGURA 7: DURACION POR ETAPA *

* Fuente:
Elaboración propia



2.1.5 ¿Cuál es la mejor manera de motivar y sensibilizar sobre los alcances de la prospectiva territorial?

La prospectiva es una palabra nueva, un campo de conocimiento de poca difusión para los ámbitos de la toma de decisión, por ello es muy importante que el equipo técnico a cargo de llevar adelante estas experiencias, se proponga una estrategia de sensibilización. Una de las estrategias más efectivas es generar ámbitos de reflexión sobre este tema al inicio de cada taller de prospectiva y construcción de escenario, difundiendo sus objetivos, alcances, relevancia para la toma de decisión, etc. Otra acción puede estar encaminada en generar seminarios específicos sobre prospectiva de modo que no sólo se sensibilice sobre sus potencialidades para planificación y gestión territorial, sino también generen capacidades y competencias institucionales y técnicas en el territorio.

- Es importante realizar un esfuerzo por definir y explicar los supuestos teóricos y conceptuales en la etapa de preparación y focalización. Esto guiará las decisiones metodológicas de todo el proceso.
- Hay que tener recaudos con la globalidad del enfoque para el abordaje prospectivo del territorio puede traer ciertas dificultades para focalizar, y conducirnos a perdernos en un “mar” datos, información y conocimiento.
- En los procesos de participación social, orientar la construcción colectiva hacia el consenso no debe significar encubrir o invisibilizar el conflicto que subyace a las relaciones sociales en un territorio. Los intereses antagónicos subyacen en la lógica de construcción social de los sujetos en el territorio.
- La importancia de la planificación y gestión de tiempos para las distintas etapas del proceso metodológico, de modo que se le asigne tiempo, espacio a la construcción social de cada una de ellas, y no se cometa el error de focalizar todo el esfuerzo en el diagnóstico territorial y la prospectiva, postergando la formulación de las estrategias y política pública para el momento en que los participantes se encuentran ya desgastados.
- El mayor riesgo es llevar a la prospectiva a la vacuidad, es decir, desconocer que la prospectiva es una práctica política, que nos permite construir la sociedad del futuro y por lo tanto, tiene una orientación que permite comprender la complejidad, heterogeneidad y diversidad de actores que están presentes en el territorio. Por eso, la prospectiva representa el arte de prever lo político, nos da la posibilidad de abordar de una manera sistemática, permanente y continúa la dimensión política del objeto de estudio, en este caso el territorio.

2.2 DIÁGNOSTICO TERRITORIAL

2.2.1 ¿Qué tipo de diagnóstico sirve de insumo a la prospectiva territorial?

Tal como se plantea en la publicación “Ordenamiento territorial municipal, una guía metodológica” (Méndez Casariego y Pascale Medina, 2014), **el diagnóstico del territorio consiste en la recopilación, sistematización y análisis de información que sirve para orientar la toma de decisiones para el desarrollo municipal, tanto en base a sus potencialidades y limitaciones.**

En este sentido, para la puesta en marcha de un estudio de prospectiva territorial el diagnóstico representa el insumo básico. La calidad, relevancia y pertinencia de la información es fundamental para asegurar la calidad de las reflexiones y conversaciones estratégicas que se llevarán a cabo por los participantes de la etapa de prospectiva territorial. Esto quiere decir que las etapas (diagnóstico y prospectiva) están íntimamente interrelacionadas, y la mirada prospectiva del territorio tiene que estar presente desde el primer momento, cuando se planifican las dimensiones de análisis y sus procesos que permitirán comprender el Modelo Territorial Actual.

Para que el diagnóstico territorial sirva a la etapa de prospectiva debe

ser dinámico y multidimensional de modo que nos permita analizar y caracterizar los procesos que configuran el Modelo Territorial Actual desde una mirada históricamente situada (trayectoria). Es importante plantear un análisis retrospectivo desde el momento que se seleccionen las dimensiones y procesos. Es decir, que es posible reconstruir las trayectorias pasado y presente a partir de información primaria o secundaria fiable y confiable.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

En estas experiencias se realizaron los diagnósticos teniendo en cuenta algunos aspectos que estipula la Ley Ordenamiento territorial y uso de suelo para dicha etapa: El artículo 12 establece que el sistema territorial debe descomponerse en distintas dimensiones de análisis. Por un lado, encontramos la **dimensión Físico-Natural** que refiere a de qué forma se ocupa el suelo, cómo se dispone en relación a las cuencas hidrográficas, la aptitud y fertilidad de su uso, las amenazas ambientales, la vulnerabilidad y los riesgos, los desastres naturales, el estado de contaminación del aire, la flora, la fauna, el relieve, los aspectos geológicos, hidrológicos, geotécnicos que hacen al medio natural en el territorio. Luego una **dimensión Agentes y Actividades** que refiere a las características de la producción, de la economía, de los usos de la tierra en términos productivos, a la identificación de los agentes que son parte de ese sistema de producción. Asimismo, establece una **dimensión Política-Institucional** que hace referencia a los aspectos socio-culturales, a las normativas existentes sobre la regulación y uso del territorio. Por último, la **dimensión Espacios Adaptados** que responde a las variables de disponibilidad, existencia de infraestructura, equipamiento y servicios, de educación, salud, transporte y culturales.

2.2.2 ¿En qué consiste el diagnóstico prospectivo? y ¿cuál es su principal producto?

El diagnóstico prospectivo se construye a partir del análisis de las dimensiones críticas del sistema territorial. Tal como plantea Gómez Orea (2008) el sistema territorial es muy complejo, entonces exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; esto es una imagen analítica simplificada de un sistema que necesariamente debe descomponerse en dimensiones de análisis. Estas dimensiones definen el espacio multidimensional donde se pueden construir los escenarios. No necesariamente representen o contienen suposiciones causales, sino, más bien, son definidas en términos de relevancia; son los descriptores de los atributos más importantes de los escenarios territoriales. No son seleccionadas por su importancia científica, sino en base a su valor pragmático o normativo. Para ello, se debe diferenciar para cada una de las dimensiones:

• Ambiente interno

Características internas de la dinámica del territorio delimitadas para el estudio de prospectiva territorial. El departamento/municipio que se presenta como unidad geográfica para planificar.

• Ambiente externo

Características de la dinámica del contexto internacional, nacional y provincial de los territorios que analizamos. Reconstruir los elementos de contexto posiciona en una mirada históricamente situada, que visualiza la dinámica del territorio configurado en un entorno social, económico y político determinado.

¹Fuente:

Elaboración propia, en base al artículo 12 de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza.

FIGURA 8: DIMENSIONES CRÍTICAS DEL SISTEMA TERRITORIAL¹



² Es posible consultar fuentes secundarias oficiales que sistematizan datos estadísticos departamentales, provinciales y nacionales.

³ Es interesante considerar la puesta en marcha de estrategias de tipo cualitativas para reconstruir la mirada y perspectiva de los actores del territorio.

En este marco se sitúan las entrevistas semi-estructuradas, en profundidad, los grupos focales como técnicas interesantes. Ver la estrategia de Mapa de actores en Mendez Casariego y Pascale Medina, 2014.

Una vez definidas las dimensiones críticas del sistema territorial, el equipo técnico interdisciplinario e interinstitucional se encuentra en condiciones para definir los procesos para comprender de forma descriptiva y comprensiva el Modelo Territorial Actual. Esta etapa implica un trabajo de recolección de información de tipo cuantitativa² y cualitativa³.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

Para estas experiencias en la fase de diagnóstico se planificó una estrategia de participación y socialización de información sobre el Modelo Territorial Actual con los pobladores de distintos distritos de los departamentos y sectores productivos.

TALLERES DISTRITALES

TUNUYÁN = 10
TUPUNGATO = 8

TALLERES SECTORIALES

TUNUYÁN = 4
TUPUNGATO = 2

Una vez sistematizada y analizada la información y el conocimiento obtenido de diversas fuentes y consultas a actores sociales, estamos en condiciones de comenzar el análisis dinámico, integral del Modelo Actual Territorial. De este análisis obtendremos el producto fundamental del diagnóstico prospectivo: los procesos de transformación territorial.

A continuación graficamos las tareas que deben llevarse a cabo en este momento:

FIGURA 9: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO*

* Fuente:
Elaboración propia



El resultado de este trabajo es un listado de procesos de transformación territorial para cada una de las dimensiones de análisis, con su correspondiente definición, descripción y explicación. Es importante que quede claro qué entendemos por **procesos de transformación territorial**:

- Son procesos que determinan/condicionan la evolución, trayectoria y dinámica del sistema territorial en el año horizonte definido. Constituyen las claves para el desarrollo y sustentabilidad del territorio.
- En su definición y redacción debe estar implicado un movimiento y/o trayectoria del fenómeno, es decir: crecimiento acelerado de la población rural, contaminación progresiva de las cuencas hidrográficas; etc.
- Las variables no son iguales a los procesos de transformación. Las variables del territorio presentan una mirada descriptiva, estática y lineal de la evolución de un territorio en distintos momentos, representan unidades de medidas, características descriptivas de los fenómenos territoriales; en cambio los procesos traen implícito movimientos, trayectorias contradictorias y antagónicas, en su definición se entrecruzan distintos fenómenos; nos enuncian cambios y transformaciones situados históricamente.

Algunos ejemplos de procesos de transformación territorial son: continuo éxodo rural de jóvenes, valoración y crecimiento del turismo; significación social y cultura del agua; incipientes procesos de asociativismo entre productores; concentración socio-espacial de servicios e equipamientos educativos; entre otros.

Es muy importante que el equipo técnico de prospectiva territorial genere un ámbito para que los actores sociales arriben a un consenso sobre el listado de procesos de transformación territorial. Se sugieren estas preguntas para que los participantes evalúen el listado propuesto por el equipo técnico:

- ¿Falta algún proceso por listar?
- ¿Pueden unirse o agruparse alguno de los procesos que se listan?
- ¿Sobra algún proceso del listado?
- ¿Es correcto el nivel de generalidad/especificidad utilizado?
- ¿Estos procesos críticos tienen incidencia en el ámbito rural?
- ¿Tienen relevancia estos procesos para el año horizonte definido?.

2.3 CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

2.3.1 ¿Qué es un escenario?

Los escenarios son imágenes estructuradas que devienen de una narración que advierte sobre una descripción de una situación futura (imagen o visión) y los encadenamientos coherentes de eventos (acciones) que permiten pasar de la situación inicial a la situación deseada.

Por lo tanto, un escenario es “un conjunto formado por la descripción de una situación futura y la evolución de los eventos que permiten pasar de la situación originaria a dicha situación futura” (Gabiña, 1998). El método de construcción de escenarios se presenta como un intento de procurar que exista la mayor coherencia posible en una anticipación secuencial que se establece a partir de un cuerpo de hipótesis básico y que se proyecta a un año-horizonte determinado.

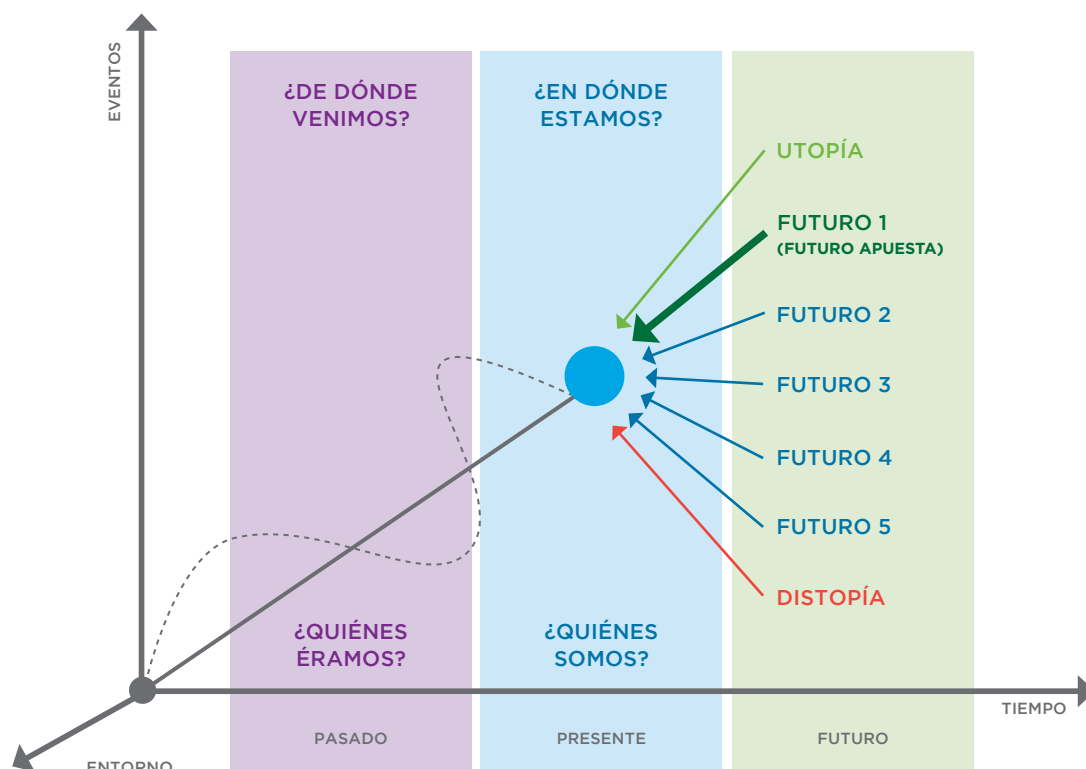
La figura 10 permite visualizar la relación pasado-presente-futuro; y los escenarios son los resultantes de una comprensión compleja de dicha articulación. Debemos primero, comprender de ¿dónde venimos?, ¿Cuál ha sido la trayectoria histórica del territorio para llegar hacia la situación actual?. El presente se convierte en un campo de posibilidad cuando construimos distintos escenarios a futuro (F1, F2, F3, F4, F5), alternativas que se postulan desde la utopía hasta la distopía. Del listado de escenarios territoriales que podamos construir al año horizonte definido, es necesario seleccionar de forma participativa, uno que valore por su factibilidad, ahí encontramos la apuesta de los actores. En este sentido, construir escenarios, considerar sus implicancias/impactos, examinar su viabilidad real, es una actividad necesaria para darle sentido a la planificación y gestión territorial, y definir oportunamente estrategias y políticas de desarrollo territorial, en medio de procesos de cambios constantes (Espinosa Cuervo y Gonzalez Murillo, 2004).

2.3.2 ¿Cómo podemos construir escenarios territoriales?

No existe una sola forma, ni una sólo técnica para construir escenarios. Según Medina (2006) las diversas prácticas o modos de elaborarlos y ponerlos en acción difieren de acuerdo a la importancia relativa que se atribuya a los diferentes “ingredientes metodológicos” que le otorguen cada escuela y enfoque de la prospectiva que se seleccione para el estudio. Sin embargo, existen macro-pasos que todos comparten análisis del problema y de las estrategias de los actores, identificación de tendencias e incertidumbres, construcción de escenarios y definición de las orientaciones estratégicas.

* Fuente:
Elaboración propia

FIGURA 10: FUTUROS POSIBLES*



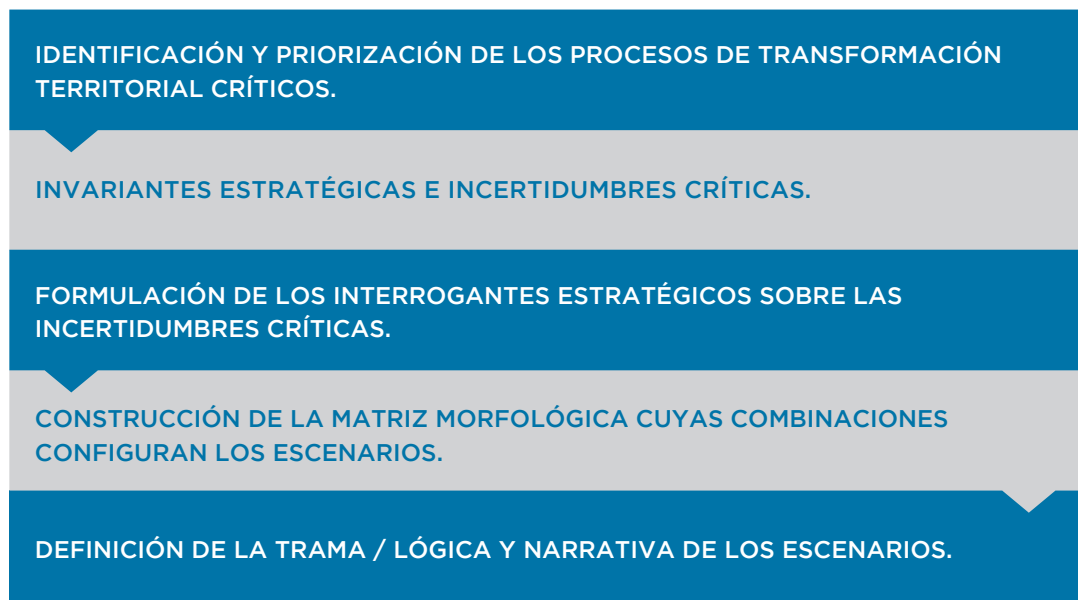
Para construir los escenarios territoriales se recurrió al análisis morfológico, creado por F. Zwicky, el cual implica el mapeo de las exigencias a fin de obtener una perspectiva amplia de las posibles situaciones futuras. El objetivo del análisis morfológico es organizar la información de un modo pertinente y útil a fin de ayudar a estimular el pensamiento prospectivo-estratégico para la construcción de los escenarios.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

En estas experiencias se realizó la prospectiva territorial teniendo en cuenta algunos aspectos que estipula la Ley Ordenamiento territorial y uso de suelo para dicha etapa: Art. 1º *“es de carácter preventivo y prospectivo..., utilizando a la planificación para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial”*; Art. 3º *“conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales...”*; Art. 11 en los criterios para la elaboración de los POT *“visión estratégica... y el carácter preventivo y prospectivo”* y Art. 16 en la elaboración de los planes define como una etapa la construcción de escenarios alternativos de territorio.

FIGURA 11: FASES PARA CONSTRUIR ESCENARIOS CON LA TÉCNICA ANÁLISIS MORFOLÓGICO*

* Fuente:
Elaboración propia



El insumo que nos aportó el diagnóstico prospectivo será fundamental para todo el proceso de construcción de escenarios territoriales. Por lo general, este listado de procesos de transformación territorial es muy extenso, y debemos realizar un trabajo de selección y priorización de aquellos procesos que los actores sociales consideran como críticos. Para realizar esta tarea, el equipo técnico de prospectiva territorial deberá proponer algunas técnicas para definir un listado de procesos que consideren críticos en la configuración actual del territorio.

La selección y priorización de procesos críticos puede llevar tiempo, porque motiva reflexiones y debates interdisciplinarios extensos. Los debates sirven para la toma de posición de los actores sociales, y para la construcción de marcos de referencia comunes para construir una visión compartida del futuro del territorio. Por ello, el rol del equipo técnico de prospectiva es fundamental para facilitar un debate centrado en ideas y conceptos no en debates personales ni sectoriales, encauzarlo para la concreción de las consignas y los objetivos propuestos para cada uno de los talleres.

Las técnicas utilizadas fueron dos: Análisis estructural bajo los criterios de Influencia y Dependencia y por otro lado, la Matriz IGO bajo los criterios de Importancia y Gobernabilidad. Es importante aclarar que las técnicas deben seleccionarse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada contexto, las características de los actores sociales con los que se trabaja, los tiempos políticos estipulados para alcanzar

resultados y las necesidades de cada territorio.

Análisis Multivariado o Estructural

El análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona entre sí todos los elementos que constituyen el sistema. Es un análisis multivariado que permite vincular procesos que operan en el territorio, permitiendo la identificación y jerarquización de procesos críticos de acuerdo a los criterios Influencia y Dependencia.

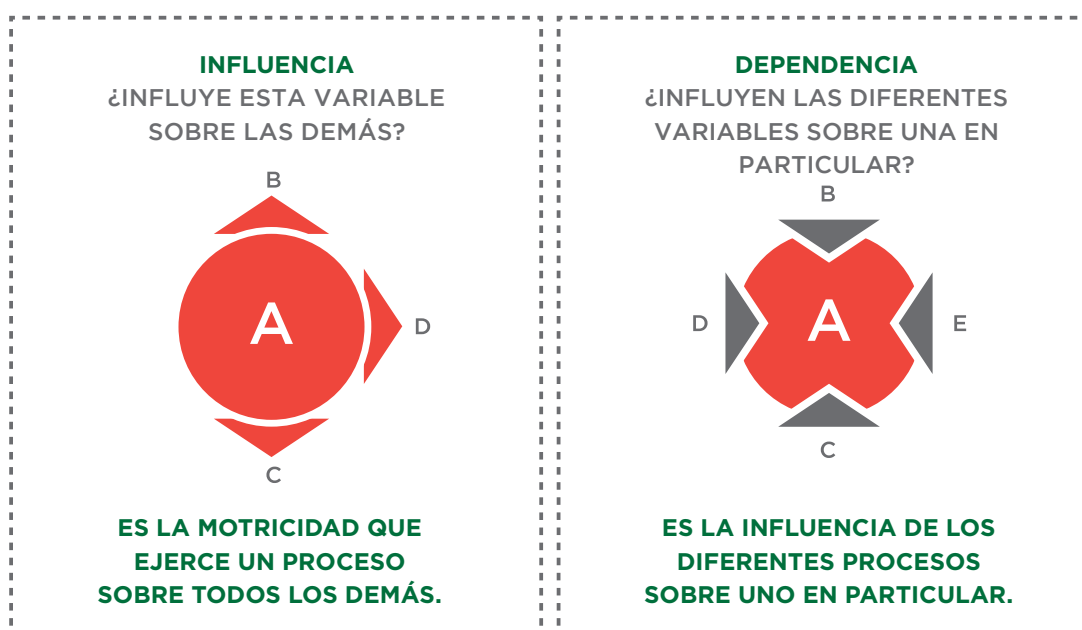
El criterio de Influencia se refiere a la motricidad que ejerce un proceso sobre todos los demás y el criterio de Dependencia alude a la influencia de los diferentes procesos sobre uno en particular.

La técnica consiste en vincular los procesos de transformación territorial en una matriz de doble entrada. Las filas y columnas corresponden a los procesos de transformación territorial antes definidos. La matriz se completa línea por línea, y se califica la relación entre procesos: por cada pareja de procesos, se plantean las siguientes cuestiones: *¿existe una relación de influencia directa entre el proceso i y el proceso j?*. En función de la existencia de relaciones de influencia se evalúa su intensidad⁴. La calificación para cada proceso es cualitativa, en función del grado de conocimiento o experiencia de los actores que participan en el taller.

⁴ Nula: 0, Débil: 1, Media: 2, Fuerte: 3 y Potencial: P relaciones entre procesos que quizá sean inexistentes hoy en día, pero potenciales a futuro.

* Fuente: Henao, Lucio (2010).

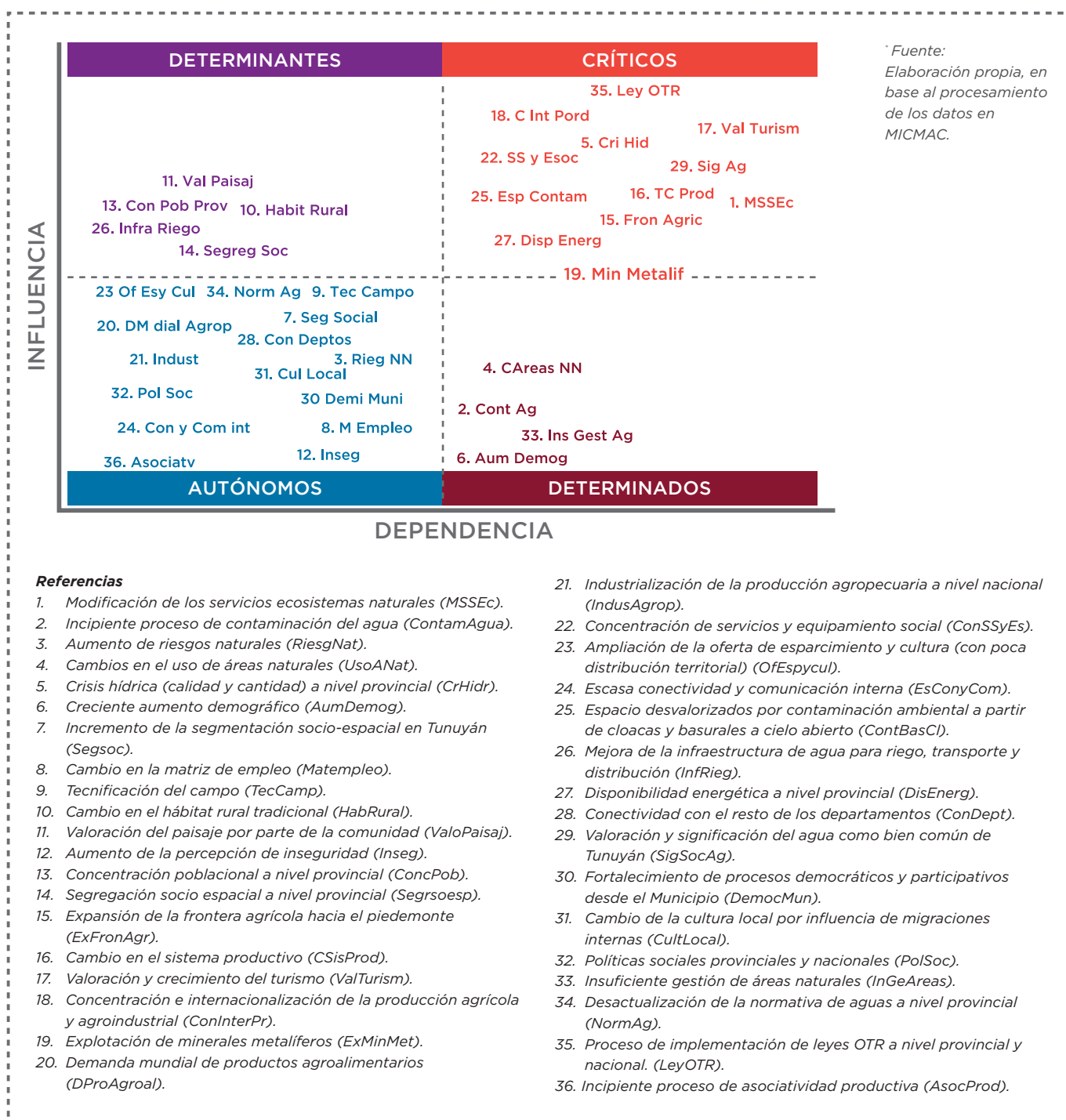
FIGURA 12: CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN SEGÚN EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL*



Del trabajo grupal de calificación de la influencia y dependencia de los procesos, se obtiene la matriz final, que se procesa por el software MicMac⁵ que permite obtener un plano donde quedan clasificados los procesos de transformación territorial en un Plano de Influencia y Dependencia.

⁵ Se puede acceder al software de forma gratuita a través del enlace <http://es.lapropective.fr/metodos-de-prospectiva.html>

FIGURA 13: PLANO DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA*



Referencias

1. Modificación de los servicios ecosistemas naturales (MSSEc).
2. Incipiente proceso de contaminación del agua (ContamAgua).
3. Aumento de riesgos naturales (RiesgNat).
4. Cambios en el uso de áreas naturales (UsoANat).
5. Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial (CrHidr).
6. Creciente aumento demográfico (AumDemog).
7. Incremento de la segmentación socio-espacial en Tunuyán (Segsoc).
8. Cambio en la matriz de empleo (Matempleo).
9. Tecnificación del campo (TecCamp).
10. Cambio en el hábitat rural tradicional (HabRural).
11. Valoración del paisaje por parte de la comunidad (ValoPaisaj).
12. Aumento de la percepción de inseguridad (Inseg).
13. Concentración poblacional a nivel provincial (ConcPob).
14. Segregación socio espacial a nivel provincial (Segrsoesp).
15. Expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte (ExFronAgr).
16. Cambio en el sistema productivo (CSisProd).
17. Valoración y crecimiento del turismo (ValTurism).
18. Concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial (ConInterPr).
19. Explotación de minerales metalíferos (ExMinMet).
20. Demanda mundial de productos agroalimentarios (DProAgroal).
21. Industrialización de la producción agropecuaria a nivel nacional (IndusAgrop).
22. Concentración de servicios y equipamiento social (ConSSyEs).
23. Ampliación de la oferta de esparcimiento y cultura (con poca distribución territorial) (OfEspycul).
24. Escasa conectividad y comunicación interna (EsConyCom).
25. Espacio desvalorizados por contaminación ambiental a partir de cloacas y basurales a cielo abierto (ContBasCI).
26. Mejora de la infraestructura de agua para riego, transporte y distribución (InfRieg).
27. Disponibilidad energética a nivel provincial (DisEnerg).
28. Conectividad con el resto de los departamentos (ConDept).
29. Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán (SigSocAg).
30. Fortalecimiento de procesos democráticos y participativos desde el Municipio (DemocMun).
31. Cambio de la cultura local por influencia de migraciones internas (CultLocal).
32. Políticas sociales provinciales y nacionales (PolSoc).
33. Insuficiente gestión de áreas naturales (InGeAreas).
34. Desactualización de la normativa de aguas a nivel provincial (NormAg).
35. Proceso de implementación de leyes OTR a nivel provincial y nacional. (LeyOTR).
36. Incipiente proceso de asociatividad productiva (AsocProd).

Este plano aporta insumos para un debate, metodológicamente facilitado, sobre los procesos críticos. Es decir, se sugiere que este resultado sea validado por los participantes, y se les consulte: los procesos de transformación que han quedado plasmados en el cuadrante superior derecho, *¿se consideran los procesos críticos del territorio?, ¿Falta alguno?, ¿quisiéramos modificar la redacción de alguno?, ¿quedan todas las dimensiones críticas representadas en este listado de procesos críticos?*

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

En el Departamento de Tunuyán, se realizaron 6 (seis) talleres que permitieron acordar la priorización de los procesos críticos a partir de la matriz de influencia-dependencia. Arribar a estas definiciones y resultados tomaron dos meses de trabajo por parte del equipo técnico y los referentes del Foro Reducido. Este proceso de trabajo colectivo contribuyó a la construcción de un marco de referencia común que implicó un desafío frente a los perfiles interdisciplinarios de los participantes, como así también fue posible construir (en el debate de posiciones) una mirada compartida sobre las características del Modelo Territorial Actual, sus puntos críticos, sus problemáticas para luego construir un horizonte hacia el futuro.

El resultado obtenido fue el listado de estos procesos críticos:

DIMENSIÓN AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> » CRISIS HÍDRICA (CALIDAD Y CANTIDAD) A NIVEL PROVINCIAL. » EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA HACIA EL PIEDEMONTE.
DIMENSIÓN SUBSISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO	<ul style="list-style-type: none"> » VALORACIÓN Y CRECIMIENTO DEL TURISMO. » CONCENTRACIÓN DE CAPITALES NACIONALES E INTERNACIONALES DE LA PRODUCCIÓN
DIMENSIÓN ESPACIOS ADAPTADOS	<ul style="list-style-type: none"> » DISPONIBILIDAD ENERGÉTICA A NIVEL PROVINCIAL. » FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO SOCIAL. » CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.
DIMENSIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> » PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LEYES OTR A NIVEL PROVINCIAL Y NACIONAL. » VALORACIÓN Y SIGNIFICACIÓN DEL AGUA COMO BIEN COMÚN DE TUNUYÁN.

Análisis de Importancia y Gobernabilidad (Matriz IGO)

Como se mencionó, otra técnica de identificación y priorización de los procesos críticos es la Matriz de Importancia y Gobernabilidad. Esta técnica fue utilizada en la experiencia de Tupungato.

El criterio de Importancia⁶ se refiere a la relevancia del proceso territorial en función de su capacidad para contribuir al desarrollo sustentable presente y futuro del territorio. El criterio de Gobernabilidad⁷ alude a la capacidad de influir o incidir de los actores territoriales sobre los procesos territoriales identificados.

⁶ Puntaje para el grado de importancia: (1) es muy poco importante, (2) es medianamente importante y (3) es muy importante.

⁷ Puntaje para el Grado de Gobernabilidad: (0) Nula capacidad de incidencia, (1) Débil capacidad de incidencia, (3) Moderada capacidad de incidencia y (5) Fuerte capacidad de incidencia.

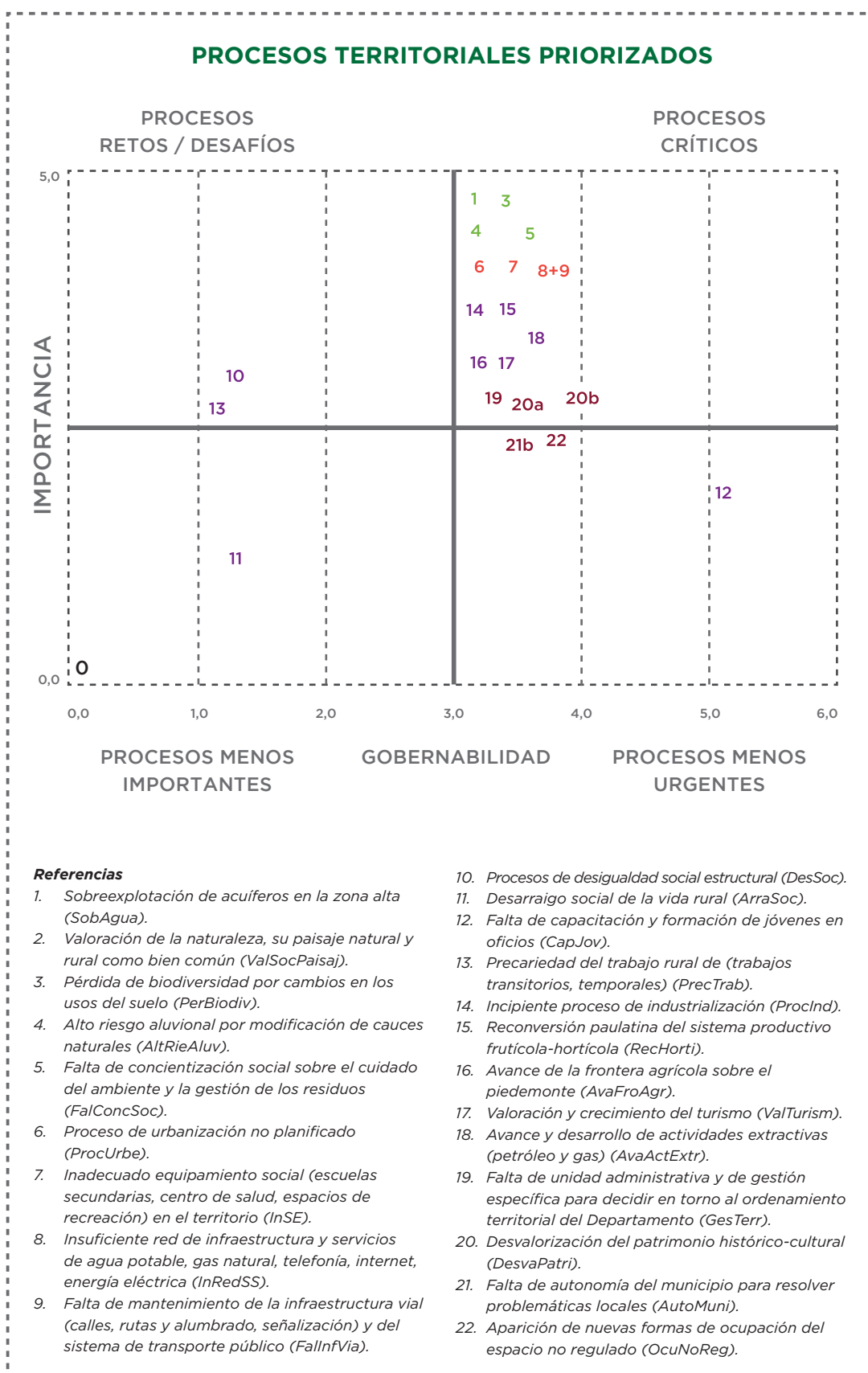
Esta técnica se llevó adelante en un contexto de participación de actores sociales con vivencias, experiencias, conocimientos heterogéneos; lo que implicó buscar dos criterios que pudieran motivar debates que los involucraran a todos. Ante todo, la técnica contribuyó a que los actores que participaran visualizarán sus capacidades de transformar procesos territoriales en el territorio. Una vez ponderado los procesos que configuran el Modelo Territorial Actual, los participantes del Foro Reducido obtuvieron un plano que exponía aquellos procesos de transformación territorial que resultaban críticos porque reunían dos características: su importancia para el desarrollo territorial y la mayor gobernabilidad (Figura 14).

BALANCE DE LAS TÉCNICAS UTILIZADAS

TÉCNICAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ANÁLISIS ESTRUCTURAL: CRITERIOS DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA.	INTERCAMBIOS INTERDISCIPLINARIOS, DEBATE DE POSICIONES Y ARGUMENTOS. CONSTRUCCIÓN DE MARCOS DE REFERENCIAS COMUNES.	VARIABLE DURA: TIEMPO (TALLERES 1 VEZ POR SEMANA DURANTE 2 MESES) DESMOTIVA A LOS PARTICIPANTES. DIFICULTADES Y DESAFÍOS PARA AGILIZAR EL TRABAJO DE COMPLETAR LA MATRIZ.
MATRIZ IMPACTO CRUZADO: CRITERIOS DE GOBERNABILIDAD E IMPORTANCIA.	SIRVIÓ PARA EMPODERAR ACTORES SOCIALES DEL TERRITORIO; TODOS ENCONTRARON CÓMO APORTAR AL DEBATE. EL DEBATE ES DINÁMICO, NO SE DETIENE EN DETALLES CONCEPTUALES.	MAYORES DIFICULTADES PARA CONSTRUIR MARCOS DE REFERENCIAS COMUNES. LISTADO NO TAN AJUSTADOS DE PROCESOS.

* Fuente:
Elaboración propia.

FIGURA 14: PLANO DE IMPORTANCIA Y GOBERNABILIDAD*



2.3.3 ¿Cómo clasificamos los procesos críticos del territorio?

Ahora la tarea se enfoca en analizar e imaginar cuál será la trayectoria y desarrollo de los procesos críticos para el año horizonte previsto para el estudio. Más precisamente, nos preguntamos ¿El proceso x continuará de la misma manera e intensidad al año horizonte definido? Si la respuesta es sí, el proceso se clasifica como Invariante Estratégico. Si la respuesta genera incertidumbre, porque se desconoce el comportamiento futuro que puede asumir el proceso, es posible clasificarlo como Incertidumbre Crítica.

Por **Invariantes Estratégicas** nos referimos a aquellos procesos cuyo movimiento y trayectoria se muestra con una inercia/estabilidad importante. Es posible visualizar que se fortalece, se mantiene o se debilita en el tiempo, de forma relativamente estable y predecible. Se ha manifestado durante un período de tiempo largo y se mantiene hasta por lo menos- el término del año-horizonte de estudio. Esto conlleva a deducir que a futuro continuará este movimiento y trayectoria.

Por otro lado, las **Incertidumbres Críticas**, son indicios de cambio incipientes. Son procesos que nos interpelan en el presente porque se desconoce la trayectoria futura que pueden asumir.

CUADRO 1: INVARIANTES ESTRATÉGICAS E INCERTIDUMBRES CRÍTICAS DE LA EXPERIENCIA DE TUNUYÁN*

* Fuente:
Elaboración propia.

TÉCNICAS	INCERTIDUMBRES CRÍTICAS
CRISIS HÍDRICA PROVINCIAL.	EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA HACIA EL PIEDEMORTE.
VALORACIÓN Y CRECIMIENTO DEL TURISMO LOCAL.	EXPLOTACIÓN DE MINERALES METALÍFEROS.
VALORACIÓN Y SIGNIFICACIÓN DEL AGUA COMO BIEN COMÚN DE TUNUYÁN.	CONCENTRACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL.
	DISPONIBILIDAD ENERGÉTICA A NIVEL PROVINCIAL.
	FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO SOCIAL.
	AVANCE E IMPULSO DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
	CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.

2.3.4 ¿Cómo debemos formular los Interrogantes Estratégicos de las Incertidumbres Críticas del territorio?

Los **Interrogantes Estratégicos** buscan destacar aquellos procesos que resultan centrales para la construcción de los escenarios en forma de preguntas. Éstas se elaboran en función de aquellos procesos considerados como Incertidumbres Críticas. Las respuestas que los participantes puedan elaborar permiten definir posibles hipótesis de futuro, y éstas son el primer esbozo de los escenarios, a partir de indicar sus características sobresalientes.

Algunos ejemplos de Interrogantes Estratégicos son:

- *¿Se mantendrá el proceso de concentración económica productiva por parte de los grandes capitales nacionales e internacionales alojados en el departamento de Tupungato y en el Valle de Uco?*
- *¿Será posible fortalecer la inserción productiva y asociativa de los productores del departamento de Tunuyán?*
- *¿El Estado provincial de Mendoza continuará sosteniendo la política de consenso/concertación respecto del posicionamiento de la sociedad civil en relación a la megaminería?*
- *¿Se continuarán afectando los recursos naturales y los servicios ecosistémicos del Departamento de Tunuyán a partir del avance/expansión de la frontera agrícola?*

Bien formulados los interrogantes conducirán a relevantes y pertinentes hipótesis de futuros. Es decir posibles respuestas a estas preguntas sobre la trayectoria y desarrollo de las Incertidumbres Críticas. Ahora sí, estamos en condiciones de construir la caja morfológica.

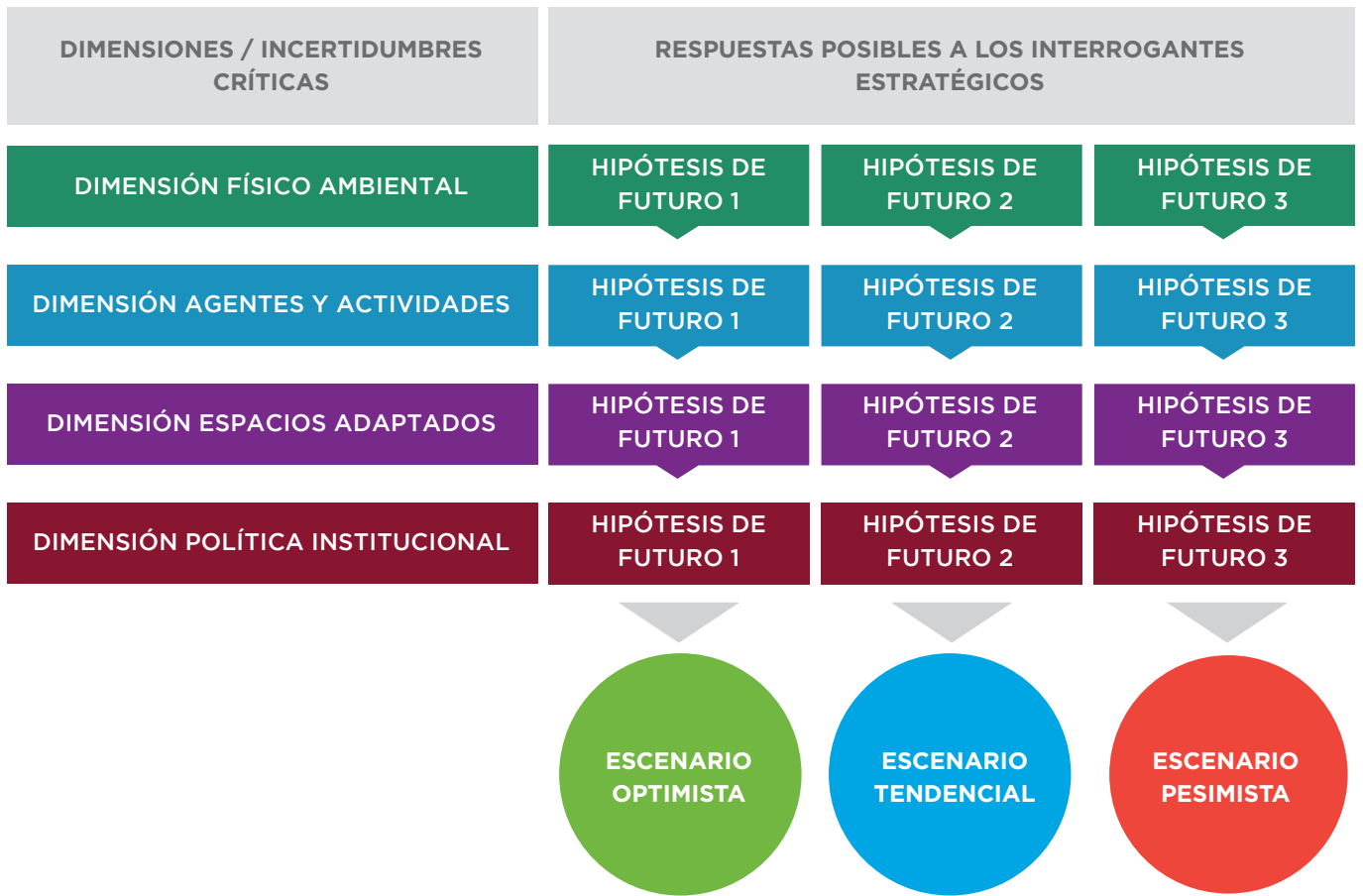
2.3.5 ¿Cómo avanzamos en la definición de la trama/lógica y narrativa de los escenarios?

En esta fase se plantea la necesidad de redactar la trama de los escenarios territoriales que se estructura en la caja morfológica. Esta trama debe vincular los distintos aspectos que compone el escenario en una trama o argumento coherente. El desafío es identificar una trama que: (1) capture de la mejor manera la dinámica de la situación y (2) comunique la esencia del mensaje efectivamente.

Se espera que se construyan por lo menos 3 (tres) escenarios territoriales, tal como se presenta en la caja morfológica (Figura 15).

FIGURA 15: CAJA MORFOLÓGICA*

* Fuente:
Elaboración propia.



En la redacción de la trama participan todos los actores sociales involucrados en el proceso de prospectiva. El equipo técnico cumple un rol clave en la producción escrita de la trama, recuperando los aportes y sugerencias realizadas por los participantes en los talleres, revisando bibliografía, realizando consultas a expertos. Es un proceso arduo de consulta, producción, redacción y luego validación con los actores. De esta manera se va construyendo un proceso de diálogo democrático, abierto y continuo con el Foro Reducido y Ampliado. El equipo técnico tiene como labor integrar y sintetizar la inteligencia colectiva y descifrar los deseos y anhelos que están presentes en las miradas de los participantes.

Es posible incluir un modelo de redacción como instrumento útil para garantizar que los criterios utilizados para todo el conjunto de escenarios sean consistentes. Se sugieren algunos elementos que pueden estructurar la trama de los escenarios:

- Breve contexto nacional y provincial en el que se inserta el Departamento/Municipio para las distintas dimensiones de análisis.
- Proyección al año horizonte del Departamento/Municipio: relato integrado, interconectado por cada una de las dimensiones (físico-ambiental, económica productiva, espacios adaptados, político institucional y sociocultural) reconociendo el rol de los actores de la ecuación Estado-Sociedad-Mercado.

2.3.6 ¿Cuáles son los principales requisitos que deben reunir los escenarios territoriales?

- **Coherencia interna:** la trama de cada escenario construido debe contar con la coherencia interna de todos sus elementos. Es importante recordar que lo que varía en cada escenario (tendencial, optimista, pesimista) es el desarrollo que asumen las Incertidumbres Críticas; en cambio, se mantienen constante para cada uno de los tres escenarios la trayectoria de los procesos clasificados como Invariantes Estratégicos.
- **Plausibilidad:** es importante que cuando los elementos que componen un escenario se unen, estos describan una historia sobre el entorno futuro que los participantes consideren plausible. Una vez construidos los escenarios por los participantes, éstos han de ser capaces de identificarse/reflejarse con las imágenes o visiones de futuro que los escenarios visualizan. Deben reconocer los diferentes resultados como algo factible en una determinada escala de tiempo.

- **Imaginación:** la creatividad y la imaginación son ingredientes fundamentales para construir escenarios territoriales; por ello, se apela a la capacidad de imaginación creativa de los participantes, construye anhelos y deseos que escapen estrictamente al presente. Es posible proponer un nombre llamativo para cada uno de los escenarios territoriales que se construyan, que llame la atención de los tomadores de decisiones, que provoque curiosidad. Un ejemplo son los nombres asignados a los escenarios territoriales en el estudio de prospectiva La Paloma 2030 (Nalerio, 2012): “Puerto Profundo”, “Hippie yuppie pro”, “High tech cool”, “Deja Deja”. También es posible utilizar diversas técnicas para la difusión de escenarios, desde presentaciones multimediales hasta biografías individuales. Una presentación imaginativa de los escenarios garantiza atención y motivación en los interesados.

EXPERIENCIAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN EL MARCO DE PROCESOS DE OTR EN MENDOZA

ESCENARIO APUESTA Tunuyán 2030 - Síntesis estratégica

“El Tunuyán que queremos: Sustentable, soberano, inclusivo, diversificado e innovador”.

Al año 2030, el Departamento de Tunuyán contribuye a la generación de un modelo de desarrollo que favorece la soberanía y seguridad alimentaria y al desarrollo territorial sustentable. En este marco, en primer lugar el escenario deseado al 2030 pretende alcanzar un proceso de diversificación de la matriz productiva y el aprovechamiento de sinergias y encadenamientos entre sectores económicos, de manera de favorecer la creación y reinversión local del valor agregado generado en la localidad.

Este escenario territorial apuesta al 2030, recupera el imaginario colectivo en el que se significa y valora la impronta histórica de territorio de la agroindustria en el Valle de Uco, en general y Tunuyán en particular.

En estos términos, es posible la activación de distintas industrias de la zona, históricamente abandonados que contribuyen a mejorar la comercialización externa y/o interna de los productos locales. A su vez, es posible advertir que para el 2030 se activan nuevas competencias económicas a partir de la generación de nuevos nichos industriales en el departamento que contribuyan a potenciar la diversificación productiva e inserción internacional.

Esto conducirá a la generación de nuevos procesos de innovación tecnológico-productiva y organizativa permitirán la integración horizontal y vertical de productores contribuyendo a la agregación de valor de materias primas y productos, a la inserción productiva y asociativa de los pequeños y medianos productores, permitiendo una mayor competitividad en los mercados internos y externos.

El desarrollo en el sector agroalimentario incrementará el desarrollo de las actividades relacionadas a los servicios comerciales, turísticos, de comunicaciones y de esparcimiento, entre otros, contribuyendo a fortalecer la competitividad regional del Valle de Uco como polo agroindustrial, de comercio y turismo.

El desarrollo sustentable del turismo (ecológico y de bajo impacto al medio ambiente) es apuesta y realidad para el año 2030. Se consolida como un polo turístico a nivel nacional y provincial, a partir de la consolidación de una identidad turística regional para el Valle de Uco, a partir de la construcción de una identidad territorial de productos y servicios que se asienta en la valoración a la naturaleza, sus paisajes y productos locales. Esta identidad regional se configura alrededor del Turismo de montaña, procurando un rol activo del Estado en la generación de infraestructura necesaria, como así también promoviendo mecanismos de regulación y monitoreo de su explotación turística.

Será posible enriquecer al tejido productivo con el objetivo de generar empleo que permita que la población pueda sostenerse en el territorio, construir densas vinculaciones sociales y económicas locales (relaciones de compra y venta, de producción, de trabajo, de cooperación económica, innovaciones tecnológicas, etc.) que permitan crear un entramado local de relaciones diversas que posibilita la generación de bienes y servicios, empleos y renta a nivel local, construyendo paulatinamente economías de escala que viabilizan la creación de círculos virtuosos de crecimiento.

Por su parte, el sector empresario jugará un rol clave en contribuir al desarrollo social, productivo y ambiental- territorial del departamento. Asumirán un papel responsable en desarrollo de prácticas agrícolas productivas sustentables, mitigando el impacto ambiental de las mismas, como así también generando mejores condiciones de trabajo y empleo rural.

El desarrollo económico productivo al 2030, requiere de una clara Política de Estado tendiente a una revalorización de los territorios rurales como espacio de vida, significando no sólo su capacidad económica, sino también la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural.

Por un lado, esto conlleva a una fuerte regulación y control respecto del uso de las tierras productivas del departamento. El Estado asume un rol activo en dar condiciones para el acceso al uso a tierra productiva, para mitigar el desequilibrio urbano por la expansión desordenada de barrios en la periferia urbana y el ámbito rural, como también regular despilfarro de tierras, la especulación y el uso de tierras que antes se destinaban a la producción agrícola.

En esta dirección se estipula la activación de los mecanismos legales y fiscales tendientes al control y regulación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, en especial en la unidad del piedemonte. Se generarán incentivos y proyectos que contribuyan a la conservación de la cobertura vegetal del piedemonte, y la paulatina disminución de la expansión agrícola hacia zonas que dependen del agua subterránea y a la disminución de la sobreexplotación de acuíferos.

El sector científico-tecnológico jugará un rol fundamental en la producción de conocimiento que contribuya también al estudio de técnicas apropiadas para el manejo de los ecosistemas (zonas-cauces, formas de cultivo, coeficiente de infiltración) alteradas por la expansión agrícola. Así también, investigaciones orientadas al estudio de riesgo, gestión/ reducción de riesgos y desastres a partir de la interrelación y articulación entre los organismos científicos- académicos con los actores políticos

institucionales, a partir de la puesta en marcha de acciones conjuntas.

Hacia el 2030 disminuirán los procesos de contaminación del suelo, agua, aire y subsuelo a partir de estrategias integrales direccionadas al manejo sustentable de residuos sólidos, como así también a construir conciencia sobre prácticas ambientales y de consumo de la población. Se podrán en marcha inversiones direccionadas al tratamiento de efluentes cloacales, advirtiendo una reversión del proceso de emplazamiento y mejora de los servicios en los nuevos centros urbanos y la zona alta. Al año 2030, las políticas se direccionan hacia la mejora y reestructuración de la infraestructura existente construyendo criterios territoriales para la descentralización de servicios y equipamiento social, para la planificación y ordenamiento integral del hábitat, que mejorará significativamente con el paso del tiempo.

Para mejorar los servicios y la disponibilidad energética en los procesos de industrialización que impulsará el departamento, al 2030 será fundamental avanzar en la planificación energética de mediano y largo plazo que fomente inversiones públicas y privadas en materia energética que contribuya a diversificar la matriz hacia energías renovables.

Finalmente, la aplicación efectiva de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo hace que el Estado promueva la planificación del territorio y sea el garante del desarrollo integral, equitativo y sustentable del mismo. Esto es posible a partir de la construcción de una nueva institucionalidad capaz de repensar y reorganizar las instituciones ligadas al desarrollo de los territorios rurales, que contribuyan a la promoción de modelos de gestión que permitan pasar de una gestión de proyectos sectoriales a proyectos territoriales más complejos e integrales; es decir, modelos de gestión participativos, interinstitucionales e interdisciplinarios.

Los esfuerzos para la construcción de un modelo territorial sustentable e inclusivo presentan un escenario al 2030 con fuerte protagonismos de los actores sociales organizados (ONG's, OSC, Organizaciones de Base, Cooperativas, Uniones vecinales) como "guardianes" de la sustentabilidad de los sistemas productivos, y de la puesta en marcha de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Los pueblos se conducen el camino hacia el modelo de desarrollo local y territorial deseado, con una fuerte presencia de un Estado que acompaña y gestiona el territorio a través de mecanismos democráticos y de consenso social.

Los escenarios no deben considerarse nunca un texto definitivo. Es necesario revisarlos y trabajar con los participantes para modificarlos continuamente conforme vayan evolucionando las circunstancias y apareciendo nuevos procesos del entorno. Esta función debe pasar a formar parte del proceso de planificación y gestión territorial de manera continua y permanente.

Finalmente, se llega a un consenso sobre el escenario deseado y redacción de la visión de futuro, lo cual articula esta cuarta etapa con la siguiente vinculada a la planificación y acción estratégica. En términos generales una visión de futuro de desarrollo territorial puede entenderse como una situación deseable, posible y realizable para la transformación de la realidad territorial, en tal sentido, se pueden identificar algunos principales rasgos distintivos, a saber:

* Fuente:
 ESPINOSA CUERVO, J. O.
 (2006). *La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro.*

CUADRO 2: CARACTERÍSTICAS DE UNA VISIÓN DE FUTURO*

- Un horizonte de planificación de 10, 15, 20 o 30 años, casi siempre relacionado con un hecho histórico o un hito social que estimule a los habitantes del territorio y a sus instituciones a unir esfuerzos en pro de un propósito común.
- La visión debe invitar a realizar cambios, concretos y tangibles, en los factores de desarrollo y por ende en el modelo de desarrollo.
- La visión de desarrollo territorial propuesta ha de ser llamativa, motivadora e inspiradora.
- La visión deberá tener doliente institucional y respaldo social.
- La visión de futuro ha de ser flexible, con la posibilidad de adecuarla y ajustarla permanentemente.
- Construida bajo una coordinación y una ejecución inter-institucional y social, con decisiones y recursos para hacerla realidad.
- Establecer planes, programas y proyectos con recursos, actividades responsables de manera participativa con los demás actores.
- Realizar seguimiento y evaluación permanente para hacer los ajustes al proceso y los resultados si fuera necesario.
- Acompañar el proceso con una estrategia de comunicación sobre los logros y avances del proceso, para ir creando identidad, pertenencia y compromiso con el proyecto y el desarrollo territorial.

2.4 IMPLICANCIAS ESTRATÉGICAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

2.4.1 ¿En qué contribuye la construcción de escenarios a la planificación territorial?

Los escenarios territoriales son de mucha utilidad para que los actores sociales alcancen una conversación estratégica sobre el presente y futuro del territorio en el mediano y largo plazo. Es decir, que ellos logren acordar y consensuar orientaciones y lineamientos estratégicos que puedan resultar eficaces cuando el futuro es incierto.

Leney (2004) analiza la utilidad de los escenarios para la planificación en dos sentidos: en primer lugar, los escenarios deben permitir identificar y redefinir estrategias y riesgos de una manera imposible para las predicciones clásicas, a breve plazo y unidireccionales; en segundo término, el propio proceso de construcción de escenarios es de por sí auto-formativo, el uso de escenarios para cuestionar las tendencias y estrategias actuales debe ya por sí mismo mejorar la capacidad de pensamiento y planificación en un territorio dado.

Lo anterior retoma la visión del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2001; Wiesner, Garnier y Medina, 2000) sobre como prospectiva y planificación son parte de un concepto integral de gestión estratégica donde también están las funciones de coordinación de políticas, evaluación y concertación. El pensamiento de largo plazo es un elemento importante dentro de esa nueva reconfiguración de la planificación.

2.4.2 ¿Cómo avanzamos hacia la definición de la Estrategia territorial?

Ya es momento de pasar de la anticipación del futuro deseado a la acción para alcanzarlo. Las decisiones estratégicas, como políticas públicas, son el conjunto de acciones que permiten ir del punto de partida del presente hasta la base final del futuro. Es el momento en los tomadores de decisiones del municipio definen las estrategias de desarrollo territorial (en el corto, mediano, largo plazo).

La estrategia según Medina Echeverría es “la adopción de un curso de acción o de los criterios que lo definen encaminados a influir en una transformación deliberada de la realidad, desde una situación inicial a la situación final hasta un estado final que se define como deseable” (Medina Echeverría en Sandoval Escudero, 2014).

* Fuente:
Elaboración propia.

FIGURA 16: ESTRATEGIA QUE CONECTA EL MTA CON EL MTD*



Los enunciados descriptivos del escenario territorial deseado estructuran los componentes fundamentales para definir colectivamente la Estrategia a llevar adelante. Estas representan los caminos a seguir para alcanzar el escenario deseado. Como señalamos anteriormente, el escenario nos aportará la orientación ideológica-política para estructurar el contenido estratégico (factibilidad política) de la planificación de las políticas públicas. (Cuadro 3).

2.4.3 ¿Cómo se definen los objetivos estratégicos coherentes con la Estrategia?

Una vez definida la Estrategia, se propone avanzar en identificar objetivos estratégicos que se desprenden para cada una de las dimensiones. Un objetivo es una meta concreta inscrita en la estrategia, identificada cualitativa o cuantitativamente, y a la que se asigna un tiempo de realización. Los objetivos estratégicos representan el principal acercamiento a las acciones con las que se pretende administrar y gestionar el territorio, sin dejar de tener en cuenta el contexto regional, provincial y nacional en lo referido a lo político, económico, normativo e institucional (Mendez Casariego y Pascale Medina, 2014). (Cuadro 4).

2.4.4 ¿Cómo se identifican y priorizan las líneas de acción estratégicas?

Una vez definidos nuestros objetivos es necesario identificar y priorizar las acciones que permitan lograrlos. Las acciones son un conjunto de metas, programas y proyectos.

Los programas son instrumentos de carácter rector de los planes de ordenamiento territorial y señalan el ámbito y la direccionalidad de las distintas consideraciones expresadas en él.

CUADRO 3: CARACTERÍSTICAS DE UNA VISIÓN DE FUTURO*

* Fuente:
Elaboración propia.

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	ENUNCIADOS CLAVES DEL ESCENARIO DESEADO SELECCIONADO	ESTRATEGIA
ECONÓMICA PRODUCTIVA	TURISMO SUSTENTABLE: TURISMO DE MONTAÑA, IDENTIDAD REGIONAL.	DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO.
ESPACIOS FÍSICO AMBIENTAL	MECANISMOS LEGALES TENDIENTES AL CONTROL Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS (UNIDAD PIEDEMONTE). PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LOS DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS.	PROMOCIÓN DE CUIDADO DEL AMBIENTE Y GESTIÓN DE RIESGOS.

CUADRO 4: ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS**

** Fuente:
Elaboración propia.

ESTRATEGIAS PLAN DE ACCIÓN PARA IMPLEMENTAR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS LOGROS QUE ESPERA LA ENTIDAD PARA CUMPLIR CON SU MISIÓN. CLAROS, REALISTAS, DESAFIANTES Y CONGRUENTES ENTRE SÍ.		
	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3
ESTRATEGIA 1 DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO.	DESARROLLAR LA ACTIVIDAD TURÍSTICA JUNTO AL CAPITAL SOCIAL LOCAL COMO MEDIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DE IMPLEMENTAR LA IDENTIDAD TURÍSTICA DE LA POBLACIÓN.	IMPULSAR EL TURISMO CON BASE EN LA VALORACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL, HISTÓRICO, CULTURAL Y RELIGIOSO.	GENERACIÓN DE FUENTES DE EMPLEO A NIVEL DEPARTAMENTAL.
ESTRATEGIA 2 FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SUSTENTABLE	CREAR SISTEMAS DE PRODUCCIONES SUSTENTABLES Y SOSTENIBLES EN LAS DIMENSIONES ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL.	POTENCIAR PROYECTOS QUE GENEREN AUMENTO DEL VALOR AGREGADO.	FOMENTAR LA INTEGRACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

La evaluación consiste en el análisis (en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia, sostenibilidad y viabilidad) de las políticas, programas, proyectos o funciones, llevada a cabo con el fin de mejorar la calidad de las decisiones, de asignar mejor los recursos y de informar de ello a las partes interesadas.

2.4.5 ¿Qué son y para qué sirven los observatorios territoriales?

Los observatorios territoriales buscan, además de estudiar y comprender, incidir en los procesos de transformación territorial, así como en el desarrollo de las competencias necesarias para la planificación y gestión de la complejidad territorial. En la práctica, los observatorios se proponen una clara intencionalidad de incidencia orientada hacia el cambio social y cultural.

* Fuente:
Elaboración propia.

CUADRO 5: SÍNTESIS CON LAS LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS*

DIMENSIÓN ECONÓMICO PRODUCTIVA :			
ESTRATEGIA 1: DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO.			
	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
ACCIONES ESTRATÉGICAS	GENERACIÓN DE FUENTES DE EMPLEO A NIVEL DEPARTAMENTAL.	IMPULSAR EL TURISMO CON BASE EN LA VALORACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL, HISTÓRICO, CULTURAL Y RELIGIOSO	DESARROLLAR LA ACTIVIDAD TURÍSTICA JUNTO AL CAPITAL SOCIAL LOCAL COMO MEDIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DE IMPLEMENTAR LA IDENTIDAD TURÍSTICA DE LA POBLACIÓN.
ACTORES TERRITORIALES IDENTIFICADOS:			
<ul style="list-style-type: none"> • GOBIERNOS NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL • ORGANISMOS DE DESARROLLO Y EXTENSIÓN • INTA • PRODUCTORES • ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS • ASOCIACIONES Y CÁMARAS EMPRESARIAS 			

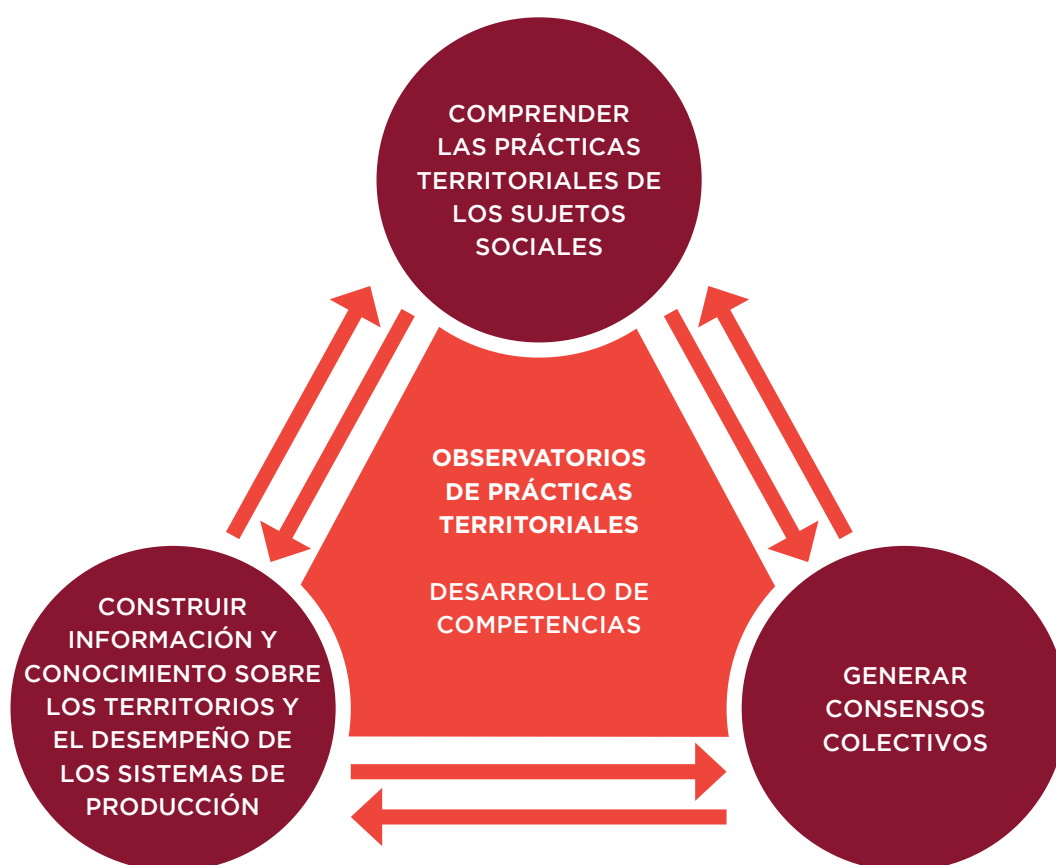
Un observatorio es un ámbito participativo para la integración y síntesis de información y conocimiento, producto de la dinámica y prospectiva territorial, para la toma de decisiones políticas y para el abordaje complejo de la realidad.

Los observatorios son un dispositivo socio-técnico estratégico para la comprensión de las complejidades y las transformaciones territoriales, para el diseño de estrategias por parte de los decisores públicos (Figura 17).

Un observatorio es el ámbito para la gestión de la información y el conocimiento que contribuye a organizar y orientar la acción colectiva; debe ser construido por las instituciones que actúan en un territorio haciendo frente a los desafíos territoriales (socio-económicos, bio-físicos y político-institucionales) y utilizando metodologías de construcción participativa. Su implementación es un proceso complejo, que involucra lo multi-espacial, la pluri-dimensionalidad, lo pluri-institucional, lo multi-sectorial, lo interdisciplinario y lo inter-temporal.

FIGURA 17: DIMENSIONES DE LOS OBSERVATORIOS TERRITORIALES*

* Fuente:
Vitale J. et al. (2015).



Al observatorio territorial se lo puede mirar desde dos puntos de vista: (1) como un proceso que consiste en reunir un conjunto de actores del territorio frente a uno o varios desafíos y emprender un procedimiento colectivo de analizar sobre los procesos de transformación del territorio y (2) como un producto, en este sentido, como un Sistema de Información Territorial, que permite compartir datos, información y conocimiento, y orientar las acciones de desarrollo y sustentabilidad territorial.

Finalmente, sirven para realizar una vigilancia estratégica de las dinámicas del propio sistema territorial y de su entorno a fin de actualizar, de manera permanente, la información y conocimiento de base para la toma de decisión estrategia del territorio.

CAPÍTULO 3 . CONSIDERACIONES FINALES

A fin de reflexionar sobre el proceso y extraer algunas lecciones aprendidas que permitan mejorar las futuras experiencias de prospectiva territorial a nivel municipal en el país, se presentan a continuación algunos puntos claves sobre los diferentes aspectos.

• Sobre la prospectiva territorial

A partir de reflexionar sobre la experiencia podemos afirmar que la prospectiva territorial brindó información relevante para caracterizar y priorizar los escenarios futuros y el modelo territorial deseado de los territorios de Tunuyán y Tupungato de la Provincia de Mendoza, como así también para explorar y priorizar las estrategias y políticas públicas para la planificación y gestión del territorio. Como se ha mencionado, es necesaria la incorporación de la dimensión de futuro en la toma de decisión estratégica a nivel municipal, en un contexto de escenarios cambiantes.

• Sobre el método de construcción de escenarios

El proceso de construcción social de futuro propuesto garantizó la apropiación por parte de los actores territoriales. La interacción entre el equipo técnico y los actores sociales que han participado en el proceso de construcción ha constituido un elemento fundamental dentro de todo el proceso.

Un factor de éxito en este tipo de método es la correcta definición de los procesos de transformación territorial que se someten a la reflexión y debate de especialistas consultados en diversos ámbitos (talleres de prospectiva). En este punto, hay que señalar la necesidad de priorizar el número de procesos a fin de facilitar su implementación y desarrollo. Además, cabe recordar la necesidad de desarrollar y/o adecuar las metodologías a las necesidades de los actores y a las características del territorio.

• Sobre la participación social

En relación a la participación de los actores territoriales se requiere profundizar el estudio de dicha dimensión, en el marco del paradigma de construcción social de conocimiento. El proceso participativo para la selección y priorización de los procesos críticos, incertidumbres e invariantes fue clave para la redacción de los escenarios. Hay que destacar el importante efecto movilizador que supone la colaboración del equipo, tanto en la fase operativa, como en la posterior difusión de los resultados alcanzados. Algunas de las dificultades del proceso participativo estuvieron

relacionadas a cuestiones coyunturales, principalmente al contexto político-económico, afectando la participación de varios actores en el proceso de construcción. La mayor reticencia, se percibió por parte del sector privado, en particular empresarial.

Estas iniciativas promueven un nuevo ámbito de democratización de los espacios para reflexionar, debatir y construir el futuro como instancias de apropiación y construcción social de modelos de desarrollo.

ANEXO 1 RESEÑA DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE PROSPECTIVA TERRITORIAL A NIVEL REGIONAL

Valle del Cauca 2032 (Colombia)

Proceso metodológico

La construcción de la visión de futuro se realizó en tres grandes etapas:

- La **primera etapa** se inició en el año 2013 y consistió en la preparación y alistamiento de los equipos técnicos y la elaboración del Diagnóstico Estratégico. Este tiene que ver con la elaboración de bases de datos y estados del arte, con el propósito de identificar las principales tendencias. Se concreta en la preparación de documentos de posición en cada dimensión del desarrollo regional por parte del equipo técnico de la Universidad del Valle. El equipo multidisciplinario de apoyo estuvo conformado por egresados, profesores y estudiantes de la Universidad del Valle. Los documentos producidos por la Universidad fueron debatidos en talleres de retroalimentación en los municipios de Buenaventura (Pacífico), Cartago (Norte), Buga (Centro) y Cali (Sur), los cuales mejoraron los árboles de problemas que sintetizan la situación actual del departamento.

FIGURA 1: DIMENSIONES DE LA VISIÓN VALLE 2032*

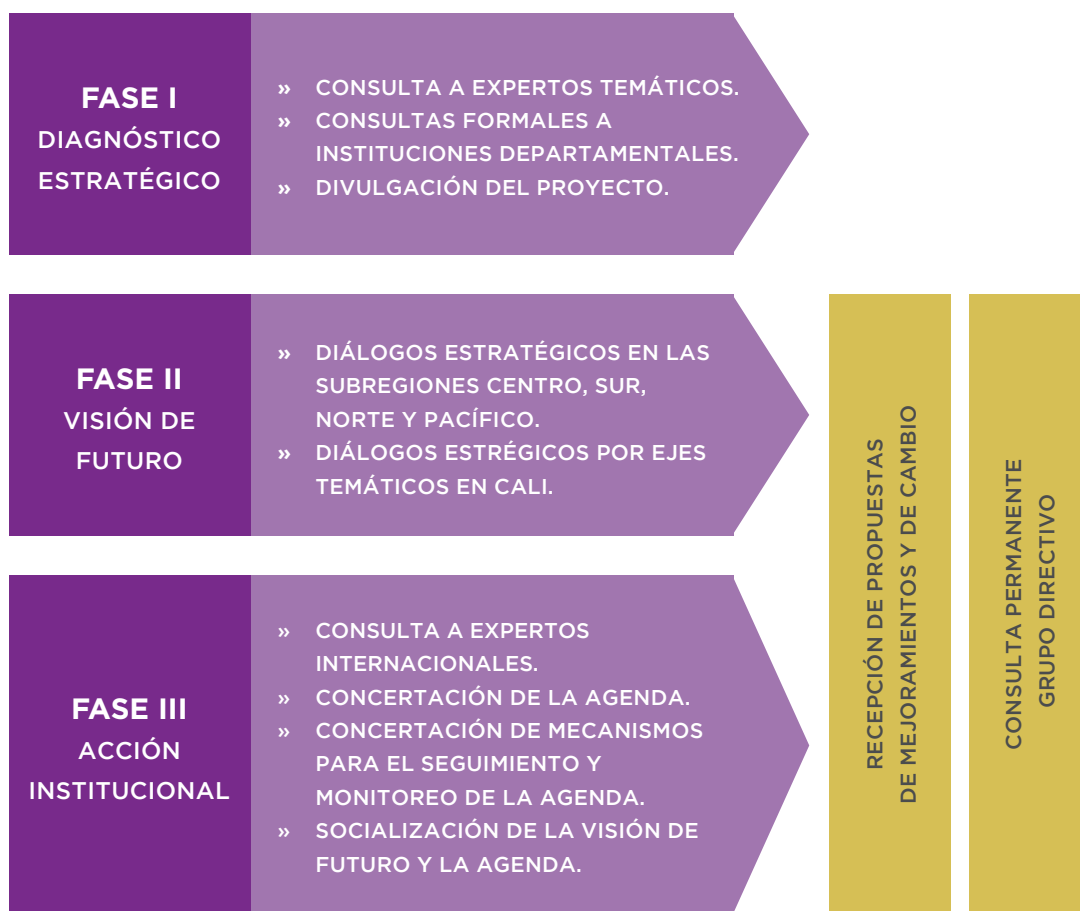


* Fuente:
Instituto de Prospectiva,
Innovación y Gestión del
Conocimiento (2014).
Informe Final Visión Valle
del Cauca 2032.

- La **segunda etapa** de construcción de la visión comenzó en el año 2014, con la participación de líderes de las subregiones y líderes de diverso orden, se realizaron talleres para analizar y mejorar los árboles de objetivos y las propuestas e iniciativas de proyectos. Se contó con diferentes grupos de líderes regionales, académicos, funcionarios públicos y empresarios. Es de anotar que este material fue complementado mediante el diálogo permanente con el equipo técnico de Planeación Departamental, funcionarios de la Gobernación y con otros comités interinstitucionales que la Gobernación conformó. Toda esta estructura de aprendizaje colectivo permitió que los árboles de problemas y de objetivos, así como los escenarios y la visión de futuro fueran afinados.

*Fuente:
Instituto de Prospectiva,
Innovación y Gestión del
Conocimiento (2014).
Informe Final Visión Valle
del Cauca 2032.*

FIGURA 2: ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN*



- En la **tercera etapa** se definió una propuesta multidimensional con una agenda integral de desarrollo del Valle del Cauca cuya ejecución presupone una amplia colaboración público - privada, que no se limita a lo que pueda hacer la Gobernación con los recursos existentes. La Agenda tiene tres momentos que se refieren a tres horizontes de tiempo. La primera etapa

se establece en 2019, que representa el mediano plazo y es el horizonte del Contrato-Plan, la segunda etapa tiene como momento el 2032, que constituye el horizonte de largo plazo que tiene en cuenta la institucionalidad del país hoy en materia de competitividad y el tercer momento es más allá de 2032⁸.

A continuación, se presentan las etapas que comprenden la aplicación de la metodología.

- En la fase inicial y de diagnóstico asistieron 640 personas.
- En la fase de propuestas y talleres internacionales 510 más.
- Los contactos por internet y correos fueron 3000 personas.
- El impacto de medios fue de unas 250 a 300 mil personas (radio, prensa y tv).

CUADRO 1: APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EN LA VISIÓN VALLE 2032*

ETAPA	RESULTADOS A OBTENER	DESCRIPCIÓN
DEFINICIÓN DEL SISTEMA	DEFINICIÓN DE PREGUNTA PRINCIPAL Y DE HORIZONTE TEMPORAL DE ANÁLISIS.	LA PREGUNTA ORIENTA EL PROCESO DE ANÁLISIS DE FUTUROS. DEBE CONTENER UN HORIZONTE TEMPORAL O AÑO DE REFERENCIA DE LA VISIÓN A REALIZAR Y UN INTERROGANTE ACERCA DE LA DECISIÓN ESTRATÉGICA QUE DEBE TOMAR LA REGIÓN VALLECAUCANA.
CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA	DEFINICIÓN Y FOCALIZACIÓN DE EJES Y SUBSISTEMAS DE ANÁLISIS.	<p>CONSISTE EN IDENTIFICAR LOS EJES DE ANÁLISIS QUE CONSTITUYEN DIMENSIONES TEMÁTICAS QUE AGRUPAN LOS FACTORES CLAVES O DIRECCIONADORES DEL CAMBIO DEL SISTEMA DESCRITO, LOS CUALES PUEDEN SER INTERNOS (O PROPIOS DE LA REGIÓN VALLECAUCANA) O EXTERNOS (DEL ENTORNO NACIONAL O INTERNACIONAL).</p> <p>LOS EJES SE DESARROLLAN BAJO LA METODOLOGÍA DE ÁRBOLES DE PROBLEMAS, SIGUIENDO LA PAUTA DEL PLAN MAESTRO DEL VALLE DEL CAUCA 2003-2015, ACTUALIZANDO LA INFORMACIÓN PERTINENTE Y SU PERTINENCIA ACORDE CON EL NUEVO CONTEXTO REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL.</p>

* Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (2014). Informe Final Visión Valle del Cauca 2032.

ETAPA	RESULTADOS A OBTENER	DESCRIPCIÓN
RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN, DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE EVOLUCIÓN	DEFINICIÓN DE TENDENCIAS Y PRINCIPALES FACTORES DE CAMBIO. ELABORACIÓN DE UN DOCUMENTO POR EJE TEMÁTICO Y UN DOCUMENTO INICIAL DEL PROCESO CON LA INTEGRACIÓN DE LOS EJES	SE PRETENDE ELABORAR UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE COMPONEN EL ÁRBOL DE PROBLEMAS, DONDE SE DEMUESTRA SU COMPORTAMIENTO HISTÓRICO, SU POSIBLE EVOLUCIÓN TENDENCIAL Y LAS POSIBLES RUPTURAS QUE QUIEBREN LA EVOLUCIÓN TENDENCIAL.
	DIÁLOGOS ESTRATÉGICOS AL NIVEL DE EJE ESTRATÉGICO Y DE SUBREGIONES DEL VALLE DEL CAUCA. PERÍODO DE TRABAJO.	SE OBTIENE RETROALIMENTACIÓN CALIFICADA EN EL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO A PARTIR DE LA REALIZACIÓN DE TALLERES POR EJE Y AL NIVEL SUBREGIONAL.
ELABORACIÓN DE HIPÓTESIS DE FUTURO Y VISIÓN DE FUTURO	CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS DE FUTURO Y PROPUESTA DE VISIÓN DE FUTURO.	LA VISIÓN DE FUTURO EXPRESA EL SENTIDO DE LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA REGIÓN VALLECAUCANA A EMPRENDER HACIA EL AÑO 2032.
DISEÑO DE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS	ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS Y LA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESPUESTA.	SE REFIERE A LAS CONCLUSIONES QUE MARCAN LAS CONSECUENCIAS DE LA VISIÓN DE FUTURO PARA LOS ACTORES SOCIALES Y PARA LA SOCIEDAD VALLECAUCANA, ASÍ COMO LA IDENTIFICACIÓN DE LOS DESAFÍOS Y LAS RESPUESTAS QUE DEBE CONSTRUIR LA REGIÓN VALLECAUCANA.

°Se agradece enormemente la contribución de la Dra. Arq. Carina Nalerio, Laboratorio Transdisciplinar de Investigación e Innovación Prospectiva por el Resumen de la Prospectiva "La Paloma 2030; principales disyuntivas territoriales".

Prospectiva La Paloma 2030 (Uruguay)⁹

La posible construcción del Puerto de Aguas Profundas en el puerto de la Paloma, fue el motor que llevó a esta investigación, donde la academia se pone al servicio de la comunidad -a su expreso pedido- para dilucidar las alternativas posibles en el presente para incidir sobre esta decisión que se define a nivel estatal, sobre la base de una posible inversión china que apuesta a asegurar una directa conexión marítima Sur-Sur.

Las preguntas que orientaron la investigación

¿Es posible el desarrollo sustentable (como lo establece la LOTDS) del Municipio La Paloma (en adelante MLP) al horizonte 2030, que conserve las cualidades del agua, la tierra y el aire?, ¿Es posible el desarrollo sostenible del MLP al horizonte 2030, que mantenga para las generaciones futuras, las riquezas actuales del área?, ¿Cuán compatibles son los distintos modelos de desarrollo en juego?, ¿Qué condiciones de convergencia entre actividades hacen posible esa compatibilidad?.

Esta prospectiva produce como resultado un haz de escenarios contrastados al horizonte 2030. Estos ponen en evidencia las grandes disyuntivas planteadas para la zona, y los mecanismos de cambio en juego para poder operar sobre la transformación. La visualización de los distintos modelos de desarrollo resultantes de cada escenario esclarece las implicancias territoriales y de manejo integrado de la zona para cada bifurcación.

Un diagnóstico prospectivo inicial permite develar las tendencias robustas y emergentes en acción, las señales portadoras de futuro y las rupturas posibles al horizonte estudiado. Después de construido este Escenario 00, se identifican las transformaciones posibles más allá de la evolución tendencial, de modo de encontrar las inflexiones factibles de promover. Se delimita primero el sistema territorial sobre el que se desarrolla la Prospectiva, identificando los Factores Clave que determinan su evolución. Se elaboran después sub-escenarios y escenarios contrastados. La construcción de una Agenda Estratégica es el resultado más importante de esta investigación, concebida como un insumo para la toma de decisiones para el área (Figura 3).

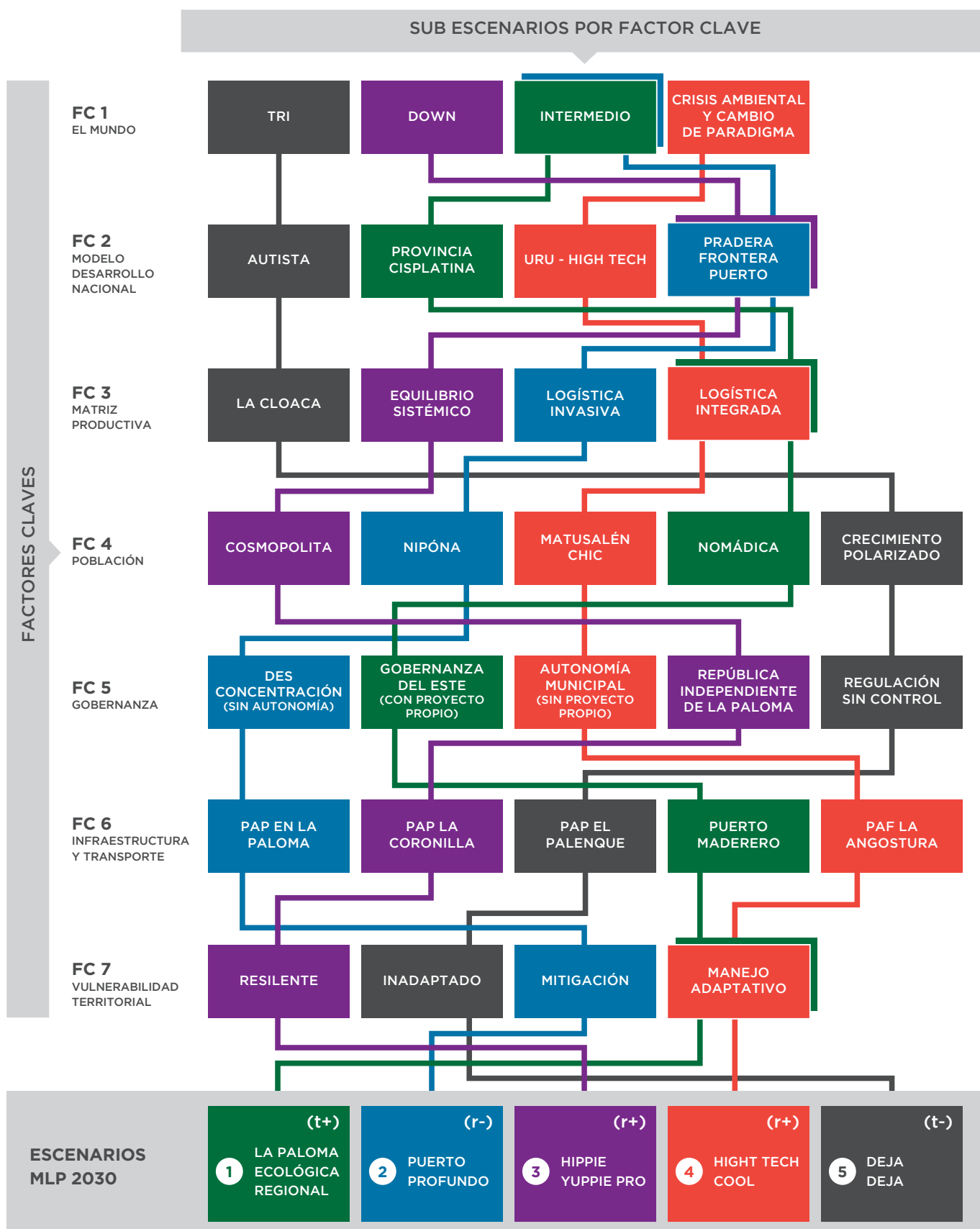
El foco prospectivo de la investigación -entendido como el lugar al que apunto desde la posición que ocupo para mirar- en nuestro caso, fue mirar desde la academia el Municipio de La Paloma en su dimensión espacial, para ayudar a esclarecer cuáles son las mejores decisiones para proteger y desarrollar las mejores cualidades del territorio actual, desde el punto de vista del Ordenamiento Territorial y la Planificación Urbana.

La “Prospectiva HÍBRIDA”, una innovación en el marco de este proyecto

Una particularidad de la experiencia realizada en La Paloma constituye la innovación que denominaremos “prospectiva híbrida”. En efecto, podemos observar que se ha producido una hibridación fértil en el intercambio entre el desarrollo de la prospectiva exploratoria (o cognitiva) y la prospectiva participativa (o de animación). Como lo caracteriza el esquema que sigue, un proceso de prospectiva territorial se diseña habitualmente en la articulación de tres dimensiones de la prospectiva. En efecto, un estudio de prospectiva territorial se desarrolla, en general, realizando varias operaciones:

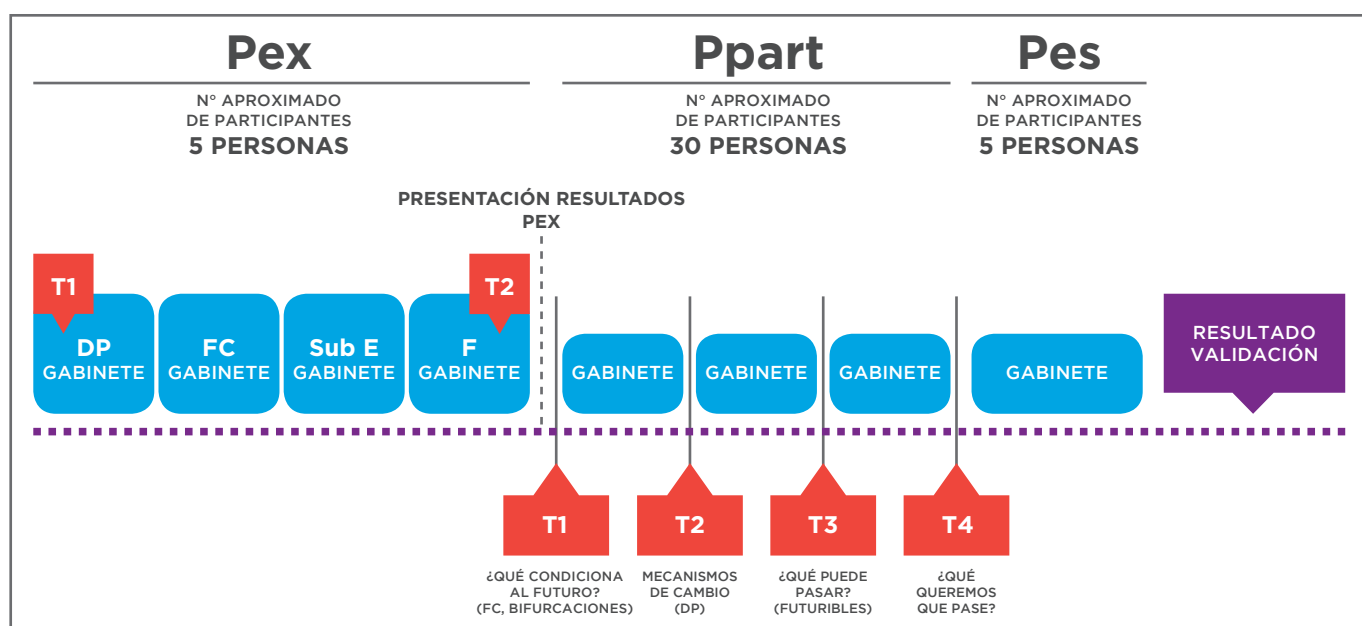
FIGURA 3: ESCENARIOS DE LA PALOMA 2030*

* Fuente:
Nalerio, 2016.



- El estudio de **prospectiva exploratoria** -también llamada prospectiva sistémica o cognitiva- apuesta a develar el conjunto de futuros posibles en el horizonte elegido. Es decir, responder a la pregunta: ¿qué puede suceder en el MLP 2030 más allá de nuestras intenciones?.
- El estudio de **prospectiva participativa** -también llamada de animación- plantea el debate entre los actores del MLP sobre las posibilidades de desarrollo del sistema, poniendo en evidencia los problemas del territorio. Su principal objetivo es la promoción de sinergias entre actores, impulsando y animando redes territoriales. Aporta a la construcción intangible del cambio: la conciencia del poder colectivo sobre el futuro.
- El estudio de **prospectiva estratégica** -también llamada normativa o programática- propone un Escenario Normativo, o sea una batería de “normas” que guían la acción de aquí al 2025. Las preguntas estratégicas son concebidas en la óptica de configurar el Gran Montevideo hacia ese escenario deseado. El estudio apunta a responder a la pregunta: ¿Qué podemos hacer?.

Estas tres operaciones sucesivas son complementarias entre sí. En el caso que exponemos la particularidad es dada por la hibridación fértil -usando la expresión del intelectual argentino Néstor García Canclini- entre prospectiva exploratoria y participativa, que marca el tono del resultado obtenido y el enriquecimiento en su complejidad. Señalemos de todos modos que la síntesis realizada no es neutra sino intencional, y responde al conjunto de creencias y valores de la comunidad en juego. El resultado es así una interpretación libre de los aportes de los participantes que contribuyeron a esta elaboración a través de los talleres.



Señalemos que cualquier proceso de reflexión prospectiva se realiza necesariamente como un proceso iterativo, donde la producción en Gabinete (entendido como el espacio de investigación compuesto por el equipo técnico responsable, que procesa la información primaria y secundaria relevada en el trabajo de terreno) contrasta sus resultados con la visión de expertos y actores relevantes del área, en varias ruedas consecutivas. En el caso de la investigación que se informa, esta iteración se dio con la realización de 5 talleres y el trabajo sostenido del equipo técnico del LaboPt durante un año y medio.

Síntesis metodológica

La investigación se desarrolló a partir de un GB/Gabinete Prospectivo, Núcleo Duro de la investigación que trabajó con actores locales. Este GB prepara y procesa 5 talleres de reflexión prospectiva realizados con actores locales y un panel de expertos “Desarrollo y territorio”. La estrategia de investigación articuló entonces dos niveles de trabajo diferentes; el conocimiento ‘codificado’ y el conocimiento ‘no codificado’ saberes no expertos pero de enorme valor en tanto denotan un profundo conocimiento del objeto de estudio. De esta articulación nace la fértil innovación que dimos en llamar “Prospectiva HÍBRIDA”.

Plan estratégico de desarrollo de Pernambuco al 2035 (Brasil)

Este estudio es promovido por el Gobierno del Estado de Pernambuco y el Movimiento Brasil Competitivo (MBC) para la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo que prepara al Estado para los desafíos de futuro, incluyendo a la sociedad en el proceso de construcción de un Estado prospero, inclusivo y sustentable.

Situación inicial

Actualmente Pernambuco está experimentando una etapa de rápido crecimiento, con un gran flujo de inversiones y una gestión responsable y competente que está cambiando la dimensión económica y social del Estado y mejorando la calidad de vida de los Pernambucanos. El Estado es consiente que no puede conformarse con el éxito de dicho momento, tiene que consolidar ese desempeño económico y social y, al mismo tiempo, prepararse para las próximas décadas y los nuevos retos del futuro.

Proceso metodológico

La construcción del estudio Pernambuco 2035 contó con una estructura formal de gobierno en donde participan representantes, en números iguales, del Gobierno de Pernambuco y del Movimiento Brasil Competitivo. Esta instancia opera en las distintas etapas de ejecución, decisión y supervisión del estudio.

La Coordinación General es responsabilidad de un Comité Estratégico integrado, por una parte, por el gobernador del Estado y de las secretarías, y la otra, la dirección de la MBC y representantes de los financiadores. Este Comité es responsable de la orientación y dirección estratégica y recibir, para su revisión y aprobación, los informes periódicos de los resultados del estudio.

El Comité de Gestión Técnica del estudio se ejerce en nombre del Gobierno, el Departamento de Planificación y Gestión y, más específicamente, el Instituto de Gestión de la EP y la Agencia CONDEPE / FIDEM; en nombre del Movimiento Brasil Competitivo, esta tarea es responsabilidad del Consorcio Pernambuco Mañana, formado por TGI Consultorías, CEPLAN y Macroplan.

Por último, las actividades operacionales se llevan a cabo por una red técnica integrada por las oficinas y entidades del sector que, bajo la supervisión del Consorcio y del Gobierno contribuyen a los estudios técnicos específicos en sus zonas (Figura 4).

En cuanto al diseño metodológico la construcción de Pernambuco 2035 se organizó en función de cuatro grandes etapas que deben responder a las siguientes preguntas:

- **¿Dónde está Pernambuco?:** La situación actual de Pernambuco y las principales fuerzas impulsoras y restrictivas.
- **¿A dónde quiere llegar?:** La visión de futuro de Pernambuco para el año 2035 expresando lo que quiere lograrse en el horizonte de la próxima generación de Pernambuco.
- **¿Cuáles son los desafíos externos?:** Con el escenario externo (Mundo y Brasil) qué se puede manejar, qué oportunidades y amenazas pueden aprovechar o enfrentar al futuro deseado.
- **¿Cómo llegar?:** Qué hacer y dónde enfocar las acciones y recursos para construir el futuro deseado: las grandes acciones y prioridades, la agenda de la innovación y el cambio, los proyectos estructurales y el plan de inversiones y financiación para orientar la asignación de fondos públicos y privados.

“ Fuente:
Secretaria de
Planejamento e Gestão.
2014: Estratégia de
Desenvolvimento e
Carteira de Projetos
Públicos. Recife. 12 pág.

FIGURA 4: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA*

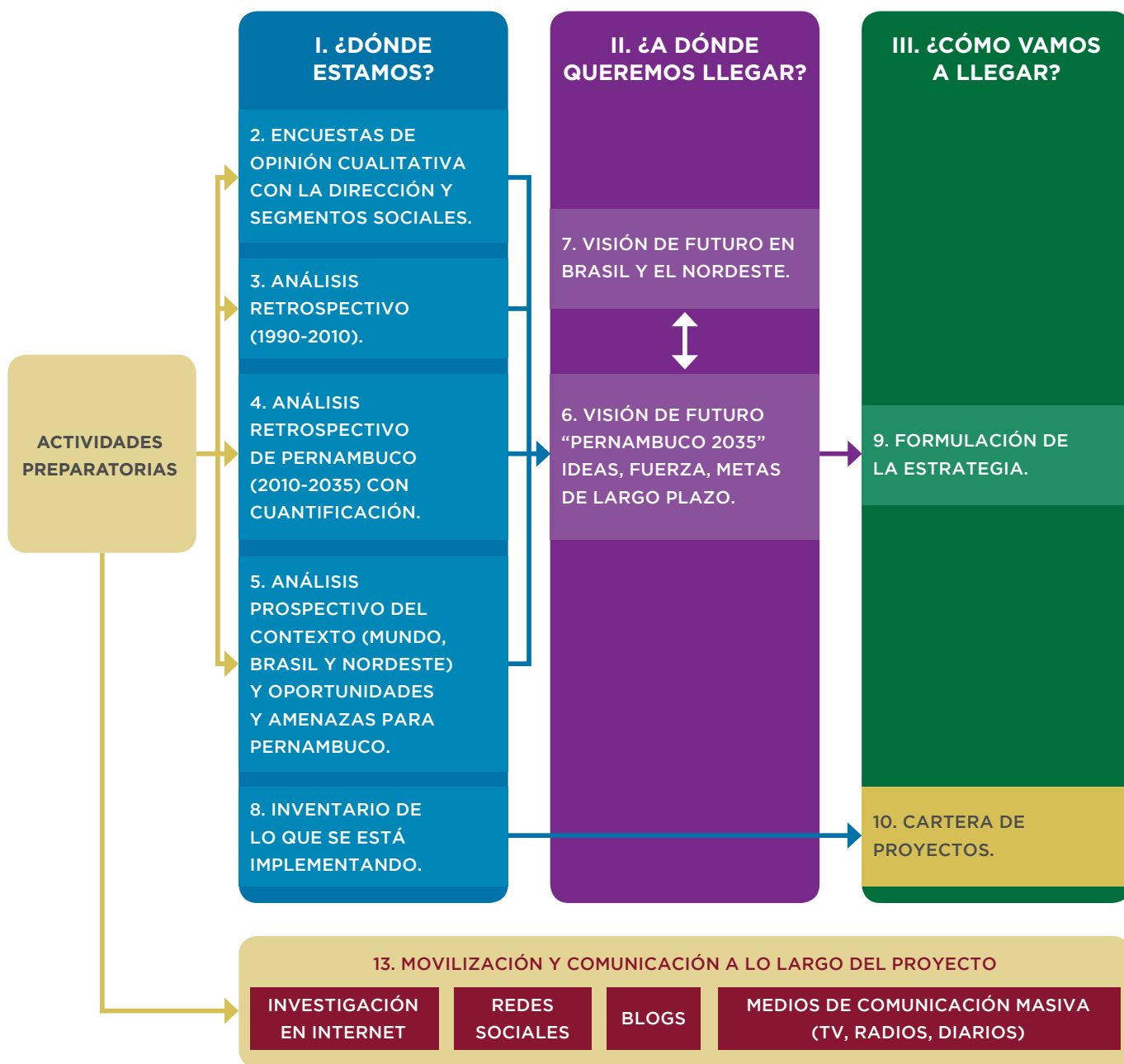


La metodología empleada para el Plan Estratégico de Desarrollo, Pernambuco 2035, se detalla en la Figura 5.

En relación al análisis retrospectivo (diagnóstico) se analizaron en los últimos 20 años temas como pobreza y criminalidad, ubicación y logística, productividad y educación, transporte y movilidad, infraestructura hídrica, racionalización del interior, medio ambiente y recursos naturales, identidad y gestión y consolidación de inversiones. En cuanto a los escenarios se partió de una combinación de los escenarios mundiales y nacionales, que permitió fijar dos futuros alternativos de contexto externo que influirán en el desarrollo del Estado. Por el lado positivo, una combinación de “Multiporalidad, Inclusión y Prosperidad” mundial con “Desarrollo e Integración Competitiva” de Brasil que ofrecen condiciones favorables para Pernambuco. Por otro lado, una combinación de un escenario de “Fragmentación, Inestabilidad y Desigualdad” mundial con un escenario de Brasil “Hundimiento Abrazado”, lo cual define un ambiente externo de dificultades y restricciones para Pernambuco.

El mejor escenario para Pernambuco – Salto al futuro- es el resultado de la movilización y coordinación de la sociedad y los gobiernos en torno a una estrategia de desarrollo, un entorno externo favorable formado por los

FIGURA 5: ETAPAS DEL PROCESO PROSPECTIVO PERNAMBUCO 2035**



** Fuente: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2014: *Estratégia de Desenvolvimento e Carteira de Projetos Públicos*. Recife. 12 pág.

escenarios mundiales y nacionales. Es producto de una postura proactiva, innovadora y emprendedora de los actores sociales, con formación de capital institucional, inversiones en los factores de competitividad, principalmente capital humano, expansión de las inversiones públicas y privadas en infraestructura social y servicios públicos, y gestión ambiental y urbana.

*Fuente: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2014: Estratégia de Desenvolvimento e Carteira de Projetos Públicos. Recife. 36 pág.

FIGURA 6: ESCENARIOS DE PERNAMBUCO AL AÑO 2035*



Resultados

En base al escenario deseado formulan el plan de desarrollo territorial basado en cinco ejes estratégicos: calidad de vida, prosperidad, cohesión social y territorial, educación y conocimiento y calidad institucional.

** Fuente: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2014: Estratégia de Desenvolvimento e Carteira de Projetos Públicos. Recife. 42 pág.

FIGURA 7: EJES ESTRATÉGICOS PARA GESTIÓN TERRITORIAL**



ANEXO 2

GLOSARIO DE PALABRAS CLAVES

Análisis Estructural

Método de prospectiva que explicita la estructura interna de cualquier sistema. Permite introducir sus variables principales en una matriz para valorar sus interrelaciones.

El análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona entre sí todos los elementos que constituyen dicho sistema. Partiendo de esta descripción, este método pone de manifiesto las principales variables influyentes y dependientes y, de ahí, las variables esenciales para la evolución del sistema estudiado (DESTATTE y DURANCE, 2010 y MIDEPLAN, 2005).

Análisis morfológico

Organiza la información de un modo pertinente y útil a fin de ayudar a estimular el pensamiento prospectivo-estratégico para la construcción de los escenarios. Con la ayuda de los expertos y los insumos generados por la encuesta Delphi se reducirá la incertidumbre sobre la materialización de las diferentes combinaciones o acontecimientos claves para el futuro del objeto bajo estudio.

Apropiación social

Proceso por el que una persona o un grupo de personas asimilan, integran y hacen suyos, intelectual y afectivamente, los resultados de las diferentes etapas de un estudio de prospectiva. El proceso de apropiación es primordial en prospectiva, activa los recursos de reflexión, participación, deliberación e inteligencia colectiva y permite establecer de manera concertada una estrategia para el conjunto de las partes interesadas que hayan estado asociadas al estudio. En el marco de un procedimiento de prospectiva territorial, el proceso de apropiación debe llevar a los actores implicados a desarrollar un marco de referencia común, a reconocer los diferentes puntos de vista en presencia, a integrarlos y a modificar sus representaciones del territorio, construyendo guías de lectura de la realidad que pueden romper con los marcos de análisis preexistentes y favorecer así que surjan futuros alternativos (DESTATTE y DURANCE, 2010).

Bifurcaciones

Momento en el que una variable o un sistema pueden evolucionar

siguiendo varios caminos y únicamente una de estas posibilidades se realiza. Se llama «bifurcación» al punto crítico a partir del cual un nuevo estado se convierte en posible. Los puntos de inestabilidad en torno a los cuales una perturbación infinitesimal basta para determinar el régimen de funcionamiento macroscópico de un sistema son puntos de bifurcación.

Construcción de escenarios

Método sintético que por un lado simula etapa por etapa y de manera plausible y coherente una secuencia de eventos que conducen a un sistema en una situación futura y que por otro lado presenta una imagen del conjunto de éstas. Se fundamenta en el análisis sincrónico y diacrónico, los primeros simulan el estado del sistema en un momento dado y son orientados por una necesidad de descripción coherente, mientras que los segundos se inclinan sobre el encadenamiento de eventos y son llevados a poner el acento sobre la causalidad y las relaciones que los ligan.

Diagnóstico prospectivo

El diagnóstico prospectivo delimita las principales dimensiones críticas del objeto de estudio. Enfatiza en la dinámica de las distintas dimensiones, que intentan construir una visión retrospectiva del objeto para comprender lo más cabalmente posible su situación presente y comenzar a delinear tendencias a futuro.

Dimensiones críticas

Las Dimensiones críticas en conjunto definen el espacio multidimensional dentro del cual se construyen los escenarios. No es necesario que representen o contengan suposiciones causales; son definidos en términos de relevancia/importancia; son los descriptores de los atributos más importantes de las imágenes del futuro.

Escenarios

Simulacro en el tiempo de los mecanismos y de los procesos inherentes a un sistema, realizado por la sucesión de fases sincrónicas y diacrónicas. El escenario incluye a la vez la descripción coherente del sistema en un determinado momento y la del camino que lleva a su estado final.

Debe hacerse la distinción entre escenario exploratorio, que representa una visión posible del futuro, y un escenario normativo, que representa, de entre los futuros posibles, la expresión de la elección de un futuro deseable. Relatos de futuros potenciales que se basan en desarrollos posibles de la situación actual y se enraízan más o menos en las tendencias de peso del

presente (DESTATTE y DURANCE, 2010).

Estudios de futuro

Estudiar el cambio potencial, no sólo las novedades, sino lo que probablemente signifique una diferencia sistemática o fundamental en los próximos 10, 25 años o más. Estudiar el futuro no es sólo realizar proyecciones económicas o análisis sociológicos o pronósticos tecnológicos, sino un examen multidisciplinario del cambio en todas las áreas más importantes de la vida, para encontrar la dinámica que interactúa en la creación de la próxima era.

Extrapolación de tendencias

Busca definir una imagen de futuros posible tomando como base patrones del pasado que permanecen constantes.

Futuro

Tiempo aún por ocurrir. Es una construcción social, una dimensión de análisis en el presente que puede servir para empoderar a los actores sociales en la acción presente para un futuro deseado; un espacio de múltiples posibilidades para construir y crear que da sentido a la actividad presente. La prospectiva considera que la reflexión sobre el futuro no es un ejercicio intelectual por sí mismo, sirve en tanto tiene la intencionalidad intrínseca de poder influir sobre ese futuro. Esta capacidad de influir se logra a partir de la participación social mediante la construcción social de conocimiento relacionado al futuro. Las instancias de participación promueven la reflexión, debate y construcción del futuro deseado, esto permite empoderar a los sujetos sociales que son parte y su posterior apropiación de la visión de futuro compartida.

Hecho portador de futuro

Los hechos portadores de futuro son eventos que anuncian las nuevas tendencias que van a comenzar a tomar fuerza. Indican fenómenos en estado naciente, que no cuentan todavía con un peso estadístico confiable, pero que permitirían a un observador perspicaz descubrir una tendencia nueva o declinante. Surgen de situaciones que están ocurriendo en el presente y que pueden alterar contundentemente el curso de una variable, en forma positiva o negativa.

Hipótesis de futuro

Postulado de evolución de una variable en un horizonte dado.

La determinación de hipótesis de evolución de las variables que constituyen el sistema estudiado permite llegar a la construcción de escenarios.

Una variable representa una respuesta verosímil a una pregunta clave dada, relativa a un campo dado (demografía, economía, tecnología, social, etc.).

Incertidumbre crítica

Procesos de transformación cuyo curso no se puede anticipar, ni predecir; su trayectoria y desarrollo a futuro nos arroja interrogantes e incertidumbre. Sin embargo, es posible reconocer que los mismos guardan un particular potencial para definir el curso de eventos futuros. Las distintas trayectorias que estos procesos asuman al tiempo futuro horizonte, permitirán visualizar las diferencias entre uno y otro escenario.

Inteligencia colectiva

Es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. Agregamos a nuestra definición esta idea indispensable: el fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas (Lévy, 2004).

Interrogante estratégico

Los interrogantes estratégicos buscan destacar aquellos procesos que resultan centrales para la construcción de los escenarios. Son la evolución futura de las Incertidumbres Críticas. La resolución de estos interrogantes generan un primer esbozo de las características sobresalientes de los escenarios.

Invariante estratégica

Es un fenómeno o proceso en movimiento, que tiene una inercia importante. Se fortalece, se mantiene o se debilita en el tiempo, de forma relativamente estable y predecible. Se ha manifestado con esta invarianza durante un período de tiempo largo y se proyecta hasta por lo menos- el término del horizonte de estudio.

La invariante, o cambio nulo, es un fenómeno extremadamente lento, que presenta un alto grado de continuidad y corresponde a lo que Bertrand de Jouvenel llamaría “certezas estructurales”, que están relacionadas con caracteres inherentes a un orden en el que se tiene un alto grado de confianza (Medina, 2015).

Planificación estratégica

Integración de los principales objetivos, políticas y sucesión de acciones en un todo coherente. Ayuda a ordenar y asignar los recursos de la organización basada en las capacidades y carencias internas relativas, en la anticipación a los cambios del entorno y en las eventuales maniobras de los adversarios.

Procesos críticos

Los procesos críticos se presentan como procesos que configuran el objeto bajo estudio de forma clave para la trayectoria pasada, presente y futura del mismo. Es importante que el gabinete de prospectiva proponga criterios para definir el significado de “crítico” de modo que pueda procederse a su priorización.

Procesos de transformación

Conjuntos de fenómenos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales que estructuran la dinámica, cambio y características del objeto bajo estudio. Los procesos de transformación tienen una explicación históricamente situada, advierten sobre movimientos y cambios en el objeto.

Los procesos incluyen distintas variables, que influyen sobre el sistema y cuyo conocimiento puede contribuir a comprender la configuración estructural del objeto bajo estudio desde una perspectiva integral y holística.

Prospectiva

Proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

Ruptura

Son hechos trascendentes o de gran impacto que provocan el cambio o la discontinuidad de las tendencias existentes, modifican el orden actual de las cosas y generan nuevos paradigmas. Constituyen sorpresas que surgen sin previo aviso y no pueden deducirse a partir de evoluciones anteriores. Esto significa, en términos formales, que de un evento x no puede deducirse un evento y y en consecuencia, no pueden ser objeto del pronóstico científico tradicional.

Señal débil

Son los eventos pasados o actuales, que representan interpretaciones ambiguas de su origen, significado o implicaciones. Son fenómenos observables, pero poco claros que anuncian o advierten sobre la probabilidad de que ocurran ciertos eventos futuros.

Tendencia emergente

La principal característica de la tendencia emergente es que representa una corriente de cambio en proceso de formación o consolidación que todavía es susceptible de ser transformada, es decir, aún se encuentra en proceso de definición porque existe una lucha de fuerzas económicas, sociales o tecnológicas e intereses políticos que interactúan unos sobre otros con el ánimo de prevalecer. Las tendencias emergentes todavía no tienen un patrón completamente definido, como sucede con las tendencias pesadas, pues todavía están en proceso de formación. Sin embargo, pueden cuantificarse y conceptualizarse a partir del reconocimiento de hechos y pautas de acción que avanzan en la misma dirección, marcando trayectorias colectivas.

Tendencia pesada

La tendencia pesada designa un proceso de cambio acumulativo que se juzga lo suficientemente estable como para asumir el riesgo de extrapolarse a mediano y largo plazo. Se llama tendencia pesada o fuerte por sus enormes consecuencias si se modificasen sus causas o sus comportamientos generadores.

Vigilancia estratégica

Proceso sistemático en el que se capta, analiza y difunde información de diversa índole, mediante métodos legales, con el ánimo de identificar y analizar oportunidades y riesgos, para mejorar la formulación y ejecución de la estrategia de los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. y E. Martínez, 2009: El Buen Vivir: una vía para el desarrollo. Quito. Abya-Yala.

Acosta, A., 2008: “El Buen Vivir: una oportunidad para construir”, en Revista Ecuador Debate N° 75, Quito, Ecuador.

Aleman, C. y otros, 2014: Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA.

Bas, Enric, 2008: Prospectiva. España, Ariel.

Basagoiti, M. & Bru, P. 2002: “Mira quién habla”: El trabajo con grupos en la I.A.P. En T. Villasante & M. Montañés (Coord.), La investigación social participativa, construyendo ciudadanía. Madrid: El Viejo Topo.

Berger, G. 1964: Phénoménologie du temps et prospective, Presses Universitaires de France, Paris.

Bocchetto Dellarda, R. M. et.al. 2014: Marco conceptual y metodológico del proyecto. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.

Bohm, D. 1997: Sobre el diálogo. Barcelona, España: Kairós.

Bourdieu, P. 1991: El sentido práctico, Madrid, Taurus.

Bourgeois, R. y otros, 2014: A Glossary of Terms commonly used in Futures Studies, Global Forum on Agricultural Research.

Castro, J. E. 2002: Water, Power, and Citizenship. Contemporary Social struggles in the Valley of Mexico: a Long-term Perspective, Oxford: St Antony's - Macmillan.

Coraggio, J. L. 2011: “Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital”, en Acosta A. y Martínez E. (Ed.), Abya Yala, Quito.

Coraggio, J.L. 2010: “Pensar desde la Perspectiva de la Economía Social”, en Economía social y Agricultura familiar. Hacia las construcciones de nuevos paradigmas de intervención. Ediciones INTA.

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité

régionale - DATAR, 1991: Guide pour les actions et études de prospective territoriale, Francia.

Destatte, P. y Durance, P. 2010: Palabras clave de la Prospectiva Territorial.

Dirección de Desarrollo Territorial, 2001: Estado del arte de la construcción de visiones. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

Durance, P. y otros, 2007: La prospective territoriale, LIPSOR, Paris.

Durance, P., 2007: Genèse de la prospective territoriale. Paris.

Escobar Blanco, L. G., Ragno, F., Ragno, L. y Vitale, J., 2016: Argentina en Cordeiro, José Luis (Editor y Coordinador General) La Prospectiva en Iberoamérica: Pasado, Presente y Futuro. Millennium Project, Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) y Universidad del Valle. Colombia. 144 págs.

Escobar Quijano, J. B., 2000: El proceso prospectivo, un aporte teórico para la práctica de la prospectiva. Medellín.

Espinosa Cuervo, J. O. y González Murillo, H., 2004: Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de norte de Santander y Casanare. Bogotá, Universidad Externado de Colombia

Espinosa Cuervo, J. O., 2006: La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro en Vargas, Gloria María et al Región, espacio y territorio en Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Fasciolo, G. E.; Buccheri, M. J.; Gudiño, M. E.; Medalla Araya, A. R.; Papú, O. H.; Vitale, J., 2010: Futuro ambiental de Mendoza: escenarios. Mendoza, EDIUNC.

Fernández Gúell, J. M., 1997: Planificación estratégica de ciudades, Editorial Revertè, Barcelona.

Gabiña, J., 1998: Prospectiva y ordenación del territorio, Marcombo, España.

Gallopín, G.C. 2006: Los Indicadores de Desarrollo Sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos. FODEPAL. Santiago de Chile.

García, R., 2007: Sistemas complejos. Argentina, Ed. Gedisa S.A.

García, R., 2000: El Conocimiento en construcción. Barcelona, Ed. Gedisa S.A.

Godet, M. y otros, 2009: La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios, LIPSOR, París.

Godet, M., 2000: La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique, Prospektiker -Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia- España. Cuarta edición actualizada. París.

Gomes de Castro, A. M., 2001: La dimensión de futuro en la construcción de la sostenibilidad institucional. San José, Proyecto ISNAR-Nuevo Paradigma.

Gómez Orea, D., 2007: Ordenación Territorial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2º Ed.

Leney, T., 2004: Manual de Escenarios. Bélgica, CEDEFOP.

Lévy, P., 2004: Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio. Washington, DC, Organización Panamericana de la Salud.

Loinger, G. y Spohr C., 2005: Prospective et planification territoriales.

Madoery, O., 2002, Actores territoriales y política de desarrollo endógeno. Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires.

Máttar, J. y Perrotti, D. 2014: Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Matus, C., 2007: Teoría del juego social. Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.

Medina Vásquez, J. y otros, 2014: Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Medina Vásquez, J., 1997: Prospectiva. Cali, Universidad del Valle.

Medina Vásquez, J., 2003: Visión compartida de futuro. Cali, Universidad del Valle

Medina Vásquez, J., 2006: Manual de prospectiva y decisión estratégica. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL-ONU.

Mendez Casariego, H. y Pascale Medina, C. (Coordinación técnica). 2014:

Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. Santiago, Chile.

Ministerio de Planificación, 2005: Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial, Chile.

Miklos, T. y Tello M.E. 2000: Planeación Prospectiva. México DF, LIMUSA.

Mojica, F., 2005: La construcción del futuro. Colombia, Convenio Andrés Bello-Universidad Externado de Colombia.

Morato, A., 2002: Guía práctica de prospectiva regional en España. Bélgica, OPTI.

Morín, E. 2000. Introducción al pensamiento complejo. Gedisa. Barcelona.

Nalerio, C. 2016: Resumen de la Prospectiva 'La Paloma 2030; principales disyuntivas territoriales'. Laboratorio Transdisciplinar de Investigación e Innovación Prospectiva. Uruguay.

Ortega, F., 2013: Prospectiva empresarial. Manuel de corporate foresight para América Latina. Lima, Universidad de Lima.

Paruelo, J.M. y otros, 2014: Ordenamiento Territorial Rural. Buenos Aires, FAO.

Porto Gonçalves, W., 2002: "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades", en Ceceña, A. E. y Sader, E. (Coord.) La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial, CLACSO, Buenos Aires.

Rodríguez Escobar, L. A. y Cuervo González, L. M., 2014: Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, ONU.

Ruiz, A. M. y Vitale, J. 2011: Prospectiva y Estrategia: El caso del Plan Estratégico Vitivinícola. Buenos Aires, Ediciones INTA.

Sandoval Escudero, 2014: Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 17, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Santos, B. de S., 2009: Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI. México.

Schwartz, P., 2005: The Art of the Long View. Global Business Network.

Svampa, M., 2009: “La disputa por el desarrollo: conflictos socioambientales, territorio y lenguajes de valoración”, en Minería y territorio. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización, J. de Echave, R.Hoethmer y M.Palacios Paez, pp.65-87, Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

Svampa, M., 2013: “Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, en Revista Nueva Sociedad, Núm. 244. Disponible: [http://www.nuso.org/ upload/articulos/3926_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3926_1.pdf)

Vilar, S. ,1997: La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios. Barcelona: Editorial Kairós, S.A.

Vitale J., et.al., 2015: Observatories of territorial practices: a tool to contribute to sustainable development of territories and performance of production systems en 5th International Symposium for Farming Systems Design 7-10 September 2015, Montpellier, France.

Vitale, J., Medalla A. y Barrientos J., 2015: “La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza” en Aceituno, P. Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.

Vitale, J., 2012: El futuro ambiental de una provincia: Mendoza al año 2030. The Futures of Agriculture. Brief No. 32 - Spanish. Rome: Global Forum on Agricultural Research (GFAR).

Vitale, J., 2013: Sustaining Mendoza’s environmental future. The New Agriculturist.

Wiesner, E., Garnier, L., Medina Vásquez, J. 2000: Funciones básicas de la planificación. CEPAL, Santiago de Chile.

